



Bogotá D.C., julio del 2026

Señor

DIEGO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado De La República

E. S. D.

Asunto: Proyecto de Ley N°. ____ de 2026 “Por medio de la cual se crea el Programa de Atención Integral para Veteranos y Pensionados Civiles del Sector Defensa en Estado de Abandono y se dictan otras disposiciones.”

Estimado Secretario,

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el siguiente Proyecto de Ley:

- Proyecto de Ley No. _____ de 2026 Senado, **“Por medio de la cual se crea el Programa de Atención Integral para Veteranos y Pensionados Civiles del Sector Defensa en Estado de Abandono y se dictan otras disposiciones.”**

Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, en especial lo señalado en los artículos 139 y s.s., le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA

Senadora de la República

Partido Político MIRA

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por

Cundinamarca

Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República

Partido Político MIRA

**CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN**

Senador de la República

Partido Político MIRA



PROYECTO DE LEY N.º ____ DE 2026

“Por medio de la cual se crea el Programa de Atención Integral para Veteranos y Pensionados Civiles del Sector Defensa en Estado de Abandono y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Programa de Atención Integral al Veterano y Personal Civil Pensionado del Sector Defensa en Estado de Abandono, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con el fin de garantizar una vejez digna, humanizada y una protección reforzada de sus derechos patrimoniales frente al abuso, despojo o explotación económica.

ARTÍCULO 2º. Naturaleza y Dirección Estratégica. El Programa creado en la presente ley constituye una política pública asistencial, de carácter complementario al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. La dirección estratégica y lineamiento general del Programa estará a cargo del Viceministerio del Veterano (o quien haga sus veces) del Ministerio de Defensa Nacional, mientras que su coordinación operativa será ejecutada por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), a través de las capacidades institucionales existentes en el Sector Defensa, sin que su implementación implique la creación de nuevas estructuras administrativas o ampliación de plantas de personal.

ARTÍCULO 3º. Población Objetiva y Beneficiarios. Serán beneficiarios del Programa las siguientes personas que se encuentren en estado comprobado de abandono:

1. Veteranos y miembros en asignación de retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.
2. Pensionados de la Fuerza Pública y personal civil no uniformado pensionado al servicio del Ministerio de Defensa Nacional.
3. Beneficiarios legales de la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes causada por el personal descrito en los numerales anteriores.

ARTÍCULO 4º. Definición y Verificación del Estado de Abandono. Para efectos de la presente ley y con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal del gasto público social, se configurará el estado de abandono únicamente cuando concurran las siguientes condiciones fácticas y objetivas debidamente certificadas:

1. **Carencia de Red de Apoyo Apta:** Inexistencia de cónyuge, compañero permanente o familiares obligados por consanguinidad civil, o la incapacidad absoluta y demostrada de estos para proveer sustento y cuidado, certificada mediante el estudio socioeconómico de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI).
2. **Restricción en la Capacidad de Autocuidado:** Existencia de una condición de dependencia funcional severa o alteración cognitiva permanente, debidamente dictaminada por la Dirección de Sanidad correspondiente, que requiera asistencia continua para las actividades de la vida diaria.
3. **Ausencia de Ingresos Adicionales:** Que el beneficiario se encuentre clasificado en los niveles de pobreza o vulnerabilidad extrema de acuerdo con el **Registro Universal de Ingresos (RUI)**, o el instrumento de focalización social que haga sus veces, certificando que no percibe rentas, bienes o recursos económicos adicionales a la mesada pensional o asignación de retiro objeto de amparo.
4. **Riesgo Patrimonial Crítico:** Evidencia indiciaria o fáctica de manipulación, control indebido, despojo o abuso financiero sobre su mesada pensional por parte de terceros.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Defensa Nacional reglamentará el protocolo técnico, médico y socioeconómico para la verificación administrativa expedita de estas condiciones. El ingreso preventivo al Programa no requerirá pronunciamiento judicial ni imputación penal previa en los casos de abuso financiero.

CAPÍTULO II

ruta interinstitucional de atención y protección

ARTÍCULO 5°. Ruta Interinstitucional de Bienestar y Salud. Créase la Ruta Interinstitucional de Bienestar y Salud como mecanismo de articulación funcional. La cuál estará presidida y orientada por el Viceministerio del Veterano, e integrada de forma ejecutiva por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI) —quien ejercerá la secretaría técnica—, las Direcciones de Sanidad de la Fuerza Pública, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL), la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR), la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, que integrarán sus servicios asistenciales, de salud y logísticos para asegurar la atención integral de los beneficiarios.

ARTÍCULO 6°. Hogares Geriátricos e Infraestructura. Para asegurar la atención residencial de los beneficiarios prioritarios que lo requieran, las entidades adscritas a la Ruta Interinstitucional adecuarán progresivamente la infraestructura fiscal disponible del Sector Defensa o gestionarán la transferencia de activos del Estado.

PARÁGRAFO. Los hogares geriátricos habilitados bajo este programa deberán cumplir rigurosamente con los estándares técnicos de calidad, habilitación de

servicios e infraestructura sanitaria que determine el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con la normatividad general vigente para la protección del adulto mayor.

CAPÍTULO III

PROTECCIÓN PATRIMONIAL Y SALVAGUARDIAS

ARTÍCULO 7°. Facultades de Vigilancia de las Entidades Pagadoras. Las entidades pagadoras de asignaciones de retiro y pensiones del Sector Defensa implementarán sistemas de alerta temprana para detectar variaciones atípicas en las cuentas de pago, poderes notariales o autorizaciones de cobro de los beneficiarios. Ante indicios razonables de abuso o despojo patrimonial, la entidad pagadora activará de oficio las rutas de denuncia ante la Fiscalía General de la Nación y las autoridades de protección policiva o de familia, e informará inmediatamente a la DIVRI para el inicio de la caracterización de apoyos.

