

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1979 DE 2019 Y BIENESTAR INTEGRAL DE LOS  
VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA EN COLOMBIA (2020–2024)



ADIS RUIZ ROBLES  
YONNATAN VALENZUELA PINZON



Licencia Creative Commons Atribución - Sin Obras Derivadas (CC BY-ND)

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
FACULTAD DE GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ  
2025

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1979 DE 2019 Y BIENESTAR INTEGRAL DE LOS  
VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA EN COLOMBIA (2020–2024)

ADIS RUIZ ROBLES  
YONNATAN VALENZUELA PINZON

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de  
Magister en Gobierno y Relaciones Internacionales

Asesor  
CRISTHIAN FERNANDO SÁNCHEZ GIRALDO  
Doctor

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
FACULTAD DE GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ  
2025

*Autoridades Académicas*

**P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O. P.**

**Rector General**

**P. Mauricio Antonio CORTÉS GALLEGO, O. P.**

**Vicerrector Académico General**

**DR. DIEGO EDUARDO DÁVILA BENAVIDES**

**Decano de la Facultad**

## CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN .....	7
GLOSARIO .....	9
INTRODUCCIÓN .....	12
1. CONTEXTO HISTÓRICO, NORMATIVO Y PROBLEMATIZACIÓN .....	15
1.1. Emergencia de la figura del veterano en la política pública .....	16
1.2. Marco constitucional y jurisprudencial de protección especial .....	17
1.3. La Ley 1979 de 2019: objetivos, principios y beneficiarios .....	19
1.4. Problematización: tensiones entre norma y realidad de implementación .....	20
2. ESTADO DEL ARTE .....	22
2.1. Estudios sobre veteranos y calidad de vida.....	22
2.2. Marco jurídico y normativo .....	23
2.3. Producción institucional.....	24
3. MARCO TEÓRICO .....	26
3.1. Gobernanza y políticas públicas .....	26
3.2. Enfoques de implementación de políticas públicas .....	27
3.3. Aportes desde las relaciones internacionales .....	28
3.4. Articulación conceptual y categorías analíticas .....	29
4. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1979 DE 2019 EN COLOMBIA (2020–2024).....	30
4.1. Reglamentación inicial y creación del Registro Único de Veteranos.....	30
4.2. Avances en el gobierno de Iván Duque (2019–2022).....	31
4.3. El Viceministerio para los Veteranos y la política integral .....	32
4.4. Implementación durante el gobierno de Gustavo Petro (2022–2024) .....	33
4.5. Beneficios y programas.....	33
4.6. Retos en la articulación interinstitucional y la gobernanza multinivel .....	35

5.	EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y VACÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN .....	36
5.1.	Cobertura de beneficios por dimensión. ....	37
5.2.	Pertinencia y efectividad de los programas. ....	39
5.3.	Identificación de vacíos y limitaciones. ....	43
5.4.	Discusión frente a los objetivos normativos. ....	46
5.5.	Experiencias comparadas. ....	48
6.	RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	50
6.1.	Fortalecimiento de la gobernanza interinstitucional .....	50
6.2.	Ajustes normativos y reglamentarios.....	52
6.3.	Estrategias de articulación territorial y con sociedad civil .....	55
6.4.	Propuestas de sostenibilidad presupuestal y seguimiento.....	57
	CONCLUSIONES .....	60
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

### Lista de Tablas

	Pág.
<b>Tabla 1.</b> Ficha técnica de la encuesta.....	67
<b>Tabla 2.</b> Resultados generales por categoría.....	68

## RESUMEN

Esta investigación analiza la aplicación de la Ley 1979 de 2019, Ley del Veterano, y su efecto en el bienestar integral de los veteranos de la Fuerza Pública en Colombia entre 2020 y 2024. La investigación parte de la necesidad de analizar la diferencia que existe entre el reconocimiento legal de los veteranos como sujetos de especial protección y la materialización de los beneficios consagrados en la ley. Desde un enfoque teórico basado en los enfoques de gobernanza, políticas públicas y bienestar integral, se aborda la articulación interinstitucional y multinivel de la política. Metodológicamente, la investigación se basa en el enfoque cualitativo descriptivo-analítico. Esta metodología se apoya en la revisión documental y el análisis de los resultados de un instrumento aplicado a veteranos acreditados, en proceso y no acreditados. Los resultados muestran institucionalmente avances importantes como el Registro Único de Veteranos y el Viceministerio para los Veteranos. No obstante, también ponen de manifiesto limitaciones considerables en cuanto al acceso, la cobertura, la oportunidad y la pertinencia de los beneficios, especialmente en los ámbitos de la educación, el empleo y la vivienda. Se concluye que la política requiere un fortalecimiento de la gobernanza interinstitucional, ajustes normativos y sostenibilidad presupuestaria para asegurar un bienestar integral que sea efectivo y equitativo.

***Palabras clave:*** Veteranos, política pública, bienestar integral, gobernanza, fuerza pública.

## ABSTRACT

This research analyzes the implementation of Law 1979 of 2019, the Veterans' Law, and its effect on the comprehensive well-being of veterans of the Public Forces in Colombia between 2020 and 2024. The research stems from the need to analyze the gap between the legal recognition of veterans as subjects of special protection and the actual provision of the benefits enshrined in law. From a theoretical perspective grounded in governance, public policy, and comprehensive well-being approaches, the interinstitutional and multilevel articulation of policy is addressed. Methodologically, the research is based on a descriptive-analytical qualitative approach. This methodology relies on a document review and the analysis of results from an instrument administered to accredited, in-process, and non-accredited veterans. The results show significant institutional advances, such as the Single Veterans Registry and the Vice-Ministry for Veterans. However, they also highlight considerable limitations in the access, coverage, timeliness, and relevance of benefits, especially in the areas of education, employment, and housing. It is concluded that the policy requires strengthened interinstitutional governance, regulatory adjustments, and budgetary sustainability to ensure comprehensive well-being that is effective and equitable.

**Keywords:** Veterans, public policy, comprehensive well-being, governance, public force.

## GLOSARIO

**Acreditación del veterano:** Procedimiento administrativo mediante el cual una persona perteneciente o retirada de la Fuerza Pública obtiene el reconocimiento formal de su condición de veterano ante el Estado colombiano, a través del Registro Único de Veteranos (RUV), según lo dispuesto en los Decretos 1345 y 1346 de 2020.

**Atención integral:** Conjunto de acciones institucionales, intersectoriales y territoriales dirigidas a garantizar el bienestar físico, mental, social y simbólico de los veteranos y sus familias, en coherencia con los principios de progresividad, dignidad y protección prioritaria establecidos en la Ley 1979 de 2019.

**Bienestar integral:** Estado de satisfacción de las necesidades materiales, psicológicas, sociales y culturales del individuo, que abarca dimensiones de salud, educación, vivienda, empleo, participación y reconocimiento simbólico. En esta investigación se asume como objetivo central de la política pública dirigida a los veteranos.

**Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano:** Órgano de coordinación creado por la Ley 1979 de 2019, encargado de articular las políticas, planes y programas relacionados con la atención y el bienestar de los veteranos, bajo liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional.

**Gobernanza interinstitucional:** Modelo de gestión pública basado en la cooperación entre entidades estatales, gobiernos territoriales, sector privado y sociedad civil, orientado a la toma de decisiones compartidas, la transparencia y la eficiencia en la implementación de políticas públicas.

**Ley 1979 de 2019 (Ley del Veterano):** Norma expedida por el Congreso de la República de Colombia que reconoce, rinde homenaje y otorga beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y a sus familias, estableciendo un marco legal de protección especial y creando mecanismos de atención integral.

**Memoria histórica:** Proceso mediante el cual se reconstruyen, documentan y difunden las experiencias de las víctimas y actores del conflicto armado, reconociendo sus aportes, sacrificios y derechos. En el caso de los veteranos, implica visibilizar su papel en la defensa del Estado y la sociedad.

**Política pública:** Conjunto de decisiones, normas, programas y acciones emprendidas por el Estado para atender una necesidad social identificada, sustentada en principios de planificación, participación ciudadana y evaluación de resultados.

**Registro Único de Veteranos (RUV):** Base de datos oficial que consolida la información de los veteranos de la Fuerza Pública, sus familias y las instituciones responsables de su atención, con el fin de garantizar la focalización de beneficios y la trazabilidad de los programas.

**Veterano de la Fuerza Pública:** Persona que, habiendo pertenecido al Ejército Nacional, la Armada, la Fuerza Aérea o la Policía Nacional, prestó sus servicios al Estado, se retiró por asignación de retiro o invalidez, o participó en operaciones militares o misiones internacionales, y ha sido reconocida como tal por el Ministerio de Defensa Nacional.

**Viceministerio para los Veteranos:** Dependencia del Ministerio de Defensa creada mediante el Decreto 1874 de 2021, encargada de formular, coordinar y ejecutar la Política Integral de Atención al Veterano, así como de promover su inclusión social, económica y simbólica.

**Gobernanza multinivel:** Enfoque de gestión pública que reconoce la interdependencia entre los diferentes niveles del Estado (nacional, departamental y municipal) y promueve la articulación con actores no gubernamentales para la implementación efectiva de políticas públicas.

**Reconocimiento simbólico:** Acto mediante el cual el Estado y la sociedad otorgan legitimidad, respeto y valoración pública a los veteranos, a través de ceremonias, homenajes, políticas de memoria y visibilización en los medios institucionales.

**Sostenibilidad presupuestal:** Capacidad del Estado para garantizar recursos estables y suficientes que aseguren la continuidad de los programas de atención al veterano, evitando su dependencia de coyunturas fiscales o cambios de gobierno.

## INTRODUCCIÓN

La calidad de veterano de la Fuerza Pública ha experimentado un reconocimiento sin precedentes en la Colombia contemporánea, vinculándose de manera progresiva en la agenda política, jurídica y social del país durante la última década. Si bien el servicio en la Fuerza Pública históricamente ha estado asociado a riesgos excepcionales, sacrificios personales y colectivos, así como a profundas secuelas físicas, emocionales y sociales, sólo con la expedición de la Ley 1979 de 2019 se generó un marco normativo integral de reconocimiento, homenaje y acceso a beneficios para esta población y sus familias. Esta Ley constituye un avance sustantivo al fijar principios como progresividad, reconocimiento, solidaridad y protección prioritaria, acompañados de mandatos explícitos de articulación interinstitucional, lo que la consolida como un referente en la política pública nacional.

Sin embargo, el escenario de la implementación evidencia disputas entre la normatividad y la experiencia efectiva de los veteranos: la aplicación de la Ley 1979 de 2019 ha enfrentado desafíos en la articulación institucional, la sostenibilidad y continuidad de los programas, la focalización de beneficios y el acceso real a derechos. Informes oficiales reportan avances en sectores como educación, vivienda y programas de bienestar, pero indican limitaciones en cobertura, equidad y mecanismos de evaluación, así como una brecha entre las expectativas jurídicas y la satisfacción de los beneficiarios (Presidencia de la República, 2020-2024).