ARTÍCULO 8°. Exclusión de Beneficiarios por Indignidad ante Abandono Comprobado. El cónyuge, compañero o compañera permanente supérstite, los hijos, o los padres del causante que, teniendo la obligación legal y constitucional de cuidado y protección, hubieren incurrido en las conductas de abandono, negligencia o abuso financiero descritas en esta ley, quedarán excluidos del derecho a reclamar la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes.

Para garantizar el debido proceso y el carácter disuasorio de la norma, el trámite de exclusión se sujetará a las siguientes etapas institucionales:

- a) Notificación Conminatoria por Ingreso al Programa:** Una vez verificado el estado de abandono y admitido el veterano o beneficiario en el Programa, la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI) expedirá un Acto Administrativo de Apertura de Caracterización de Abandono. Este acto será notificado formalmente a los familiares obligados por consanguinidad o vínculo civil, comunicándoles de manera expresa el ingreso del causante al Programa estatal y advirtiéndoles anticipadamente que dicho estado fáctico extingue su expectativa legítima de derecho a la sustitución pensional, a menos que asuman de forma inmediata, comprobada y digna el cuidado del adulto mayor.
- b) Constitución del Registro de Inhabilidad Pensional:** Si transcurridos treinta (30) días calendario desde la notificación formal, la red familiar persiste en la omisión de sus deberes de amparo, la DIVRI remitirá copia ejecutoriada del expediente a la entidad pagadora correspondiente (CREMIL, CASUR o la que haga sus veces) para que se asiente la alerta de Inhabilidad Preventiva por Indignidad en la hoja de vida pensional del titular. Activación de la Objeción de Oficio: Al fallecimiento del veterano o pensionado que se encontrare bajo el

cuidado del Programa, la entidad pagadora, con base en el registro de alerta previa, objetará de oficio y de forma perentoria cualquier solicitud de sustitución pensional que presenten los familiares previamente conminados y notificados.

PARÁGRAFO 1º. Declaración y Recursos. Corresponderá a la entidad pagadora, mediante resolución motivada que valore el expediente histórico remitido por la DIVRI y garantice el derecho a la defensa de los reclamantes, resolver la exclusión definitiva del derecho.

PARÁGRAFO 2º. Destinación Específica del Recurso Excluido. Las mesadas pensionales que dejen de ser percibidas por los familiares declarados indignos no se extinguirán en favor del Tesoro Público, sino que se transferirán de manera permanente al Fondo de Sostenibilidad del Programa de Atención Integral regulado en esta ley, con el fin de financiar los costos asistenciales y hoteleros de otros veteranos abandonados.

ARTÍCULO 9º. Medidas Judiciales de Urgencia y Agencia Oficiosa. Cuando el beneficiario sufra menoscabo en su autonomía o capacidad de autodeterminación, la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, o la entidad pagadora, estará legitimada para actuar como agente oficioso en las acciones constitucionales y judiciales orientadas a suspender temporalmente autorizaciones de recaudo fraudulentas. En ningún caso la administración podrá suspender el giro de la mesada pensional por decisión unilateral sin orden dictada por autoridad judicial competente.

ARTÍCULO 10º. Contribución Obligatoria de Sostenimiento. La permanencia de los beneficiarios en el Programa de Atención Integral que cuenten con mesada pensional o asignación de retiro generará una obligación de contribución económica destinada exclusivamente a cofinanciar los costos de su alojamiento, alimentación, servicios básicos y manutención general de carácter no clínico.

Para tal efecto, se aplicará el siguiente régimen de recaudo y tarifas:

Descuento Directo por Disposición Legal y Escala Progresiva: El ingreso y permanencia en el programa constituirá autorización legal y título suficiente para que la entidad pagadora respectiva realice el descuento directo sobre la mesada pensional o asignación de retiro neta del beneficiario, calculada posterior a los descuentos obligatorios de ley. El porcentaje de la contribución obligatoria se liquidará de manera mensual y progresiva conforme a los siguientes rangos de ingresos medidos en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV):

- I. El treinta por ciento (30%) neto para ingresos de hasta 1.5 SMMLV.
- II. El cuarenta por ciento (40%) neto para ingresos superiores a 1.5 SMMLV y hasta 3 SMMLV.
- III. El cincuenta por ciento (50%) neto para ingresos superiores a 3 SMMLV.

PARÁGRAFO 1. En ningún caso el valor absoluto descontado al beneficiario podrá superar el costo real mensual de la manutención, hotelería y plaza residencial no clínica del usuario dentro del programa. La Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI) emitirá una certificación técnica anual que fije dicho costo real por plaza, el cual actuará como tope máximo de recaudo para los rangos superiores.

PARÁGRAFO 2. Régimen Especial de Salvaguarda y Respeto a las Preferencias: Cuando el beneficiario se encuentre imposibilitado para manifestar su voluntad debido a una condición de salud irreversible y sea ingresado preventivamente al programa por la ruta de emergencia, el Ministerio de Defensa Nacional —a través de la DIVRI— aportará la respectiva caracterización socioeconómica y el informe técnico ante el Juez de Familia competente dentro del proceso de adjudicación de apoyos (Artículos 32 y ss. de la Ley 1996 de 2019). Lo anterior, con el fin de formalizar las salvaguardias judiciales que ratifiquen la continuidad del descuento en favor del programa, priorizando el mínimo vital, la historia de vida y las preferencias latentes del titular de los derechos, evitando cualquier forma de sustitución de su voluntad.

PARÁGRAFO 3. Tarifa Cero Absoluta. Quedarán exentos de la contribución de la que trata este artículo únicamente aquellos beneficiarios legales de la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes que, tras la respectiva caracterización socioeconómica de la DIVRI, se encuentren catalogados bajo los umbrales de vulnerabilidad severa dentro del Registro Universal de Ingresos (RUI) y demuestren de forma concurrente carecer de cualquier otro ingreso económico, subsidio o mesada. En estos casos, el costo se asumirá con cargo a los fondos complementarios de los que trata la presente ley.

PARÁGRAFO 4°. Concurrencia de Patrimonio Líquido y Activos Financieros. Si el Registro Universal de Ingresos (RUI), los cruces de información de las entidades pagadoras o las auditorías de la DIVRI demuestran que el beneficiario es titular de CDT, cuentas de ahorro, corrientes o activos accionarios con saldos disponibles, el descuento legal del que trata este artículo no se limitará a los porcentajes de la mesada pensional. En estos casos, la DIVRI solicitará al Juez de Familia, dentro del proceso de adjudicación de apoyos y salvaguardias (Ley 1996 de 2019), la autorización para destinar dichos fondos líquidos de forma prioritaria al pago del costo real mensual de la plaza residencial del usuario, hasta la concurrencia de los saldos y respetando el mínimo vital remanente para sus gastos personales.

PARÁGRAFO 5°. Afectación Patrimonial de Inmuebles y Cargo a la Masa Hereditaria. Cuando el beneficiario sea propietario de bienes inmuebles habitacionales o comerciales y su mesada pensional sea insuficiente para cubrir el costo real de su plaza dentro del programa, el ingreso al mismo constituirá título legal para que el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la DIVRI, solicite la

inscripción de una Anotación de Afectación por Asistencia Pública en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

Los costos acumulados y no cubiertos por la mesada pensional durante la permanencia del veterano en el programa constituirán un crédito a favor del Fondo de Sostenibilidad. Dicho crédito será exigible de pleno derecho y con prelación legal contra la masa hereditaria en el momento de la apertura de la sucesión del causante. Los herederos legítimos no podrán enajenar ni adjudicarse dichos bienes sin el respectivo paz y salvo emitido por la entidad pagadora del Sector Defensa.

CAPÍTULO IV

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y CONTROL

ARTÍCULO 11°. Fuentes de financiación. El Programa se financiará mediante:

1. Las apropiaciones presupuestales asignadas ordinariamente a las entidades ejecutoras del Sector Defensa.
2. La destinación provisional o transferencia definitiva de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), o la entidad que haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Extinción de Dominio y las normas reglamentarias del Gobierno Nacional para la transferencia de bienes a entidades públicas.
3. Donaciones, cooperación internacional y alianzas del sector privado.

ARTÍCULO 12°. Mecanismo de Cupos Mixtos. Cuando exista capacidad instalada excedente en los hogares geriátricos del Programa, y se encuentre plenamente garantizada la atención gratuita de los beneficiarios en estado de abandono, la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva podrá disponer cupos comerciales para adultos mayores particulares bajo tarifas plenas de mercado. Los excedentes líquidos percibidos por este concepto ingresarán exclusivamente al fondo de sostenibilidad del Programa.

ARTÍCULO 13°. Inspección, Vigilancia y Control. La fiscalización integral de los recursos, la calidad de la atención y la adjudicación técnica de los cupos del Programa estará a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia Financiera, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, dentro del marco de sus competencias constitucionales.

CAPÍTULO V

REGLAMENTACIÓN Y VIGENCIA

ARTÍCULO 14°. Informe Anual. El Ministerio de Defensa Nacional, por conducto del viceministerio del Veterano, presentará un informe anual detallado ante el Congreso de la República sobre los niveles de cobertura, el estado financiero del Programa, los activos gestionados y los resultados de las rutas de protección patrimonial activadas.

ARTÍCULO 15°. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley dentro de un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 16°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA

Senadora de la República
Partido Político MIRA

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República
Partido Político MIRA

**CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN**

Senador de la República
Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY N.º ____ DE 2026

“Por medio de la cual se crea el Programa de Atención Integral para Veteranos y Pensionados Civiles del Sector Defensa en Estado de Abandono y se dictan otras disposiciones.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley tiene como finalidad crear el Programa de Atención Integral al Veterano y Personal Civil del Sector Defensa en Estado de Abandono. Su propósito es garantizar una vejez digna, humanizada y con un estándar óptimo de protección a los derechos fundamentales de aquellos miembros de la Fuerza Pública, personal civil pensionado del sector y sus beneficiarios legales de sustitución pensional que carezcan de redes de apoyo o sufran de despojo patrimonial.

La iniciativa no crea estructuras orgánicas, entidades independientes ni cargos adicionales dentro de la administración pública. Se articula como una política asistencial funcional ejecutada a través de las capacidades existentes en el Sector Defensa —bajo la coordinación operativa de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI)—, evitando con ello la reserva de iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno nacional establecida en el artículo 154 de la Constitución Política.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1. Contexto Demográfico y Focalización de la Medida

El diseño de la presente iniciativa legislativa parte de una realidad estadística insoslayable dentro del régimen prestacional y asistencial del sector defensa en Colombia: a la fecha, se registra la existencia de 33.000 veteranos mayores de 60 años, quienes constituyen el universo de potenciales beneficiarios de la norma.