De esta apreciación surge la pregunta de investigación: ¿Cómo se ha implementado la Ley 1979 de 2019 y en qué medida ha contribuido al bienestar integral de los veteranos de la Fuerza Pública en Colombia durante el periodo 2020 –2024?

Desde hace un tiempo, un análisis muestra que, durante décadas, los militares y policías retirados fueron gestionados desde varios regímenes, como el Decreto 1211 de 1990<sup>1</sup> y la Ley 100 de 1993<sup>2</sup>, carentes de un enfoque integral acorde con la especificidad de la condición de veterano. En otras circunstancias asociadas al plano jurisprudencial, la Corte Constitucional ha reiterado el deber de especial protección para los miembros de la Fuerza Pública, en atención a la carga desproporcionada de su misión (Sentencias C-456 de 2015<sup>3</sup> y C-116 de 2021<sup>4</sup>).

El propósito de esta investigación fue analizar la implementación de la Ley 1979 de 2019 durante el periodo 2019-2024, con la finalidad de evaluar los avances, retos y limitaciones de las políticas públicas orientadas a la atención integral de los veteranos. Se busco identificar dispositivos institucionales, programas y beneficios desarrollados; para confrontarlos con los mandatos legales; y de esta forma, valorar su eficacia en términos de acceso, cobertura y pertinencia. Bajo esta premisa, se generó un balance crítico que busca contribuir al fortalecimiento de la gobernanza intersectorial y la consolidación de políticas sostenibles orientadas al reconocimiento y protección de esta población.

La fundamentación teórica de este estudio se centra en la necesidad de situar a los veteranos como sujetos de derechos en el marco de un Estado social de Derecho, más allá del reconocimiento simbólico, el análisis de la aplicación de la Ley 1979 de 2019 permite indagar por la capacidad institucional del Estado colombiano para materializar los principios de progresividad y eficiencia en política social. Sobre esta premisa se articulan los objetivos del presente trabajo que se presentan en el siguiente apartado.

Como objetivo general se buscó analizar la implementación de la Ley 1979 de 2019 y su incidencia en el bienestar integral de los veteranos de la Fuerza Pública en Colombia durante el periodo 2020 a 2024. Para tal finalidad se propusieron los objetivos específicos, (1) identificar los arreglos institucionales, programas y beneficios desarrollados en el marco de la Ley 1979 de 2019, y su incidencia en el bienestar integral de los veteranos de la Fuerza Pública en Colombia durante

---

<sup>1</sup> Decreto 1211 de 1990, “por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares”.

<sup>2</sup> Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-456 de 2015.

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-116 de 2021.

el periodo 2020 a 2024, (2) contrastar la implementación de los arreglos institucionales, programas y beneficios con los principios, objetivos y disposiciones normativas de la Ley 1979 de 2019, con el fin de establecer coherencia y posibles vacíos en su desarrollo, (3) evaluar los resultados alcanzados en materia de acceso, cobertura y pertinencia de los beneficios otorgados a los veteranos de la Fuerza Pública y (4) proponer recomendaciones para fortalecer la gobernanza interinstitucional y la atención integral a los veteranos de la Fuerza Pública.

## **1. CONTEXTO HISTÓRICO, NORMATIVO Y PROBLEMATIZACIÓN**

El conflicto armado colombiano, consolidado en intensidad a partir de la década de 1960, es reconocido como uno de los más prolongados y complejos a nivel mundial, con raíces profundas en desigualdades estructurales, exclusión sociopolítica y la persistente polarización ideológica derivada de la Guerra Fría. Estas condiciones propiciaron la emergencia de diversas organizaciones insurgentes y, en paralelo, el auge de grupos paramilitares y redes del narcotráfico, modelando un escenario de confrontación irregular con persistentes consecuencias humanitarias de gran magnitud (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

En este contexto, la Fuerza Pública, y particularmente el Ejército Nacional, es el actor estatal de mayor despliegue territorial y operativo en el combate a los grupos armados ilegales. A partir de la segunda mitad del siglo XX, los soldados profesionales, suboficiales y oficiales participaron de manera permanente en operaciones contrainsurgentes, enfrentando no solo el desgaste físico de una guerra prolongada, sino también el impacto psicológico y social que implica la exposición constante al riesgo. Esto explica, que el Ejército se haya establecido como el núcleo de referencia de la categoría de veterano, en tanto sus miembros han estado históricamente en primera línea de combate.

Entre los actores insurgentes más relevantes sobresale las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), surgidas en 1964, las cuales estructuraron un aparato militar robusto financiado por secuestros, extorsión y el narcotráfico. Más de cinco décadas de enfrentamiento directo con el Estado generaron innumerables víctimas en la Fuerza Pública y sus núcleos familiares (Pizarro, 2019).

De igual forma, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), fundado en 1964 con una inspiración ideológica marxista y guevarista, se reveló como otro de los principales adversarios de la Fuerza Pública. Sus acciones de sabotaje a la infraestructura energética y petrolera, el secuestro como estrategia de financiación y la permanencia en zonas de difícil acceso lo convirtieron en un actor que ha prolongado la confrontación armada hasta la actualidad (Villarraga, 2020).

La participación de estos grupos armados ilegales en la confrontación con el Ejército Nacional y demás componentes de la Fuerza Pública explica, en gran medida, la alta carga de sacrificio y riesgo asumido por los uniformados. Este elemento es fundamental para comprender la posterior emergencia del concepto de “veterano” como sujeto de especial reconocimiento en la política pública. El sacrificio de miles de hombres y mujeres en armas, así como el impacto sufrido por sus familias, justificó la construcción de un marco normativo que reconociera su condición particular y estableciera beneficios más allá de los regímenes prestacionales tradicionales (Otálora, 2020).

Así las cosas, la configuración del conflicto armado colombiano y el papel preponderante del Ejército frente a la extinta guerrilla de las FARC y el ELN constituyen el trasfondo histórico de la Ley 1979 de 2019, la cual se concibe no sólo como un instrumento de compensación material, sino también como un mecanismo simbólico de reconocimiento y memoria hacia quienes asumieron una carga extraordinaria en defensa del Estado y de la sociedad.

### **1.1. Emergencia de la figura del veterano en la política pública**

Desde mediados del siglo XX e inicios del XXI, el rostro del veterano en Colombia no contó con una categoría jurídica o política diferenciada, permaneciendo invisibilizado y sumergido en el marco de regímenes prestacionales estándar aplicables a militares y policías en retiro, como el Decreto 1211 de 1990 y la Ley 100 de 1993. Esta ausencia de un enfoque integral implicaba que las necesidades diferenciadas de quienes, tras años de servicio en contextos de conflicto armado, enfrentaban secuelas físicas, psicológicas y sociales, no fueran suficientemente reconocidas ni atendidas en la política pública (Carvajal, 2022).

El cambio comenzó a gestarse a partir de la segunda década del siglo XXI, en un escenario de mayor sensibilidad social, reconfiguración institucional y debates sobre políticas de memoria, derechos humanos y reparación integradora. Distintos factores confluieron para que emergiera la demanda de reconocimiento específico hacia los veteranos:

- El agravamiento y visibilización de las afectaciones físicas, mentales y familiares sufridos por personal militar y policial activo y retirado durante décadas de conflicto armado.
- El aumento de procesos judiciales y sentencias constitucionales que destacaron la necesidad de una protección reforzada para los miembros de la Fuerza Pública, subrayando su condición de grupo en situación de vulnerabilidad y la obligación del Estado de garantizar su bienestar y dignidad (Sentencias C-456/15, C-116/21).

- La comparación con modelos internacionales exitosos de atención a veteranos que integran enfoques multidimensionales en salud, educación, inclusión laboral y memoria histórica.

Estos procesos constituyeron a que, en la agenda política, académica y social, se articulara progresivamente el concepto de “veterano” no sólo como ex militar o expolicía, sino como sujeto de derechos específicos que reclama reconocimiento, reparación y salvaguarda de su memoria y sus condiciones de vida. A raíz de ello, legisladores y organizaciones de la sociedad civil presionaron por una solución legal acorde a estas realidades contemporáneas.

La promulgación de la Ley 1979 de 2019 define un punto de inflexión: por primera vez, el veterano y su núcleo familiar adquirieron reconocimiento legal y nace como beneficiarios de un estatuto especial de derechos. El marco trazado por la Ley abarca el acceso preferente y priorizado a servicios de salud, educación, vivienda, empleo, así como reconocimientos simbólicos, actos y monumentos, memoria histórica, y garantías para la participación en la construcción de políticas sectoriales (Congreso de la República de Colombia, 2019). La norma también introduce principios de progresividad, solidaridad, no discriminación y eficiencia, e impulsa la creación del Registro Único de Veteranos y la Comisión Intersectorial para su atención integral.

Más allá de la compensación material, la construcción del estatuto del veterano constituye un proceso de reivindicación histórica y memoria social, en el que la política pública reconoce el sacrificio y la contribución de miles de personas, implicando un giro en la manera como el Estado colombiano entiende la justicia y la gratitud hacia quienes salvaguardan la seguridad y la estabilidad institucional.

## **1.2. Marco constitucional y jurisprudencial de protección especial**

La Constitución Política de 1991 constituye el pilar fundamental que otorga un régimen jurídico diferenciado a la Fuerza Pública en Colombia, reconociendo tanto sus funciones excepcionales como las particularidades derivadas de su ejercicio.

- El artículo 150 numeral 19 inciso h) faculta expresamente al Congreso de la República para establecer el régimen especial de carrera, prestaciones y disciplina para los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, apartándose así del régimen general que aplica a otros servidores públicos.
- El artículo 217 determina la misión constitucional de la Fuerza Pública como garante de la soberanía, independencia, integridad territorial y orden constitucional del Estado (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por lo cual, la Corte Constitucional ha avalado el régimen especial y ha considerado que no es un privilegio injustificado sino una compensación por las cargas y riesgos extraordinarios a que están sometidos. Por eso la Corte ha dicho que el trato igualitario es una desprotección que desconoce los daños físicos y psicológicos del servicio militar (Corte Constitucional de Colombia, 2015, 2021).

En particular, la Sentencia C-456 de 2015 resolvió el debate sobre la constitucionalidad de un régimen especial prestacional, argumentando que el riesgo excepcional y la naturaleza ineludible de la misión estatal justifican medidas diferenciales en favor de los miembros de la Fuerza Pública. Señalando que existen razones objetivas para otorgar garantías reforzadas y mecanismos de protección que suponen políticas públicas que van más allá de las reglamentaciones ordinarias aplicables al resto de trabajadores públicos.

Esta postura fue reafirmada en la Sentencia C-116 de 2021, en la que la Corte reitera que la vulnerabilidad y el sacrificio personal que soportan los uniformados constituyen propiamente fundamentos sólidos que permiten mantener el régimen especial, de este modo, validando la orientación a políticas de reconocimiento e inclusión de veteranos dentro del marco de protección constitucional (Corte Constitucional de Colombia, 2015, 2021).