Sin embargo, el principio de eficiencia del gasto público social y la naturaleza protectora de este proyecto exigen precisar que este universo no equivale a la población efectivamente beneficiaria. El programa objeto de este proyecto de ley está rigurosamente focalizado en aquellos individuos que confluyen en dos variables críticas de vulnerabilidad: la vejez y el estado de abandono manifiesto, el cual se ve agravado en el caso de los veteranos por el impacto de secuelas físicas o psicosociales adquiridas durante el tiempo de su servicio activo.

2. El Factor Psicosocial: El Comportamiento del Veterano y su Vulnerabilidad en la Vejez

La necesidad de una intervención estatal diferenciada para este sector de la población adulta mayor se fundamenta en la especificidad de las dinámicas psicosociales que configuran la vida del veterano y el personal civil que prestó sus servicios en zonas de conflicto o bajo regímenes de alta exigencia operacional. La literatura médica y los informes de transición institucional demuestran que el personal militar y policial desarrolla características de comportamiento particulares:

- a) **Secuelas del Estrés Operacional Crónico:** La exposición prolongada a entornos de orden público y combate estructura patologías crónicas como el Trastorno de Estrés Postraumático (TEPT), cuadros depresivos severos, trastornos del sueño e hipervigilancia. Durante la juventud y la madurez, estas afecciones suelen ser contenidas u ocultadas por el propio uniformado debido a barreras culturales o al "tabú" institucional que asocia la salud mental con la pérdida de aptitud. No obstante, al alcanzar la vejez (más de 60 años), los mecanismos de contención psicofisiológica se desgastan, manifestando crisis conductuales tardías, aislamiento agudo y rigidez cognitiva que dificultan la inserción comunitaria regular.
- b) **La Ruptura de la Red de Apoyo No Institucional:** El personal del sector defensa edifica su identidad y su red de seguridad en torno a la cultura institucional. Al pasar a la asignación de retiro o la pensión, y avanzar hacia la senectud, se produce un fenómeno de "desarraigo de filas". El veterano o el civil pensionado, al perder el tejido de protección de la Fuerza, suele experimentar una pérdida drástica de propósito, lo que eleva los índices de propensión al abandono autoinducido o a la incapacidad para gestionar de manera autónoma sus necesidades básicas de subsistencia.

2. El Quiebre del Entorno Familiar Responsable: Justificación del Fenómeno del Abandono

Una de las realidades más complejas que motivan este proyecto de ley es el comportamiento y la capacidad de respuesta del entorno familiar responsable de recibir y cuidar al veterano mayor de 60 años. El retorno al hogar y la convivencia prolongada con un adulto mayor con el perfil psicosocial descrito genera tensiones sistémicas que, en ausencia de un subsidio estatal de cuidado, devienen en el abandono físico o moral:

- a) **Saturación por Traumatización Secundaria:** La convivencia prolongada con patologías derivadas del combate genera en el núcleo familiar lo que la psicología clínica denomina **traumatización por extensión** o afectación secundaria. Las familias experimentan un desgaste emocional crónico al intentar gestionar las conductas del veterano, que en ocasiones incluyen distanciamiento afectivo, reactividad irascible o esquemas de disciplina verticales e inflexibles que chocan con la autonomía del hogar.
3. **El Fenómeno Económico y Social del "Cuidador Quemado":** Cuando el veterano o el personal civil pensionado padece discapacidades físicas crónicas o deterioro cognitivo, la carga del cuidado recae casi exclusivamente en la pareja (frecuentemente también adulta mayor) o en los hijos en edad productiva. Esto genera **el síndrome del cuidador quemado**, donde la familia carece de los conocimientos técnicos, las herramientas psicológicas y los recursos financieros para sostener el cuidado permanente. Ante la falta de relevo institucional o de un programa que asuma integralmente los casos severos, la red familiar experimenta un punto de quiebre que desemboca en la segregación, la desatención de necesidades médicas o, en el peor de los casos, el abandono absoluto del beneficiario en centros de salud o de asistencia pública.
4. **La Inoperancia de la Solidaridad Familiar ante la Crisis:**

Si bien el Código Civil colombiano establece obligaciones alimentarias y de cuidado mutuo entre consanguíneos, la realidad social demuestra que la familia del veterano mayor de 60 años en estado de vulnerabilidad se encuentra frecuentemente desarticulada o en condiciones de pobreza material, lo que imposibilita el cumplimiento de este deber. **El Estado no puede ser un espectador pasivo de este quiebre social, debiendo activar el principio de subsidiariedad.**

5. La Salvaguardia Patrimonial como Medida de Protección de Derechos Fundamentales

El proyecto de ley no solo atiende la dimensión habitacional o de salud, sino que introduce medidas urgentes de salvaguardia patrimonial. Se ha detectado de forma alarmante que los veteranos y pensionados civiles mayores de 60 años en estado de abandono, aislamiento o con deterioro cognitivo, son víctimas frecuentes de explotación económica, fraudes respecto a sus

asignaciones de retiro o pensiones, o despojo de sus bienes por parte de terceros o de redes familiares disfuncionales.

6. Garantizar la protección del patrimonio mínimo del veterano y el pensionado civil es una condición *sine qua non* para su dignidad humana.

La salvaguardia opera como un mecanismo jurídico que impide que la vulnerabilidad cognitiva o física de este personal sea instrumentalizada, asegurando que los recursos económicos derivados de su pensión o asignación de retiro se destinen de manera exclusiva e inequívoca a su subsistencia, salud y bienestar general dentro del programa de atención integral que se crea.

7. Del Reconocimiento Simbólico a la Dignidad Material

La Ley 1979 de 2019 supuso un avance invaluable en el reconocimiento honorífico de nuestros veteranos. Sin embargo, la realidad de la reserva y del personal civil pensionado en estado de abandono exige pasar del honor simbólico a la protección material. Una sociedad que se precie de ser justa no puede permitir que quienes entregaron su vida, su salud y su juventud a la defensa de la institucionalidad y la soberanía del país, terminen sus días en la indigencia, el olvido institucional o el desamparo familiar. Este proyecto de ley es la respuesta jurídica y ética para cerrar esa brecha y garantizar un mínimo vital digno en la última etapa de sus vidas.

III. ALCANCE DEL OBJETO

La presente iniciativa se circunscribe a delimitar una Frontera de Protección Especial Reforzada que trasciende el asistencialismo habitacional convencional, unificando en un solo cuerpo normativo la asistencia social digna y la defensa judicial de los derechos patrimoniales del veterano y el personal civil pensionado del Sector Defensa.

La intención inequívoca del legislador no es el otorgamiento generalizado de subsidios económicos o transferencias monetarias condicionadas, sino la articulación funcional de una infraestructura técnica de cuidado y el despliegue de herramientas coercitivas y de supervisión institucional capaces de neutralizar los escenarios de desamparo físico y explotación financiera en la vejez. Por consiguiente, el objeto de esta ley se consolida como una norma de orden público, de carácter estrictamente especializado y taxativo, orientada a sustituir la pasividad del Estado frente al quiebre de la solidaridad familiar, asegurando que el amparo estatal se active de forma oportuna, vinculante y

con un estándar óptimo de respeto a la dignidad material de quienes sirvieron a la Patria.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA FINANCIERA: EL MODELO DE CO-FINANCIACIÓN Y CO-PAGO PROGRESIVO

A diferencia de los programas de asistencia social generalizados del Estado, dirigidos a población en condiciones de absoluta indigencia material, la población objeto de esta ley cuenta, en la gran mayoría de los casos, con un ingreso económico mensual garantizado por el erario a través de una asignación de retiro o mesada pensional. Por lo tanto, proveer servicios residenciales, alimentarios y de cuidado básico con estándares de alta calidad de forma 100% gratuita configuraría un doble auxilio a cargo del erario y un incentivo perverso a la irresponsabilidad familiar y personal. Para resolver este impacto fiscal y asegurar la viabilidad del proyecto ante las exigencias de la Ley 819 de 2003, el articulado sustituye la lógica del asistencialismo puro por un Modelo de Contribución Obligatoria de Sostenimiento.

Este modelo se rige por los principios de progresividad y justicia distributiva, aplicando descuentos directos sobre la mesada neta mediante escalas técnicas: 30% para pensiones de hasta 1.5 SMMLV, 40% para ingresos entre 1.5 y 3 SMMLV, 50% (límite máximo legal de la Ley 1527 de 2012) para asignaciones superiores a 3 SMMLV. De este modo, los beneficiarios sufragar el costo de su propia hotelaría y manutención básica en proporción real a sus capacidades económicas, logrando que el impacto fiscal marginal para el Ministerio de Defensa Nacional sea cercano a cero.

El Estado aporta la infraestructura física disponible y el componente clínico preexistente (Sanidad Militar y Policial), mientras que el flujo pensional circulante financia la operación diaria de los hogares.

V. JUSTICIA RETRIBUTIVA: EXCLUSIÓN DE LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL POR INDIGNIDAD ANTE EL ABANDONO

El riesgo estructural más grave que enfrenta esta población no es la carencia de ingresos, sino el abandono socioafectivo y el abuso patrimonial por parte de terceros o de sus propios familiares obligados legalmente al cuidado. Resulta éticamente intolerable e incompatible con el ordenamiento constitucional que una red familiar abandone a su adulto mayor a su suerte y, tras el fallecimiento de éste, pretenda reclamar ante CREMIL o CASUR la sustitución de la pensión o la pensión de sobrevivientes.

Para corregir esta distorsión moral y legal, el proyecto instituye la figura de la Exclusión por Indignidad ante Abandono Comprobado. Esta medida se

fundamenta en el incumplimiento flagrante del deber constitucional de solidaridad (Artículo 95 de la Constitución Política).

A diferencia de otras propuestas, este mecanismo se blinda procesalmente mediante dos etapas:

1. **Notificación Conminatoria Preventiva:** Al ingresar el veterano al programa, el Estado notifica formalmente a sus familiares el inicio de la caracterización de abandono, advirtiéndoles anticipadamente la pérdida de su expectativa de derecho pensional si persisten en la omisión del cuidado. Esto purga cualquier vicio de debido proceso (Art. 29 CP) y opera como un potente incentivo de retorno para que la familia asuma sus obligaciones en vida del causante.
2. **Destinación Circular del Recurso:** Si el abandono persiste y el titular fallece, la entidad pagadora objetará de oficio la sustitución. Los recursos de las mesadas que se dejen de pagar a los familiares indignos no se extinguirán en favor del fisco general, sino que se integrarán al Fondo de Sostenibilidad del Programa para financiar las plazas de otros veteranos desamparados.

VI. ARMONIZACIÓN CON EL RÉGIMEN DE CAPACIDAD LEGAL (LEY 1996 DE 2019)

El proyecto respeta de manera estricta el paradigma de la capacidad jurídica universal de las personas con discapacidad y adultos mayores instituido por la Ley 1996 de 2019. Se descarta cualquier remisión a la proscrita figura de la interdicción judicial.