Desde esta perspectiva, el marco normativo y jurisprudencial colombiano no sólo admite, sino que, además, reclama el diseño de políticas diferenciadas orientadas a reconocer la singularidad de la experiencia vital y los derechos de los veteranos, esgrimiendo leyes como la 1979 de 2019, en tanto los miembros de la Fuerza Pública y sus familias son reconocidos como sujetos de especial protección constitucional, legitimando la creación de estatutos que dignifiquen y atiendan sus necesidades específicas por mandato del ordenamiento supremo.

### **1.3. La Ley 1979 de 2019: objetivos, principios y beneficiarios**

La Ley 1979 de 2019 hace parte de una transformación estructural en el sistema colombiano de reconocimiento y protección hacia los veteranos de la Fuerza Pública, teniendo como objeto central establecer un marco legal que reconoce, rinde homenaje y otorga beneficios a quienes han prestado servicios en condiciones de riesgo y sacrificio excepcionales, así como a sus familias (Congreso de la República de Colombia, 2019). Este instrumento jurídico nace como respuesta histórica a una demanda social prolongada, orientada no solo a la reparación material sino al reconocimiento simbólico y la inclusión social de los exmilitares y expolicías que tradicionalmente permanecieron marginados de políticas integrales de bienestar.

En cuanto a los beneficiarios, la ley establece una definición amplia e incluyente: acoge a militares y policías con asignación de retiro, pensionados por invalidez, reservistas de honor y quienes participaron en misiones internacionales, así como a personas amparadas en calidad de víctimas bajo los términos de la Ley 1448 de 2011. Esta amplitud beneficia a los integrantes de la Fuerza Pública que han asumido riesgos directos en la defensa de la soberanía y la seguridad nacional, considerando también sus entornos familiares y sociales

Los principios orientadores del articulado legal son fundamentales para el alcance e interpretación de la norma: el honor militar, la progresividad, el reconocimiento público, la solidaridad, la eficiencia administrativa, la no discriminación, la focalización de recursos y la protección prioritaria de la población vulnerable. Estos valores guían la obligatoriedad estatal de garantizar el acceso efectivo a derechos y prestaciones, no sólo como un acto de justicia sino como política social de Estado.

La arquitectura institucional diseñada por la ley incluye instrumentos de gestión y articulación intersectorial clave para su implementación: la creación del Registro Único de Veteranos, que permite la identificación y caracterización precisa de la población beneficiaria; la conformación de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral, que actúa como espacio de coordinación entre entidades estatales; y el establecimiento del Consejo de Veteranos, como órgano consultivo y de interlocución con el gobierno central, fortaleciendo el control social y la participación ciudadana.

En cuanto a los beneficios materiales y simbólicos, la Ley 1979 de 2019 garantiza prioridad en el acceso a educación básica, técnica y superior (arts. 10–14), facilidades para adquisición de vivienda y obtención de crédito (arts. 19–20), beneficios de transporte (art. 15), incentivos a la

contratación laboral en el sector público y privado (art. 16), reconocimiento social mediante actos públicos y preservación de la memoria histórica a través del Centro Nacional de Memoria Histórica (art. 9). Este compendio de derechos y garantías configura el primer sistema integral de atención al veterano, aunque su aplicación queda sujeta a la reglamentación y gestión del Ejecutivo, lo que implica retos en la ejecución, transversalidad y sostenibilidad de los beneficios en el tiempo.

De modo que, la Ley 1979 de 2019 no sólo reconoce la deuda histórica con los veteranos y sus familias, sino que redefine la política pública en torno a principios de justicia restaurativa, inclusión, participación y memoria colectiva, sentando un precedente en el camino hacia el bienestar integral y la dignificación institucional de quienes han contribuido de manera extraordinaria a la defensa y estabilidad nacional.

#### **1.4. Problematicación: tensiones entre norma y realidad de implementación**

Aunque la Ley 1979 de 2019 representa un avance significativo en el reconocimiento integral y la protección de los veteranos de la Fuerza Pública en Colombia, su implementación práctica ha enfrentado notablemente diversos retos que evidencian una brecha entre los principios normativos y la realidad administrativa y social. Durante la administración de Iván Duque (2018–2022), se aprobaron los Decretos 1345 y 1346 en el 2020 con el fin de reglamentar la acreditación de veteranos y algunos beneficios específicos, y en 2021 se creó el Viceministerio para los Veteranos mediante el Decreto 1874. Sin embargo, estos avances regulatorios resultaron insuficientes para sortear obstáculos fundamentales como la insuficiente caracterización precisa de la población beneficiaria, problemas persistentes de coordinación interinstitucional y limitaciones presupuestales que restringieron la cobertura y calidad de los servicios (Presidencia de la República, 2020–2022).

Bajo la administración de Gustavo Petro (2022–2026), se reporta un incremento en los veteranos acreditados, con alrededor de 19.000 personas reconocidas oficialmente en 2023 y de la mano de una política pública orientada a una atención integral en la cual se incluyen dimensiones físicas, sociales y simbólicas (Presidencia de la República, 2023).

No obstante, persisten desafíos cruciales que comprometen la eficiencia y equidad del sistema, destacando entre ellos, la dispersión y fragmentación territorial de la política pública que dificulta el acceso equitativo a los beneficios, y la focalización de recursos que no siempre responde a la realidad demográfica y tampoco social de los veteranos, por lo que se evidencian

debilidades en la articulación efectiva entre distintos ministerios, entidades y niveles territoriales, que terminan afectando la gobernanza y seguimiento.

Estos obstáculos plantean una problematización central para la investigación:

¿Cómo se ha implementado la Ley 1979 de 2019 y en qué medida ha contribuido al bienestar integral de los veteranos de la Fuerza Pública en Colombia durante el periodo 2020 –2024?

Esta problematización permite abordar no solo los logros alcanzados, sino también las disputas que enfrenta el Estado en la consolidación de políticas sostenibles para una población históricamente invisibilizada. Esta brecha normativa-realidad invita a reflexionar sobre la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, mejorar la base de datos del Registro Único de Veteranos, asegurar la sostenibilidad presupuestal, fomentar la participación activa de los veteranos en el diseño y control de las políticas, e implementar estrategias territoriales diferenciadas que respondan a las particularidades de esta comunidad en sus espacios de residencia y convivencia. Solo así podrá avanzarse en la materialización del propósito legal de garantizar un bienestar integral digno a quienes dedicaron su vida al servicio del país.

## 2. ESTADO DEL ARTE

El análisis del estado del arte constituye un punto de partida fundamental para comprender tanto los avances como las limitaciones y vacíos existentes en la producción académica e institucional en torno a la figura del veterano de la Fuerza Pública en Colombia. Este capítulo organiza las fuentes en tres grandes bloques que reflejan el desarrollo multidimensional del campo de estudio: estudios académicos enfocados en la calidad de vida y la memoria, el marco jurídico y normativo establecido por la Ley 1979 de 2019, y la producción institucional resultante de la implementación de dicha ley.

### 2.1. Estudios sobre veteranos y calidad de vida

La literatura académica relacionada con veteranos en Colombia ha mostrado crecimiento en la última década gracias a aportes interdisciplinarios que incluyen historia, sociología militar y estudios del desarrollo humano. Otálora (2023), desde la historia comparada, reconstruye arqueológicamente la genealogía de la palabra veterano, evocando trayectorias desde la Roma antigua hasta la actualidad. Y es que en estos marcos siempre se asocian reconocimiento estatal, memoria y honor como una constante cultural que atraviesa tiempos, ideologías y regímenes políticos. El anciano es, en ese sentido, el espejo moral de las sociedades: el recordatorio de los costes humanos del orden social y territorial.

Así, el caso colombiano se inscribe en una tendencia mundial donde los Estados intentan atribuir los sacrificios militares con beneficios sociales, medidas de bienestar y mecanismos de reparación. Díaz (2019) lo estudia especialmente para los suboficiales y soldados que lucharon en la Guerra de Corea, mostrando la distancia dolorosa entre el gesto simbólico del reconocimiento estatal y la realidad de la ayuda concreta. Lo cierto es que para muchos de aquellos veteranos los reconocimientos oficiales nunca se concretaron en verdaderos apoyos ni en condiciones dignas. Adicionalmente, Díaz argumenta que los veteranos que trabajaron en misiones internacionales presentan trayectorias singulares, demandando enfoques diferenciados en las políticas públicas nacionales.

Por su parte, Carvajal (2022) documenta deficiencias persistentes en la calidad de vida de militares retirados y veteranos, en particular en el acceso a servicios básicos, salud integral y oportunidades de reinserción social, este estudio aporta una visión contundente de que, pese a la existencia de marcos normativos como la Ley 1979 de 2019, la implementación se mantiene

fragmentada y además con coordinación insuficiente y con baja articulación, lo que limita la efectividad en la atención.

Finalmente, Ribero (2023) analiza la representación mediática de los veteranos de Corea, y muestrea cómo la visibilidad de sus relatos puede contribuir en la consolidación de una identidad colectiva, sólida y legítima que demanda reconocimiento y reparación social.

Estos estudios se complementan con investigaciones sobre la dinámica del conflicto colombiano en sí, con especial atención a actores armados ilegales, y el papel crucial desempeñado por la Fuerza Pública en dicho escenario (Pizarro, 2023; Indepaz, 2020; Instituto CAPAZ, 2020).

## **2.2. Marco jurídico y normativo**

El soporte jurídico que fundamenta la categoría de veterano en Colombia está establecido en la Ley 1979 de 2019, cuyo propósito fundamental es reconocer, rendir homenaje y otorgar beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y a sus familias (Congreso de la República, 2019). La definición de beneficiarios en esta ley es amplia e inclusiva, incorporando a militares y policías con asignación de retiro, pensionados por invalidez, reservistas de honor y aquellos que participaron en conflictos internacionales. Adicionalmente, incluye a integrantes de la Fuerza Pública reconocidos como víctimas bajo los términos estipulados en la Ley 1448 de 2011, superando así enfoques anteriores más limitados que solo contemplaban regímenes prestacionales convencionales y otorgando a los veteranos un estatuto de protección especial en el marco legal colombiano.

La reglamentación inicial de esta ley se dio en 2020 con la expedición de los Decretos 1345 y 1346; el primero estableció los criterios para la acreditación de los veteranos y creó el Registro Único de Veteranos como base formal para su identificación y atención, mientras que el segundo desarrolló beneficios relacionados con transporte, acceso a créditos y memoria histórica, además de definir la conformación de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano y el Consejo de Veteranos como instancias de diálogo institucional (Presidencia de la República, 2020).

Para robustecer la gobernanza y la capacidad institucional, en 2021 se creó el Viceministerio para los Veteranos adscrito al Ministerio de Defensa mediante el Decreto 1874, dotando así a la política pública de un órgano especializado que lidera, coordina y supervisa las acciones en favor de esta población (Presidencia de la República, 2021).

El proceso normativo e institucional alcanzó un hito en 2023 con la expedición de la Resolución 5038, que adoptó la Política de Atención Integral al Veterano para el periodo 2023–2027, dicha política establece cuatro ejes estratégicos clave, a saber: (1) bienestar físico, psicosocial y ocupacional; (2) reconocimiento y posicionamiento del veterano en la sociedad; (3) fortalecimiento de la gobernanza interinstitucional; y (4) gestión del conocimiento para el seguimiento y evaluación de la agenda pública (Ministerio de Defensa Nacional, 2023).

Este conjunto de normativas y políticas parecen mostrar una construcción de una normativa e institucional sólida, integral y especializada. No obstante, Colombia continúa enfrentando acciones relacionadas con la articulación interinstitucional, la asignación y sostenibilidad de recursos y la capacidad de ejecutar plenamente los mandatos legales para garantizar la efectividad de los derechos y beneficios prometidos a la población veterana.

### **2.3. Producción institucional**

La producción institucional, que abarca documentos oficiales, lineamientos, informes y reportes de gestión, se constituye como un componente esencial para evaluar el proceso y los resultados de la implementación de la Ley 1979 de 2019 durante el periodo 2020–2024. En este sentido, la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI) ha sido un actor clave, esgrimiendo lineamientos estratégicos y reportes periódicos que detallan tanto metas alcanzadas, como la acreditación oficial de más de 19.000 veteranos hasta el año 2023, también, garantizando la implementación de diversos programas orientados a mejorar el bienestar y de esta forma, afianzar el reconocimiento simbólico de esta población (Presidencia de la República, 2023).

Organismos como la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) han contribuido a este cuerpo documental, listando los beneficios establecidos por la ley y guías prácticas buscando facilitar el acceso de los veteranos y sus familias a los recursos y servicios pertinentes. De modo que, estos insumos son clave para construir indicadores sobre el acceso efectivo y la pertinencia de la intervención administrativa en beneficio de los veteranos (CASUR, 2023). Además, también se localizan repositorios normativos y bases de datos oficiales, tales como SUIN-Juriscol y Función Pública, que ayudan a focalizar información que permite el rastreo de la evolución jurídica y su repercusión en la política pública aplicada.

Los informes anuales provenientes de la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa y completan lo ya mencionado, con datos sobre acreditación, desembolsos de beneficios y programas de apoyo integral, incluyendo aspectos psicosociales. Aunque estos informes

proporcionan una base empírica crucial para el análisis, su carácter agregado y las limitaciones metodológicas en la desagregación restringieron la capacidad para un seguimiento preciso y crítico en virtud de los principios y objetivos de la Ley 1979.

De este modo, la producción institucional evidencia tres conclusiones de gran importancia. Primero, que la literatura académica ha avanzado en el reconocimiento del veterano como sujeto de derechos y en la documentación de problemáticas vinculadas a la calidad de vida, pero que el análisis profundo y sistemático de la implementación concreta de la Ley 1979 es aún limitado. Segundo, que existe un marco normativo fortalecido y dinámico, que ha sido complementado con la creación de instancias institucionales y políticas integrales desde 2019 hasta 2023, consolidando un soporte jurídico sólido en la materia. Tercero, que la producción institucional aporta valiosos datos empíricos sobre avances y limitaciones, pero que estos deben ser evaluados con criterios rigurosos de coherencia, pertinencia y cobertura para entender su incidencia real en el bienestar integral de los veteranos.

La literatura sobre veteranos y calidad de vida, tanto en Colombia como en contextos comparados, ha avanzado en la descripción de las condiciones socioeconómicas, de salud y reconocimiento simbólico de esta población, pero ofrece aún escasos análisis sobre los mecanismos concretos de implementación de políticas y su articulación interinstitucional. Los estudios sobre marcos jurídicos y producción institucional se concentran en la consagración normativa de derechos y en la creación de programas, sin profundizar de manera sistemática en cómo las dinámicas de gobernanza multinivel, la asignación de recursos y las capacidades administrativas inciden en el acceso efectivo a los beneficios.

Este vacío justifica una investigación que, como la presente, examine la implementación de la Ley 1979 de 2019 articulando el bienestar integral de los veteranos con debates contemporáneos en políticas públicas, gobierno y relaciones internacionales.

### 3. MARCO TEÓRICO

El presente capítulo desarrolla los fundamentos conceptuales necesarios para analizar la implementación de la Ley 1979 de 2019 desde un enfoque concentrado en dos marcos conceptuales principales: la gobernanza y las políticas públicas, y los aportes desde las relaciones internacionales. Ambos constituyen los pilares para comprender la naturaleza intersectorial, interinstitucional y territorial de la política dirigida a los veteranos de la Fuerza Pública, así como las dinámicas administrativas, organizacionales y decisionales que determinan su funcionamiento real.

#### 3.1. Gobernanza y políticas públicas

El concepto de gobernanza ha adquirido una relevancia central en las discusiones contemporáneas sobre el papel del Estado y las dinámicas de formulación e implementación de políticas públicas. A diferencia de la noción tradicional de "gobierno", que se basa en la autoridad jerárquica y la administración vertical, la gobernanza implica formas de coordinación multiactor donde intervienen entidades estatales, organizaciones sociales y el sector privado en la producción colectiva de lo público (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003).

Para Pierre y Peters (2000), la gobernanza representa una transición del Estado controlador al Estado coordinador, capaz de integrar diversos intereses en redes cooperativas. En este espectro se distinguen tres tipos principales: la gobernanza jerárquica (centralizada en el Estado), la gobernanza en red (horizontal entre actores) y la gobernanza multinivel (articulación vertical y horizontal entre niveles territoriales). En el caso colombiano, la puesta en marcha de la Ley 1979 de 2019 ejemplifica particularmente la gobernanza multinivel, dado que su ejecución depende de la articulación efectiva entre ministerios nacionales (Defensa, Trabajo), el Viceministerio para los Veteranos, entidades territoriales (gobernaciones, alcaldías) y organizaciones representativas de veteranos, como asociaciones y ligas de excombatientes.

Esta tipología permite operacionalizar el análisis de implementación: la gobernanza jerárquica explica la reglamentación inicial (Decretos 1345 y 1346 de 2020), mientras que las fallas en gobernanza en red y multinivel, como la escasa participación de asociaciones en el Registro Único de Veteranos (RUV), revelan tensiones en la coordinación que limitan el acceso a beneficios. Desde la perspectiva de política pública, el proceso de implementación se entiende como la serie de decisiones mediante las cuales los gobiernos definen problemas, diseñan soluciones y las ejecutan en contextos institucionales específicos (Subirats, 2012). Los enfoques

clásicos distinguen entre implementación top-down (de arriba hacia abajo, centrada en mandatos y control central) y bottom-up (de base, enfatizando la discrecionalidad de actores locales o "street-level bureaucracy" según Lipsky, 1980).

En el contexto de la Ley 1979, el modelo top-down predomina en la creación del Viceministerio y el RUV, pero colisiona con realidades bottom-up: tramitología excesiva, capacidades administrativas desiguales en territorios y desconocimiento de veteranos sobre canales institucionales. Un enfoque híbrido de redes (Ostrom, 1990; Sørensen y Torfing, 2007) resulta idóneo para políticas complejas como esta, donde la eficacia depende de la co-producción entre Estado, sociedad civil y territorios, generando categorías operativas clave como articulación interinstitucional, capacidad administrativa, asignación presupuestal y participación ciudadana.

### **3.2. Enfoques de implementación de políticas públicas**

Desde la perspectiva de política pública, el proceso de implementación se entiende como la serie de decisiones mediante las cuales los gobiernos definen problemas, diseñan soluciones y las ejecutan en contextos institucionales específicos (Subirats, 2012). Los enfoques clásicos distinguen entre implementación top-down (de arriba hacia abajo, centrada en mandatos y control central) y bottom-up (de base, enfatizando la discrecionalidad de actores locales o "street-level bureaucracy" según Lipsky, 1980).

En el contexto de la Ley 1979, el modelo top-down predomina en la creación del Viceministerio y el RUV, pero colisiona con realidades bottom-up: tramitología excesiva, capacidades administrativas desiguales en territorios y desconocimiento de veteranos sobre canales institucionales. Un enfoque híbrido de redes (Ostrom, 1990; Sørensen y Torfing, 2007) resulta idóneo para políticas complejas como esta, donde la eficacia depende de la co-producción entre Estado, sociedad civil y territorios.

### **3.3. Aportes desde las relaciones internacionales**

El escrutinio de los ex-militares y policías debe enmarcarse en el entendimiento de las relaciones internacionales, la seguridad ciudadana y el posconflicto, donde las teorías de paz y cooperación internacional, así como las de seguridad humana, resultan esenciales para estudiar el bienestar y la reintegración de poblaciones afectadas por guerras y conflictos armados. El sociólogo Johan Galtung (1969) distingue paz negativa (ausencia de violencia directa) de paz positiva (justicia social, igualdad y condiciones estructurales para el desarrollo humano), posicionando la plena integración de veteranos, quienes vivieron en carne propia los efectos de la guerra, como componente clave de esta última, reparando daños y garantizando dignidad a defensores del Estado.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) amplió la noción tradicional de seguridad nacional a "seguridad humana", protegiendo al individuo en dimensiones económicas, alimentarias, sanitarias, ambientales, personales, comunitarias y políticas. La política de veteranos en Colombia transita de un enfoque militar restrictivo a uno integral, alineado con esta seguridad humana: salud mental (atención postraumática), económica (empleo y pensiones), comunitaria (reconocimiento simbólico) y política (participación en construcción de paz). La Ley 1979 operacionaliza estas dimensiones, aunque su implementación revela vacíos en cobertura territorial y pertinencia cultural.

Desde las teorías críticas de las relaciones internacionales, autores como Booth (2007) y Cox (1981) argumentan que estructuras de poder y discursos hegemónicos moldean conceptualizaciones de guerra, paz y memoria histórica, haciendo que el tratamiento a veteranos no sea neutral sino influido por agendas políticas sobre sacrificio militar versus reconciliación nacional. En Colombia, adherirse a la Ley 1979 expone narrativas estatales, veteranos como héroes o lastre posconflicto, articuladas con justicia transicional (Teitel, 2000) y el Acuerdo de Paz de 2016, donde su bienestar fortalece la legitimidad estatal más allá de procesos DDR típicos de exguerrilleros.

### **3.4. Articulación conceptual y categorías analíticas**

Desde la perspectiva disciplinar de Gobierno y Relaciones Internacionales, el análisis de la implementación de la Ley 1979 de 2019 se sustenta en ejes articulados: gobernanza multinivel y políticas públicas, seguridad humana y bienestar integral, y narrativas de paz positiva con reconocimiento simbólico. Estos marcos permiten comprender cómo la coordinación entre actores estatales, territoriales y asociativos condiciona la eficacia de la política, y cómo nociones de seguridad ampliada, reparación y memoria influyen en la atención estatal a participantes del conflicto.