Para los casos donde el veterano sufra de deterioro cognitivo severo o demencia senil y sea ingresado bajo condiciones de emergencia, el descuento de sostenibilidad no operará como una imposición paternalista de la administración, sino que se canalizará a través del proceso judicial de adjudicación de apoyos ante los jueces de familia. Se garantiza así que las salvaguardias patrimoniales se dicten bajo escrutinio judicial, priorizando siempre los intereses, bienestar y preferencias latentes del titular de los derechos.

A continuación, se desarrolla el componente de Impacto Fiscal estructurado técnicamente para ser incorporado como el Capítulo VII de la Exposición de Motivos. Este análisis satisface las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y se alinea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-322 de 2021 y C-425 de 2023), demostrando la viabilidad presupuestal del proyecto.

VII. ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO

El presente proyecto cuenta con 16 artículos, incluida su vigencia y derogatorias.

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º. Objeto.

- Intención: Definir el propósito de la ley y delimitar el marco de protección especial reforzada. Su intención es establecer que el programa es una medida de amparo asistencial y de defensa patrimonial para la vejez desprotegida del sector defensa.

Actúa como el norte ideológico de la norma. Cualquier duda de aplicación o de asignación de cupos debe resolverse aplicando el principio *pro-homine*, priorizando la atención más digna y humanizada del veterano.

ARTÍCULO 2º. Naturaleza y Coordinación del Programa.

- Intención: Blindar la constitucionalidad de la ley frente a la iniciativa exclusiva del Gobierno (Art. 154 CP). Aclara que no se crea burocracia, plantas de personal ni entidades adicionales; es una rearticulación funcional bajo la coordinación operativa de la DIVRI.

La administración no puede exigir adiciones de planta para cumplir la ley. Debe interpretarse como un mandato de optimización de las capacidades logísticas e institucionales ya existentes en el Sector Defensa.

ARTÍCULO 3º. Población Objetiva y Beneficiarios.

- Intención: Delimitar taxativamente el universo de destinatarios, incluyendo al personal uniformado retirado, pensionados, al personal civil no uniformado pensionado y a sus beneficiarios legales de sustitución pensional.

Aplica el principio de taxatividad. No se puede excluir a nadie que ostente estas calidades si demuestra abandono, pero tampoco se puede extender el beneficio a familiares o terceros no contemplados en la ley (como hijos mayores de edad sin derecho a pensión).

ARTÍCULO 4º. Definición y Verificación del Estado de Abandono.

- Intención: Tipificar las condiciones objetivas (fácticas, médicas y patrimoniales) que configuran el estado de abandono, separando conceptualmente la pobreza extrema del abuso o despojo financiero. El párrafo busca eliminar la barrera de la exigencia de fallos judiciales previos para dar auxilio inmediato.

La DIVRI no debe esperar una sentencia penal por el delito de maltrato por abandono para ingresar al veterano; basta la constatación administrativa e indiciaria del riesgo patrimonial o el desamparo físico para activar el programa.

CAPÍTULO II: RUTA INTERINSTITUCIONAL DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN

ARTÍCULO 5°. Ruta Interinstitucional de Bienestar y Salud.

- Intención: Crear un mecanismo de articulación de funciones entre las distintas agencias del Sector Defensa (Sanidad, Cajas Pagadoras, Agencia Logística, Fondo Rotatorio) para evitar que la problemática del abandono sea vista como un asunto aislado o puramente médico.

Las entidades de la ruta no pueden declararse incompetentes o alegar falta de funciones frente a los requerimientos de la DIVRI, ya que la ley les impone un mandato concurrente e integrado de colaboración funcional.

ARTÍCULO 6°. Hogares Geriátricos e Infraestructura.

- Intención: Resolver el problema locativo sin generar gasto público de inversión en compra de predios, ordenando la adecuación de infraestructura fiscal o el aprovechamiento de bienes confiscados por la SAE. El párrafo desvincula el estándar técnico de decretos específicos del momento para someterlo a la normatividad sanitaria general vigente.

Garantiza que los hogares mantengan un estándar técnico alto y que se actualicen automáticamente si el Ministerio de Salud modifica los requisitos de habilitación sanitaria, evitando la obsolescencia de la ley.

CAPÍTULO III: PROTECCIÓN PATRIMONIAL Y SALVAGUARDIAS

ARTÍCULO 7°. Facultades de Vigilancia de las Entidades Pagadoras.

- Intención: Convertir a las cajas de retiro (CREMIL y CASUR) en agentes activos de prevención del fraude financiero y el abuso contra los adultos mayores.

Obliga a la implementación técnica de alertas algorítmicas o auditorías ante cambios repentinos de cuentas bancarias o poderes notariales, actuando como un escudo preventivo en vida del causante.

ARTÍCULO 8°. Exclusión de Beneficiarios por Indignidad ante Abandono Comprobado.

- Intención: (*Artículo Nuevo*) Restablecer la justicia retributiva y moral del sistema prestacional. Busca disuadir el abandono en vida mediante la pérdida de la expectativa del derecho a la sustitución pensional, notificando preventivamente a los familiares negligentes y redireccionando esos fondos al propio programa tras la muerte del causante.

La *Notificación Conminatoria* es el acto administrativo medular. Si el familiar fue notificado del ingreso del veterano al programa y guardó silencio o

persistió en el desamparo, se configura de forma plena la prueba de indignidad para que la caja pagadora objete de oficio la sustitución.

ARTÍCULO 9°. Medidas Judiciales de Urgencia y Agencia Oficiosa.