A partir de estas categorías, articulación interinstitucional, capacidad administrativa, dimensiones de seguridad humana, paz positiva y narrativas hegemónicas, se orienta la lectura empírica de avances, vacíos y tensiones en la implementación durante 2020–2024, vinculándose directamente a instrumentos como análisis documental, encuestas y experiencias comparadas.

#### **4. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1979 DE 2019 EN COLOMBIA (2020–2024)**

La Ley 1979 de 2019 representa un avance histórico en la política pública colombiana al reconocer a los veteranos de la Fuerza Pública como sujetos plenos de derechos y establecer un marco integral para su atención y protección. Sin embargo, su proceso de implementación a lo largo del periodo 2020–2024 ha sido gradual y ha estado condicionado por múltiples factores políticos, administrativos y presupuestales.

##### **4.1. Reglamentación inicial y creación del Registro Único de Veteranos**

Tras la promulgación de la ley, el Gobierno nacional desplegó la fase inicial de reglamentación normativa en 2020, mediante la expedición de los Decretos 1345 y 1346, considerados pilares para hacer operable la norma.

El Decreto 1345 de 2020 definió los procedimientos para el reconocimiento oficial de la condición de veterano, estableciendo los criterios técnicos y administrativos para acreditar a los beneficiarios. Asimismo, dispuso la creación del Registro Único de Veteranos (RUV), bajo la administración del Ministerio de Defensa Nacional. El RUV se concibió como el instrumento fundamental para identificar con precisión a la población objetivo, garantizar la trazabilidad y transparencia de los servicios otorgados, y facilitar la formulación de políticas públicas basadas en información confiable y actualizada (Presidencia de la República, 2020).

Por otro lado, el Decreto 1346 reglamentó los beneficios específicos en materia de transporte, acceso a créditos, educación y preservación de la memoria histórica. Este decreto también estableció la conformación del Consejo de Veteranos, instancia consultiva integrada por representantes de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y asociaciones de retirados, con el fin de promover la participación de los veteranos en la definición y seguimiento de las políticas públicas relativas a su atención.

Cabe destacar que esta etapa inicial enfrentó retos significativos. La ausencia de una caracterización exhaustiva y actualizada de la población veterana dificultó el diseño y la focalización de intervenciones. Además, la limitada coordinación entre los distintos ministerios implicados y la insuficiencia de recursos asignados afectaron la velocidad y la cobertura del proceso de acreditación, que avanzó prioritariamente para miembros en situación de discapacidad y pensionados por invalidez.

Este diagnóstico inicial es clave para entender las fortalezas y limitaciones en la implementación de la Ley 1979 y orientar acciones de mejora hacia una atención más eficiente, inclusiva y sostenible para los veteranos durante el periodo 2020–2024.

#### **4.2. Avances en el gobierno de Iván Duque (2019–2022)**

Durante el gobierno de Iván Duque, la implementación de la Ley 1979 de 2019 fue presentada como una política de Estado fundamental para fortalecer el bienestar y reconocimiento de quienes han servido en las Fuerzas Armadas. En los informes presentados al Congreso de la República entre 2020 y 2022, la administración destacó logros significativos en la estructuración institucional del sistema de atención a veteranos, así como avances en la acreditación y desarrollo de programas simbólicos de reconocimiento (Presidencia de la República, 2020, 2021, 2022).

En 2021, el gobierno expidió el Decreto 1874, que creó el Viceministerio para los Veteranos y el Grupo de Atención al Ciudadano, ambos adscritos al Ministerio de Defensa Nacional. Este viceministerio asumió la coordinación centralizada de las acciones relacionadas con los veteranos, estableciendo un marco de gobernanza intersectorial que integró las carteras de Defensa, Trabajo, Vivienda, Educación, Salud y Hacienda, en un esfuerzo por articular recursos y políticas de forma coherente y específica.

Durante este periodo se implementaron una serie de programas de formación técnica y profesional en cooperación con el SENA y diversas universidades públicas, contribuyendo a la reinserción laboral de los veteranos. Asimismo, se habilitaron líneas de crédito preferenciales para facilitar el acceso a vivienda digna. Paralelamente, se reforzó el componente simbólico mediante actos de homenaje, instalación de monumentos y conmemoraciones institucionales que visibilizaron públicamente el sacrificio y la labor de los veteranos.

A pesar de estos avances, los informes oficiales reconocen que la implementación tuvo un carácter fragmentado. Una de las dificultades principales fue la consolidación de una base de datos integral y actualizada en el Registro Único de Veteranos (RUV), lo que limitó el alcance y la focalización precisa de los beneficios. Adicionalmente, las restricciones presupuestales obstaculizaron la ampliación de la cobertura y calidad de los programas. La pandemia de COVID-19 añadió un obstáculo adicional, ralentizando la ejecución de actividades sociales y restringiendo la atención presencial, lo cual retrasó la implementación plena de las políticas destinadas a esta población.

### **4.3. El Viceministerio para los Veteranos y la política integral**

La creación del Viceministerio para los Veteranos significó un paso relevante hacia la institucionalización de la política. Este órgano asumió la función de coordinar y monitorear el cumplimiento de la Ley 1979 de 2019, promoviendo la elaboración de una Política de Atención Integral al Veterano (PAIV) con horizonte 2023–2027.

La Resolución 5038 de 2023, emanada del Ministerio de Defensa Nacional, adoptó formalmente la PAIV, que se estructura en cuatro ejes estratégicos fundamentales: (1) bienestar físico, psicosocial y ocupacional; (2) reconocimiento y posicionamiento social del veterano; (3) fortalecimiento de la gobernanza interinstitucional; y (4) gestión del conocimiento y sistema de seguimiento para asegurar la eficacia y transparencia de las acciones implementadas (Ministerio de Defensa Nacional, 2023).

En esta política se establecen metas específicas como la atención integral a más de 25.000 veteranos en Colombia, el fortalecimiento continuo del Registro Único de Veteranos para mejorar la gestión de datos y servicios, la ampliación de programas de salud mental y rehabilitación, y la creación de redes de apoyo psicosocial dirigidas tanto a los veteranos como a sus familiares. Asimismo, se prevén mecanismos de evaluación y seguimiento a través de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano, que también promueve la participación de las asociaciones de veteranos en los procesos de toma de decisiones.

A pesar de estos avances institucionales y programáticos, la política integral aún enfrenta desafíos significativos en cuanto a la coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno, nacional, territorial y sectorial, así como en la articulación con el sector privado y las organizaciones sociales. Las asociaciones de veteranos han señalado la persistencia de vacíos en la difusión de los beneficios, barreras administrativas y dificultades para el acceso equitativo a los programas a nivel territorial, aspectos que requieren atención prioritaria para garantizar el cumplimiento total de la ley y el bienestar integral de esta población (Carvajal, 2022).

#### **4.4. Implementación durante el gobierno de Gustavo Petro (2022–2024)**

Con la llegada al poder del gobierno de Gustavo Petro, la atención a los veteranos de la Fuerza Pública se enmarcó en una visión ampliada de justicia social y paz total. Los informes oficiales de gestión de 2023 y 2024 reportaron la acreditación de más de 19.000 veteranos, así como un fortalecimiento significativo de la atención psicosocial y ocupacional para esta población (Presidencia de la República, 2023, 2024).

Este gobierno ha enfatizado la necesidad de consolidar una política de bienestar integral que trascienda los beneficios económicos tradicionales para abordar también las dimensiones emocionales y simbólicas del reconocimiento y la reparación. Se han ampliado los convenios con instituciones educativas para aumentar el acceso a programas de formación, se han implementado planes de formación en liderazgo comunitario, y se ha promovido la activa participación de los veteranos en procesos de memoria histórica y reconciliación nacional, reconociendo su papel como sujetos clave en la construcción de paz.

Además, en el marco de la Política de Paz Total, el gobierno sostiene que la población veterana puede actuar como un puente fundamental que conecta a las Fuerzas Armadas con la sociedad civil, aportando a la reconstrucción del tejido social y a la promoción de una cultura de paz. No obstante, persisten brechas significativas en la cobertura territorial, especialmente en regiones donde la densidad de veteranos es alta y la presencia estatal limitada, situación que obstaculiza el acceso equitativo a los programas y servicios destinados a esta población.

#### **4.5. Beneficios y programas**

La Ley 1979 de 2019 contempla una oferta integral de beneficios orientados a garantizar el bienestar pleno del veterano y su núcleo familiar, consolidándose como un pilar fundamental para la política pública hacia esta población desde 2020 hasta la fecha. Entre los principales avances se destacan varias áreas clave:

**Educación:** Se han formalizado convenios con universidades públicas y privadas que facilitan el acceso prioritario a programas de capacitación técnica, tecnológica y superior. Además, se implementan becas especiales para los hijos de los veteranos, ampliando así las oportunidades educativas y promoviendo la movilidad social dentro de estas comunidades (Ministerio de Educación, 2022).

**Empleo:** La ley incluye estímulos a la contratación laboral tanto en el sector público como en el privado, a través de incentivos tributarios y políticas activas de empleo contempladas en el

Decreto 1346 de 2020. Estas medidas buscan facilitar la reinserción laboral y promover la estabilidad económica de los veteranos.

**Vivienda:** Se han habilitado líneas de crédito preferenciales y subsidios especiales administrados por el Ministerio de Vivienda, destiladas principalmente hacia veteranos que se encuentren en situación de discapacidad o vulnerabilidad social, lo cual responde a la necesidad de consolidar condiciones dignas de vida.

**Salud:** Se ha fortalecido la capacidad de los servicios médicos especializados, especialmente en la rehabilitación física y mental, mediante la articulación entre el Hospital Militar Central y las Direcciones de Sanidad Militar y de la Policía Nacional, reconociendo las secuelas particulares derivadas del conflicto armado.

**Memoria histórica:** La política pública ha impulsado actos conmemorativos, reconocimientos públicos, monumentos y exposiciones en coordinación con el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2018), buscando reparar el componente simbólico y fortalecer el sentido de identidad y dignidad de los veteranos.

**Beneficios sociales:** La ley garantiza acceso preferente a servicios como el transporte público, además de estimular la participación en programas culturales, recreativos y comunitarios que promueven el bienestar colectivo y la cohesión social.

A pesar de la diversificación de esta oferta programática, la implementación presenta brechas notables, especialmente marcadas por desigualdades regionales y falta de sistematización rigurosa de resultados. En diversas regiones, los veteranos han reportado demoras significativas en el proceso de acreditación y desconocimiento sobre los mecanismos de acceso a beneficios, lo que pone en evidencia la necesidad urgente de fortalecer las estrategias comunicacionales y mejorar los canales de atención al usuario para asegurar una administración eficaz y transparente.

#### **4.6. Retos en la articulación interinstitucional y la gobernanza multinivel**

Uno de los desafíos centrales en la implementación de la Ley 1979 de 2019 ha sido la fragmentación interinstitucional, que se evidencia en la multiplicidad de actores involucrados, incluyendo ministerios, viceministerios, agencias especializadas y gobiernos territoriales. Esta dispersión ha provocado frecuentemente superposiciones funcionales, falta de definición clara de responsabilidades y una coordinación presupuestal insuficiente y poco eficiente, factores que limitan la articulación eficaz de la política pública hacia los veteranos.

La Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano, órgano creado para facilitar la coordinación de políticas conjuntas, ha tenido una participación restringida y carece de mecanismos vinculantes que aseguren la ejecución conjunta y cohesiva de los programas y acciones planificadas. Esta situación ha derivado en esfuerzos dispersos y la ausencia de un sistema nacional único de información que consolide indicadores precisos sobre gestión, impacto y resultados, dificultando la rendición de cuentas y la toma de decisiones basadas en evidencia.

Desde el enfoque de gobernanza multinivel, el desafío reside en armonizar la acción del nivel nacional con la gestión territorial. Aunque algunos departamentos y municipios han implementado programas locales de bienestar y reconocimiento a veteranos, la falta de integración con la política nacional produce brechas importantes en el acceso efectivo a los beneficios, especialmente en regiones de alta concentración de veteranos, pero con limitada presencia estatal.

Además, la sostenibilidad financiera sigue siendo una preocupación estructural. La dependencia predominante del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa restringe la expansión y consolidación de programas, comprometiendo el principio de progresividad y la garantía plena de los derechos consagrados en la Ley 1979.

Finalmente, si bien la implementación normativa e institucional de la Ley 1979 ha tenido avances significativos entre 2020 y 2024, se requieren estrategias focalizadas para mejorar la cobertura, fortalecer la articulación interinstitucional y multinivel, y robustecer la evaluación del impacto. La consolidación del bienestar integral de los veteranos exige una gobernanza coordinada y participativa, con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y una mayor inclusión de los beneficiarios en la definición y seguimiento de las políticas públicas.

## 5. EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y VACÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

La evaluación de resultados constituye una fase esencial para valorar el grado en que la Ley 1979 de 2019, “por la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública”, ha sido implementada en coherencia con sus principios de reconocimiento, progresividad, bienestar integral y coordinación interinstitucional. Este capítulo analiza la información obtenida a través del instrumento aplicado a 54 participantes, entre veteranos acreditados, en trámite y no acreditados, pertenecientes principalmente al Ejército Nacional y a la Policía Nacional, con trayectorias de servicio que, en su mayoría, superan los veinte años.

El propósito de este análisis es identificar los niveles de acceso, oportunidad, pertinencia y satisfacción en relación con los beneficios establecidos por la ley, educación, empleo, vivienda, salud, reconocimiento y beneficios sociales, así como examinar la percepción de los encuestados frente a la claridad informativa, el trato institucional, la articulación entre entidades y los efectos percibidos en su bienestar integral desde 2019 hasta 2024.

Los resultados permiten establecer un panorama mixto: por un lado, se evidencian avances en la creación de estructuras administrativas como el Registro Único de Veteranos (RUM) y el Viceministerio para los Veteranos; por otro, persisten limitaciones operativas que obstaculizan la materialización de los derechos reconocidos. En la práctica, el tránsito desde el reconocimiento simbólico hacia un bienestar tangible enfrenta brechas de información, demoras en la atención, cupos limitados y débil articulación interinstitucional. El análisis que sigue se organiza en torno a los siguientes ejes:

- Acceso y cobertura de los beneficios.
- Oportunidad y tiempos de respuesta.
- Pertinencia respecto a las necesidades reales.
- Satisfacción del usuario y percepción de la calidad.
- Gobernanza, articulación y trato institucional.
- Resultados percibidos en el bienestar integral.

Identificación de vacíos estructurales frente a los objetivos normativos de la Ley 1979 de 2019.

De este modo, el capítulo busca ofrecer una lectura empírica y crítica del proceso de implementación durante el periodo 2020–2024, resaltando tanto las buenas prácticas como los

aspectos que requieren ajustes para garantizar la efectividad y sostenibilidad de la política pública dirigida a los veteranos de la Fuerza Pública en Colombia.

### **5.1. Cobertura de beneficios por dimensión.**

El análisis de las respuestas obtenidas revela que, a pesar de avances institucionales significativos como la formalización del Registro Único de Veteranos (RUM) y la creación del Viceministerio para los Veteranos, la cobertura efectiva y el acceso real a los beneficios contemplados en la Ley 1979 de 2019 son limitados y desiguales a lo largo de las diferentes dimensiones del bienestar integral.

De los 54 participantes en la encuesta, el 92.6% (50) está acreditado en el RUM, uno se encuentra en proceso de acreditación, y otro no conoce este registro. Esta alta tasa de acreditación no se refleja en un acceso amplio y efectivo a los beneficios ofrecidos por la norma. La mayoría de los veteranos reporta o bien no haber solicitado los beneficios o haberlo hecho sin conseguir acceder, lo que pone de manifiesto fallas en la difusión, acompañamiento institucional y dificultades operativas.

En el componente educativo, los datos muestran que la mayoría de los veteranos no accede a los beneficios dispuestos por la Ley, ya que el 77,8 % no ha presentado solicitudes. Del grupo que sí lo hizo, el 18,5 % reportó haber intentado obtener beneficios educativos sin éxito, y solo dos personas manifestaron haber logrado acceder. Los relatos cualitativos señalan que persisten dificultades asociadas a la falta de claridad en los requisitos, la poca articulación entre instituciones educativas y entidades del sector defensa, y la ausencia de mecanismos automáticos de homologación para los hijos de veteranos. Esto convierte al componente educativo en un beneficio de alto potencial transformador, pero de baja operatividad.

En el acceso al empleo, el panorama resulta aún más crítico. Más del 80 % de los encuestados no ha solicitado o no logró acceder a los programas de intermediación laboral. Entre quienes acudieron a instituciones como el SENA o el Servicio Público de Empleo, predominan percepciones de falta de acompañamiento, ausencia de incentivos efectivos para empleadores y una oferta laboral insuficientemente ajustada al perfil de los exuniformados. Además, varios participantes indican que, aunque actualmente están ocupados, lo hacen sin garantías laborales básicas como la seguridad social, lo que confirma que el empleo es el componente más débil de la implementación de la Ley 1979 y uno de los elementos que genera mayor sensación de desprotección.

En materia de vivienda, la situación tampoco es favorable. El 44,4 % de los veteranos encuestados declaró haber solicitado subsidios o créditos sin obtener respuesta positiva, mientras que más de la mitad no ha iniciado trámites. Solo dos personas lograron beneficiarse efectivamente. Entre las barreras más mencionadas se encuentran la complejidad de los procesos administrativos, los requisitos financieros que muchos no pueden cumplir y la escasa disponibilidad de cupos. Esto muestra que, aunque existe una demanda considerable y una necesidad real, la capacidad del Estado para materializar este beneficio es muy limitada.

En el ámbito de la salud, aunque todos los veteranos están afiliados a regímenes especiales, el acceso a los servicios previstos por la Ley 1979 es igualmente reducido. Un 70 % de los encuestados no ha solicitado ningún servicio específico asociado a la Ley, once personas relataron intentos sin éxito y solo cinco afirmaron haber recibido atención o rehabilitación derivada de este marco normativo. Aunque los veteranos valoran positivamente la atención cuando logran acceder a ella, persisten desafíos importantes relacionados con la falta de difusión, la insuficiente cobertura territorial y la poca inclusión de las familias en los servicios de bienestar y rehabilitación.

La dimensión del reconocimiento simbólico y la memoria histórica muestra, igualmente, bajos niveles de participación. Más del 87 % de los encuestados no ha participado en homenajes, ceremonias o actividades orientadas a fortalecer la identidad veterana. Varias narrativas indican que estas actividades suelen concentrarse en grandes ciudades, lo que dificulta el acceso a quienes residen en municipios intermedios o zonas rurales. La política simbólica aparece, por tanto, como visible en el discurso, pero poco accesible en la práctica.

Finalmente, los beneficios sociales complementarios, como exenciones, descuentos o subsidios menores, son los menos conocidos y utilizados por los encuestados. La gran mayoría nunca ha intentado acceder a ellos debido al desconocimiento sobre su existencia, la poca claridad en los procedimientos y la falta de comunicación institucional. Este hallazgo sugiere que el componente social de la Ley 1979 es prácticamente inexistente para la mayoría de los veteranos encuestados.

## **5.2. Pertinencia y efectividad de los programas.**

La pertinencia y la efectividad de los programas asociados a la Ley 1979 de 2019 pueden evaluarse, en gran medida, a partir de la oportunidad en la entrega de los beneficios y del tiempo que tardan las entidades en responder a las solicitudes de los veteranos. Este indicador refleja la capacidad administrativa del Estado para transformar el reconocimiento jurídico en acciones concretas. Los resultados de la encuesta muestran un panorama marcado por demoras sistemáticas, percepciones de lentitud institucional y diferencias importantes entre los sectores nacionales y territoriales encargados de ejecutar los beneficios. De manera general, aproximadamente el 65 % de los veteranos considera que los tiempos de atención no cumplen con los principios de eficiencia y celeridad previstos en la norma, lo cual indica una brecha considerable entre la formulación de la política y su operación real en el territorio.

En el componente educativo, los tiempos de respuesta son percibidos como especialmente tardíos. La mayoría de los encuestados calificó la oportunidad de los trámites como “inoportuna” o “muy inoportuna”, incluso entre quienes no solicitaron directamente los beneficios. Aquellos que sí adelantaron procesos para becas, descuentos o cupos académicos reportan esperas prolongadas, escasa información sobre el estado de sus solicitudes y dependencia de criterios discrecionales de las instituciones educativas o de las dependencias militares encargadas de la autorización. Esto revela que, aunque la educación es un eje central para la reintegración social y laboral de los veteranos, la falta de claridad administrativa y la ausencia de rutas estandarizadas de acceso disminuyen su pertinencia y reducen su impacto transformador.

En el ámbito del empleo, la percepción es aún más negativa. Cerca del 70 % de los veteranos que intentaron vincularse a programas de intermediación laboral señalan que no recibieron respuesta o que esta llegó de manera tardía e incompleta. Las quejas más frecuentes se relacionan con la ausencia de retroalimentación, la falta de continuidad en los procesos y la inexistencia de mecanismos de seguimiento por parte de las entidades responsables. Las narrativas abiertas reiteran expresiones como “muy inoportuno”, “no hubo continuidad” o “no recibí respuesta”, lo que confirma la débil articulación operacional entre el Viceministerio para los Veteranos, el Servicio Público de Empleo y el SENA. Estos hallazgos coinciden con informes institucionales recientes, que advierten que la falta de coordinación es uno de los principales factores que afectan la efectividad de los programas de empleabilidad dirigidos a veteranos.

El componente de vivienda presenta uno de los niveles más altos de insatisfacción frente a los tiempos de respuesta. Cerca del 80 % de los participantes señala que la gestión fue “inoportuna” o “muy inoportuna”, y ninguno reportó haber recibido una respuesta ágil o eficiente. Los testimonios indican que la tramitología excesiva, la falta de información clara sobre convocatorias o requisitos y la ausencia de acompañamiento institucional son obstáculos recurrentes. Incluso existen casos en los que, pese a haber radicado solicitudes formales, los veteranos nunca recibieron una respuesta definitiva ni un seguimiento posterior. Las demoras también profundizan la percepción de inequidad territorial, pues los beneficios parecen estar concentrados en ciudades capitales, mientras que los municipios intermedios o rurales enfrentan mayores dificultades de acceso.

El componente de salud presenta una percepción algo más equilibrada. Cerca del 40 % de los encuestados considera que los tiempos de respuesta fueron “aceptables” u “oportunos”, lo cual puede explicarse por la existencia de subsistemas de sanidad militar y policial con estructuras administrativas más consolidadas. Sin embargo, el 60 % restante califica los trámites como “inoportunos”, especialmente en lo relacionado con atención integral, rehabilitación física y psicológica e inclusión de familiares. Las quejas más frecuentes se refieren a la falta de información unificada, los tiempos prolongados en autorizaciones médicas y la baja disponibilidad de servicios especializados en regiones apartadas. Esto coincide con los informes oficiales del Ministerio de Defensa, que identifican como desafíos prioritarios la digitalización de procesos y la reducción de los tiempos de autorización en salud.

En materia de reconocimiento simbólico y memoria histórica, los tiempos de respuesta y la pertinencia de las acciones también son cuestionados. Aunque un grupo reducido valora positivamente la frecuencia de ciertas ceremonias y homenajes, la mayoría de los encuestados considera que este tipo de actividades no es periódico ni se desarrolla de manera sostenida. Muchos veteranos afirman que los actos simbólicos dependen más de la agenda política del momento que de una programación institucional continua, lo que disminuye su impacto y genera una baja percepción de eficacia.

Finalmente, los beneficios sociales complementarios, como transporte, alivios financieros u otros apoyos menores, se encuentran entre los peor evaluados en términos de oportunidad. Los veteranos coinciden en que, aunque estos beneficios existen en teoría, los tiempos para acceder a ellos son indeterminados, las rutas institucionales no están claras y las entidades suelen ofrecer

respuestas contradictorias. Esta falta de coordinación interinstitucional refuerza la idea de que la política, en su dimensión social, carece de mecanismos efectivos de gestión.

**Pertinencia en educación.** La pertinencia del componente educativo es una de las más bajas del conjunto de beneficios. La mayoría de los encuestados calificó los programas educativos como “*nada pertinentes*” o “*poco pertinentes*” respecto a sus necesidades o las de sus familias. Los principales argumentos se centran en tres factores:

1. Falta de cobertura real para los hijos de los veteranos, pues los cupos o descuentos dependen de la disponibilidad y voluntad de las instituciones educativas.
2. Ausencia de homologación nacional: cada entidad aplica criterios diferentes, lo que genera inequidad territorial.
3. Desconocimiento de las rutas de acceso y ausencia de acompañamiento institucional

Solo un caso reportó haber accedido con éxito a un beneficio educativo, destacando su impacto positivo, pero señalando la necesidad de que el acceso sea automático y no condicionado a gestiones individuales.

**Pertinencia en empleo.** La pertinencia en el componente laboral presenta resultados críticos. La gran mayoría de los veteranos percibe que los programas de empleabilidad no responden a sus capacidades, experiencia ni expectativas. A pesar de que varios mencionan haber intentado vincularse a programas de intermediación del SENA o el Servicio Público de Empleo, no se identificaron ofertas específicas para su perfil.

Los encuestados destacan que los incentivos a la contratación no se traducen en oportunidades reales de empleo formal, y que no existen programas de reconversión laboral acordes con sus habilidades adquiridas en servicio. En consecuencia, la pertinencia del componente empleo fue evaluada entre “*poco pertinente*” y “*nada pertinente*” por más del 80 % de los participantes.

**Pertinencia en vivienda.** El componente habitacional muestra un nivel intermedio de pertinencia. Si bien la mayoría no accedió a beneficios concretos, los veteranos reconocen que el acceso a vivienda sí representa una necesidad prioritaria. Sin embargo, los programas disponibles fueron calificados como “*poco pertinentes*” debido a que no se ajustan a su capacidad económica ni contemplan alternativas de financiación diferenciadas. Algunos testimonios señalan que los

requisitos son excesivos y los plazos de respuesta prolongados, lo que limita la efectividad de esta política.

Aun así, una minoría (alrededor del 10%) valoró positivamente el esfuerzo del Estado en esta materia, destacando que los subsidios de vivienda podrían mejorar su bienestar si existiera un acompañamiento más cercano.

**Pertinencia en salud.** La pertinencia en salud obtuvo una valoración relativamente más favorable. Aproximadamente un 30% de los encuestados consideró que los servicios de salud vinculados a la Ley 1979 son “aceptables” o “pertinentes”, especialmente en lo relacionado con atención médica y rehabilitación física. No obstante, la mayoría (70%) expresó que los programas no incorporan adecuadamente la salud mental ni el acompañamiento familiar, componentes fundamentales del bienestar integral. Los testimonios coinciden en que la rehabilitación psicosocial no ha sido implementada de manera uniforme, y que la salud mental sigue siendo un tema marginal, a pesar de su inclusión explícita en la política de veteranos.

**Pertinencia en reconocimiento y memoria.** La pertinencia del componente simbólico (honos, memoria y conmemoraciones) presenta valoraciones mixtas. Si bien varios participantes reconocen el esfuerzo institucional en actos de homenaje, consideran que estos no responden a las necesidades reales de inclusión y dignificación. La mayoría califica el componente como “*nada pertinente*” o “*poco pertinente*”, señalando que se limita a actividades esporádicas, sin continuidad ni impacto material.

Algunos participantes resaltan, sin embargo, que el reconocimiento simbólico ha fortalecido su sentido de pertenencia y orgullo, pero piden acciones más tangibles, como programas educativos, becas y alivios sociales para sus familias.

**Pertinencia en beneficios sociales.** El componente de beneficios sociales fue calificado como el menos pertinente de todos. Prácticamente ninguno de los encuestados manifestó haber accedido a descuentos, alivios o subsidios de transporte. La falta de claridad sobre los mecanismos de acceso y la ausencia de difusión institucional explican esta baja pertinencia. Varios participantes afirman no conocer siquiera la existencia de tales beneficios, lo que revela una desconexión entre la formulación normativa y la práctica cotidiana.

### 5.3. Identificación de vacíos y limitaciones.

Las respuestas escritas en las preguntas abiertas reflejan emociones mixtas: esperanza y orgullo por el reconocimiento institucional, pero también frustración, desconfianza y decepción frente a la materialización real de los beneficios. A partir del análisis de contenido, se identificaron cinco núcleos temáticos recurrentes: (1) reconocimiento simbólico y memoria, (2) falta de articulación institucional, (3) deficiencias en acceso y difusión, (4) percepción de desigualdad y exclusión, y (5) impactos personales en el bienestar integral.

**Reconocimiento simbólico y sentido de pertenencia.** Un grupo de participantes valoró positivamente el hecho de que el Estado, a través de la Ley 1979, haya reconocido de manera formal la figura del veterano. Las expresiones *“dio más reconocimiento a los héroes de la patria”* o *“mayor reconocimiento para quienes fuimos parte de la institución”* reflejan una satisfacción simbólica por la visibilización social del servicio prestado a la nación.

Uno de los encuestados afirmó:

*“La ley es excelente, falta es que sea una política de Estado, que toda la nación y entidades den esos beneficios a los héroes de la patria y no coloquen trabas.”*

Otro destacó:

*“Mayor reconocimiento para quienes fuimos parte de la institución, no solo de la fuerza sino también de las autoridades locales.”*

Estos testimonios revelan que el componente simbólico de la ley tiene un alto valor emocional e identitario, aunque los propios veteranos demandan que ese reconocimiento se acompañe de acciones concretas y sostenibles.

**Falta de articulación institucional.** La percepción de desarticulación entre entidades es una de las quejas más reiteradas. Los veteranos reportan dificultades para identificar qué entidad lidera la implementación, señalando confusión entre el Viceministerio para los Veteranos, CREMIL, CASUR, EPS de la Fuerza Pública y entidades territoriales.

Entre los comentarios más frecuentes se encuentran:

*“Falta de articulación entre entidades.”*

*“Los beneficios están en su mayoría en nivel central; no todos tenemos la disponibilidad de poder solicitar.”*

*“Hay que ayudar a los veteranos a la nivelación salarial.”*

Un participante expresó una síntesis estructural del problema:

*“La Ley del Veterano requiere una articulación institucional efectiva, respaldada por un documento CONPES y una política pública estable... solo una visión amplia e incluyente permitirá honrar de manera real y justa a quienes han entregado su vida por Colombia.”*

Este tipo de testimonios evidencia que la fragmentación interinstitucional constituye una barrera sustantiva, que limita la eficiencia de los programas y genera desconfianza en los beneficiarios.

**Deficiencias en el acceso y difusión de la información.** La falta de información clara sobre rutas, requisitos y tiempos fue mencionada en casi todas las respuestas. Varios veteranos expresaron que desconocen los procedimientos o que la información es *“confusa y contradictoria”*.

Entre los testimonios más representativos se encuentran:

- *“Existe mucho desconocimiento de los beneficios; deben mejorar los canales de información.”*
- *“No todos sabemos cómo acceder. Falta claridad y acompañamiento.”*
- *“Desconozco la norma; que la expliquen.”*

La deficiente difusión impacta no solo la cobertura de la política, sino también la percepción de legitimidad institucional. Algunos entrevistados manifestaron que la falta de información genera una brecha entre la intención normativa y la experiencia real, haciendo que muchos veteranos nunca accedan a los beneficios a los que tienen derecho.

**Percepción de desigualdad y exclusión.** Otro grupo de testimonios refleja una percepción de inequidad en la aplicación de los beneficios, tanto entre fuerzas (Ejército, Policía) como entre territorios. Los veteranos consideran que los apoyos se concentran en Bogotá o en las sedes centrales, mientras que en regiones apartadas los programas son inexistentes.

**Ejemplos de estas expresiones son:**

*“Los beneficios están en su mayoría en el nivel central.”*

*“Que haya equidad en la participación de todos; se han visto preferencias.”*

*“Los beneficios dependen de la voluntad del director o del funcionario.”*

Además, algunos veteranos sienten que la ley solo favorece a quienes presentan discapacidad física o tienen pensión de invalidez:

*“Es una ley vacía, beneficios que no se cumplen y limitados a discapacidad.”*

*“Se basan solo en discapacitados, como si los demás no tuviéramos secuelas mentales y físicas por el servicio.”*

Estos comentarios revelan una sensación de exclusión y falta de enfoque diferencial, que limita la percepción de justicia y equidad en la aplicación de la política.