- Intención: Dotar a la DIVRI y a las cajas de legitimación en la causa para defender judicialmente al veterano vulnerable a través de la agencia oficiosa (tutela), blindando el debido proceso al prohibir la suspensión de mesadas por vía estrictamente administrativa.

El giro de la pensión nunca puede suspenderse por sospecha de la caja; solo un juez de la República puede ordenar congelar o revocar un poder notarial fraudulento.

ARTÍCULO 10°. Contribución Obligatoria de Sostenimiento.

- Intención: (*Artículo Modificado*) Garantizar la sostenibilidad financiera y la responsabilidad fiscal exigida por la Ley 819 de 2003. Rompe el modelo asistencialista gratuito e impone un copago obligatorio proporcional (30%, 40% o 50%) según el rango de ingresos de la pensión, respetando el mínimo vital y el paradigma de apoyos de la Ley 1996 de 2019.

El descuento no es un castigo, es un copago regulado por un servicio residencial recibido. Si el veterano padece deterioro cognitivo, se acude al juez de familia para que formalice el descuento bajo la figura de salvaguardia patrimonial, asegurando que el dinero se use exclusivamente en su manutención individual.

CAPÍTULO IV: SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y CONTROL

ARTÍCULO 11°. Fuentes de Financiación.

- Intención: Diversificar la canasta presupuestal del programa, habilitando de forma jurídica y técnica la captura de activos incautados al crimen organizado a través de la SAE de manera genérica.

Permite al Ministerio de Defensa recibir predios y activos del narcotráfico bajo cualquier decreto reglamentario que dicte el Gobierno nacional, asegurando que la ley no dependa exclusivamente de las normas vigentes de 2026.

ARTÍCULO 12°. Mecanismo de Cupos Mixtos.

- Intención: Crear una fuente alternativa de ingresos autónoma mediante la comercialización de plazas excedentes a particulares bajo tarifas de mercado, prohibiendo taxativamente el desplazamiento o desmejora de la población objeto.

Los ingresos percibidos por particulares no pueden diluirse en el presupuesto general del Ministerio de Defensa; deben indexarse de forma trazable exclusivamente al fondo de sostenibilidad del programa de veteranos.

ARTÍCULO 13°. Prevención de Conflictos de Interés y Blindaje Institucional.

- Intención: (*Artículo Nuevo*) Evitar la corrupción, la asignación clientelista de cupos y el desvío de personal de sanidad hacia fines comerciales.

Actúa de forma restrictiva. Cualquier intervención indebida de un funcionario para saltarse las listas de espera o favorecer convenios con familiares se considera una falta disciplinaria gravísima de forma automática.

ARTÍCULO 14°. Inspección, Vigilancia y Control.

- Intención: Someter el programa a un ecosistema de control externo y especializado permanente (Supersalud, Superfinanciera, Contraloría, Procuraduría).

Distribuye las cargas de control según la especialidad de cada ente (ej. la Superfinanciera vigila los descuentos del Art. 10 y la Supersalud vigila los hogares del Art. 6).

CAPÍTULO V: EVALUACIÓN, REGLAMENTACIÓN Y VIGENCIA

ARTÍCULOS 15°, 16° y 17°. Informe Anual, Reglamentación y Vigencia.

- Intención: Exigir rendición de cuentas al Congreso (control político), otorgar un plazo perentorio de doce (12) meses al Ejecutivo para la reglamentación operativa y establecer la entrada en vigencia inmediata de la ley.

El plazo de doce meses no exime de la aplicación de las medidas de protección patrimonial urgentes que no requieran desarrollo de infraestructura compleja, las cuales son exigibles desde la promulgación.

VIII. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben guardar coherencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y explicitar sus fuentes de financiación.

El presente análisis técnico demuestra que este proyecto de ley **no genera un gasto neto incremental desfinanciado para el Presupuesto General de la Nación**, sino que se estructura bajo un modelo de optimización de recursos y economía circular pensional, logrando una viabilidad fiscal plena bajo la siguiente matriz de costos y fuentes:

1. Cuantificación de la Población y Rangos de Inferencia

El universo de la población de la Fuerza Pública y el personal civil pensionado del sector defensa mayor de 60 años asciende aproximadamente a 124.800 personas y de veteranos en específico, alcanzan la cifra de 33.000 a la fecha. Con base en los modelos de inferencia estadística sectorial, el escenario estimado de abandono socioafectivo y riesgo patrimonial de los veteranos

mayores de 60 años oscila entre el **2.5%** [825] y el **9.5%** [3.135] de dicho universo. Esto sitúa la demanda proyectada del programa en una población objetivo inicial que va desde los **3.120 hasta los 11.856 beneficiarios potenciales** a nivel nacional, cuya atención se ejecutará de forma progresiva subordinada a la capacidad de los hogares geriátricos habilitados.

2. Matriz de Costos vs. Financiación (Gasto Marginal Cero)

La viabilidad presupuestal de la ley radica en que los tres componentes de costo del programa se sufragan con capacidades ya existentes o mediante el flujo financiero de los propios beneficiarios:

- A. Componente de Infraestructura (Hogares Geriátricos):** La adecuación de los centros residenciales no requerirá la asignación de recursos de inversión nuevos para la compra de predios. Se financiará de forma preferente con la destinación provisional y transferencia definitiva de activos estratégicos incautados al crimen organizado y administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), bajo el amparo de la Ley 1708 de 2014, el Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto 888 de 2025.
- B. Componente Clínico y Farmacéutico:** La atención médica, psicológica, geriátrica y el suministro de medicamentos se prestarán a través de las unidades locales de las Direcciones de Sanidad Militar y de la Policía Nacional. Al tratarse de personal que ya es cotizante y beneficiario del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (Ley 352 de 1997), estos servicios **no representan un costo adicional** al presupuesto anual que ya se le asigna a dicho Subsistema.
- C. Componente de Hotelería y Manutención (Costo Ordinario):** Los gastos operativos ordinarios (alimentación, servicios públicos, lavandería y aseo residencial) se financiarán directamente mediante la **Contribución Obligatoria de Sostenimiento** regulada en el artículo 10 de este proyecto, aplicando retenciones directas sobre las mesadas pensionales netas bajo una escala progresiva del 30%, 40% o 50%.

3. Simulación de Ingresos y Sostenibilidad Individual

Dado que los beneficiarios directos cuentan con un ingreso fijo garantizado por el Estado (mesada pensional o asignación de retiro), el flujo de caja del programa opera de manera autosostenible. A continuación se presenta el modelo técnico de absorción de costos por rango de pensión:

Rango de Ingreso (Pensión)	Porcentaje de Contribución	Destino del Recurso	Impacto Fiscal para el Estado
Hasta 1.5 SMMLV	30% neto de la mesada	Subcuenta individual del veterano para cubrir su alimentación y aseo.	Cero. El Estado no subsidia la manutención ordinaria.
Entre 1.5 y 3 SMMLV	40% neto de la mesada	Cubre el costo total de su plaza residencial y genera saldos de operación.	Cero. El beneficiario sufraga el 100% de su costo de hotelería.
Mayor a 3 SMMLV	50% neto de la mesada (Hasta el tope del costo real)	Cubre su plaza residencial y los excedentes nutren el fondo común.	Superávit Operativo. Financia de forma solidaria a beneficiarios con sustituciones mínimas.

4. Fuente de Sostenibilidad por Exclusión de Indignidad Familiar

El impacto fiscal positivo se robustece mediante la creación de la **Exclusión por Indignidad** establecida en el artículo 8° del articulado. Las mesadas pensionales de aquellos veteranos fallecidos cuyos familiares fueron declarados indignos por abandono notificado, no se extinguirán ni generarán un ahorro pasivo para el Tesoro; por disposición legal de esta norma, **estos recursos pensionales se capturarán y transferirán de manera permanente al Fondo de Sostenibilidad del Programa**. Esta fuente de financiamiento complementaria asegura la expansión de la cobertura residencial para veteranos vulnerables sin requerir adiciones presupuestales de la Nación.

5. Cláusula de Salvaguarda y Regla de Progresividad

Finalmente, el proyecto incluye una cláusula de blindaje macroeconómico (Artículo 10, parágrafo 5° del borrador original y artículo 6 del compacto), la cual subordina expresamente la apertura y entrada en operación de nuevos hogares geriátricos a la disponibilidad efectiva de recursos y a las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por lo tanto, el proyecto no puede generar un escenario de déficit fiscal imprevisto, pues la velocidad de su ejecución está

legalmente condicionada a las realidades presupuestales del Ministerio de Defensa Nacional.

IX. CONFLICTOS DE INTERESES

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica el artículo 286 de la Ley 5ª de 1994, y con el fin de otorgar plenas garantías de transparencia en el debate parlamentario, se presentan los criterios objetivos orientadores para determinar la existencia de posibles conflictos de interés en la discusión y votación del presente proyecto de ley.

Se deja constancia de que la presente iniciativa legisla sobre una materia de **carácter general, impersonal y abstracto**, cuyo propósito es la creación de un programa de asistencia social y salvaguardia patrimonial para veteranos y pensionados del Sector Defensa en estado comprobado de abandono. Por consiguiente, los beneficios o regulaciones aquí previstos no configuran un beneficio particular, directo ni actual para los miembros del Congreso de la República, salvo las excepciones generales de ley.

No obstante, como criterio rector para los honorables Congresistas, se sugiere observar las siguientes pautas:

1. **Inexistencia de Conflicto de Interés por Régimen General:** No se configurará conflicto de interés cuando el congresista, su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro de los grados de ley, pertenezcan de manera general a la población de veteranos o pensionados de la Fuerza Pública, toda vez que las disposiciones aquí contenidas se aplican a la totalidad del grupo poblacional que cumpla con la condición fáctica y objetiva de abandono, en los términos de la excepción por beneficio general consagrada en el literal a) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1994.
2. **Conflicto de Interés por Beneficio Particular:** Podrá configurarse un eventual conflicto de interés únicamente en aquellos casos donde el congresista, su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tenga un interés directo, actual y particular en la administración, operación, contratación o proveeduría de los hogares geriátricos, fundaciones o alianzas privadas que llegaren a cofinanciar el Programa, o que pretendan postularse para la adjudicación de los denominados "cupos mixtos" comerciales previstos en el articulado.

Corresponderá a cada Congresista, bajo su fuero y conforme a su análisis particular, evaluar si se encuentra inmerso en alguna de las causales de



impedimento, aplicándose para todos los efectos el procedimiento legalmente establecido en el reglamento del Congreso.

Por las razones expuestas, que combinan un profundo sentido de dignidad hacia quienes sirvieron a la Patria, con una rigurosa responsabilidad fiscal y coherencia jurídica, pongo a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley.

Por las razones expuestas, se solicita al honorable Congreso de la República dar trámite y aprobar el presente proyecto de ley.

De los honorables congresistas,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA

Senadora de la República
Partido Político MIRA

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República
Partido Político MIRA

**CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN**

Senador de la República
Partido Político MIRA