**Impacto percibido en el bienestar integral.** Respecto al bienestar general, los resultados son heterogéneos. Casi la mitad de los encuestados considera que su situación “se mantuvo igual” desde 2019; un 25 % afirma haber mejorado ligeramente, y otro 25 % declara haber empeorado, especialmente en lo laboral y económico.

Entre las dimensiones de bienestar más mencionadas destacan:

- Educación y formación, citada por quienes lograron acceder a cursos o programas.
- Salud física y mental, señalada en casos de atención médica efectiva.
- Reconocimiento simbólico, apreciado por su valor moral, aunque sin efecto material.

Los testimonios de mejora incluyen afirmaciones como:

*“Mejóro mucho en educación y formación.”*

*“Es beneficiosa; faltan más recursos.”*

Mientras que las percepciones negativas incluyen:

*“No tiene impacto; más información y menos discurso.”*

*“Es un saludo a la bandera; hay que ayudar de verdad a los veteranos.”*

*“No engañen más; los supuestos beneficios no sirvieron de nada.”*

En conjunto, estas narrativas muestran que la implementación de la ley ha generado una mejora simbólica pero no sustantiva en el bienestar integral. La mayoría coincide en que los avances son visibles “en el papel”, pero no se traducen en mejoras tangibles en empleo, ingresos o acceso a servicios.

#### 5.4. **Discusión frente a los objetivos normativos.**

Los resultados expresan en las dimensiones de gobernanza interinstitucional, planeación territorial, gestión de la información, enfoque diferencial y sostenibilidad presupuestal, configurando una brecha significativa entre el diseño legal y la realidad de ejecución.

**Fragmentación institucional y ausencia de gobernanza multinivel.** La debilidad más evidente radica en la falta de articulación entre las entidades responsables de la política. Los veteranos encuestados mencionaron reiteradamente que no saben con claridad a qué institución acudir para tramitar sus beneficios. Entidades como el Viceministerio para los Veteranos, CASUR, CREMIL, EPS de la Fuerza Pública, los ministerios de Defensa, Vivienda, Educación y Trabajo, y las alcaldías o gobernaciones operan de forma aislada y sin mecanismos integrados de gestión de casos.

Esta fragmentación afecta la eficiencia de la política pública, ya que produce duplicidad de funciones, vacíos en la atención y tramitología excesiva. El hecho de que el 65 % de los encuestados perciba la respuesta institucional como *“inoportuna”* o *“muy inoportuna”* confirma la ausencia de una gobernanza multinivel coherente, donde la Nación, los territorios y las entidades sectoriales actúen bajo una ruta única de atención al veterano.

**Desigualdad territorial en la implementación.** Los resultados también muestran una clara asimetría geográfica en la oferta de servicios. Mientras que, en ciudades capitales, especialmente Bogotá y Cundinamarca, existen oficinas de atención o programas piloto, los veteranos de departamentos como Cesar, Meta, Nariño, Bolívar o Casanare reportan ausencia total de presencia institucional y dificultades logísticas para acceder a los beneficios.

En varios testimonios se repite la afirmación:

*“Los beneficios están en su mayoría en el nivel central; no todos tenemos la disponibilidad de poder solicitar.”*

Este centralismo operativo contrasta con el mandato de equidad territorial previsto en la política de atención integral. La falta de coordinación con alcaldías y gobernaciones evidencia una debilidad estructural en la descentralización de la política pública, que termina reproduciendo desigualdades regionales.

**Falta de difusión, claridad y accesibilidad de la información.** Más del 70% de los veteranos manifestó desconocer las rutas de acceso, requisitos o procedimientos para beneficiarse de la ley. Este vacío comunicacional impide que el derecho reconocido se traduzca en ejercicio

efectivo. Las expresiones “nada clara” y “poco clara” fueron las más frecuentes al evaluar la información institucional, y la mayoría señaló que solo se enteran por compañeros o redes informales.

Esta falta de difusión constituye una barrera estructural de acceso, que vulnera los principios de transparencia y enfoque diferencial. La política no ha desarrollado aún una estrategia nacional de comunicación pública que garantice que los veteranos, especialmente en zonas rurales o apartadas, conozcan sus derechos y los mecanismos para ejercerlos.

**Limitada pertinencia de los programas y ausencia de enfoque integral.** El análisis cruzado entre los componentes de educación, empleo, salud, vivienda y memoria histórica muestra una baja adecuación de los programas a las necesidades reales de los veteranos. Los participantes coinciden en que los beneficios no se ajustan a su perfil socioeconómico ni a su etapa de vida, lo que genera frustración y percepción de inequidad.

Por ejemplo:

En empleo, los programas no contemplan procesos de reconversión laboral ni incentivos efectivos de contratación. En educación, los beneficios para los hijos dependen de la voluntad de las instituciones, sin regulación uniforme

En salud, la atención se concentró en lo físico, dejando rezagado el componente de salud mental y acompañamiento familiar. Estos vacíos demuestran que la política carece de una visión realmente integral, pues trata los beneficios de manera fragmentada en lugar de abordarlos desde el bienestar biopsicosocial completo del veterano y su núcleo familiar.

**Sostenibilidad financiera y ausencia de instrumentos de seguimiento.** Un vacío crítico identificado es la falta de un marco presupuestal estable que garantice la continuidad de los programas. Los informes de la Presidencia (2021–2023) y el Ministerio de Defensa (2023) reconocen que la mayoría de las acciones se financian con recursos de funcionamiento ordinarios, sin una asignación específica en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto explica la intermitencia y discontinuidad de muchos beneficios.

Asimismo, no existen instrumentos públicos de seguimiento y evaluación participativa que midan el impacto de la ley en el bienestar integral. El registro único de veteranos (RUV) se limita a la identificación administrativa, sin generar indicadores de calidad de vida o cobertura social. La ausencia de indicadores de resultado y de impacto impide determinar si los recursos invertidos han mejorado efectivamente la vida de los veteranos y sus familias.

### **5.5. Experiencias comparadas.**

La atención integral a los veteranos ha sido una política consolidada en varios países con trayectorias significativas en conflictos internacionales, ofreciendo referentes clave para el diseño y evaluación de políticas en contextos diferentes. En Estados Unidos, el Department of Veterans Affairs (VA) gestiona un sistema robusto y autónomo que abarca una gama amplia de beneficios, incluyendo atención médica especializada, programas educativos, facilidades de vivienda y pensiones para veteranos. La existencia de hospitales dedicados, atención psicológica y programas de rehabilitación son elementos centrales en el bienestar de sus veteranos, sustentados en una institucionalidad con autonomía presupuestaria considerable que garantiza sostenibilidad y profundidad en la atención (U.S. Department of Veterans Affairs, 2020).

Por su parte, en Reino Unido, el Ministry of Defence coordina Veterans UK, una entidad que presta servicios focalizados en la salud, asesoría laboral y apoyo familiar, con énfasis particular en la transición exitosa a la vida civil y el fortalecimiento de la integración comunitaria. Este modelo destaca por su orientación hacia la reinserción social sostenible, abordando las dimensiones sociales y emocionales del bienestar de los veteranos (Ministry of Defence, 2021).

En América Latina, los avances en políticas para veteranos muestran heterogeneidad considerable. Chile ha desarrollado programas que combinan reconocimiento histórico y beneficios sociales, logrando cierto nivel de institucionalidad, aunque sin alcanzar la amplitud y autonomía de los modelos anglosajones. En cambio, países como Argentina y México han focalizado sus políticas en pensiones y servicios de salud, careciendo en buena medida de una articulación intersectorial que permita una atención integral y coordinada (CEPAL, 2021). Estos países enfrentan retos similares a los de Colombia, particularmente en cuanto a la sostenibilidad presupuestal y la creación de mecanismos participativos de los veteranos en la formulación de políticas.

En este contexto, la Ley 1979 de 2019 en Colombia se presenta como el primer esfuerzo sistemático y integral para atender a los veteranos, adaptando algunas experiencias internacionales al escenario particular de un conflicto armado interno prolongado, caracterizado por alta victimización y complejidad social. El modelo colombiano incorpora elementos de institucionalidad nueva con creación de registros oficiales, políticas integrales y reconocimiento simbólico, pero enfrenta desafíos propios en términos de articulación, recursos y sostenibilidad.

El análisis comparado revela que las políticas más exitosas para veteranos dependen esencialmente de tres pilares fundamentales: (1) una institucionalidad sólida y especializada que garantice continuidad y calidad en la atención; (2) recursos financieros y humanos sostenibles que permitan la implementación efectiva de programas; y (3) mecanismos de reconocimiento simbólico que refuercen la dignidad, identidad y memoria colectiva de los veteranos.

## **6. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA**

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores evidencia que la implementación de la Ley 1979 de 2019 ha significado un avance importante en el reconocimiento jurídico y simbólico de los veteranos de la Fuerza Pública, pero también que su ejecución práctica presenta limitaciones estructurales que afectan la efectividad de los beneficios y el alcance del bienestar integral. Los resultados obtenidos a partir del instrumento aplicado y la revisión documental reflejan un escenario de baja articulación interinstitucional, centralismo operativo, insuficiente difusión y escasa pertinencia de los programas, factores que, en conjunto, han debilitado el impacto de la política pública.

En este contexto, el presente capítulo formula un conjunto de recomendaciones y propuestas de política pública orientadas a fortalecer la gobernanza, la sostenibilidad y la integralidad del sistema de atención al veterano. Las propuestas se fundamentan en los principios de progresividad, equidad territorial, participación y enfoque de derechos humanos, y buscan aportar al rediseño de una política de Estado sostenible, que trascienda los periodos de gobierno y garantice el reconocimiento efectivo a quienes sirvieron al país.

Estas recomendaciones no se limitan a ajustes administrativos, sino que promueven una reforma estructural que consolide la atención al veterano como un componente transversal de la política social colombiana, con énfasis en la inclusión, la salud mental, la formación continua, el empleo digno y la memoria colectiva.

### **6.1. Fortalecimiento de la gobernanza interinstitucional**

Una de las principales conclusiones del estudio es la fragmentación institucional que caracteriza la implementación de la Ley 1979 de 2019. La coexistencia de múltiples actores, Viceministerio para los Veteranos, CASUR, CREMIL, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud, alcaldías y gobernaciones, sin una estructura coordinadora sólida, ha generado duplicidad de funciones, lentitud en los trámites y desarticulación territorial. Esta situación contraviene el principio de eficiencia administrativa y progresividad de los derechos consagrado en la Constitución Política y en la misma Ley 1979.

Desde el enfoque teórico de la gobernanza pública, autores como Kooiman (2003) y Pierre y Peters (2000) plantean que la efectividad de las políticas depende de la capacidad del Estado para articular actores diversos en redes cooperativas, donde prevalezcan la coordinación horizontal, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Aplicado al caso de los veteranos, esto implica pasar de un modelo burocrático-sectorial a uno de gobernanza colaborativa, que integre instituciones públicas, organizaciones sociales de veteranos y actores territoriales bajo un marco común de acción.

En este sentido, se recomienda la creación de un Sistema Nacional de Atención al Veterano (SINAVET), coordinado por el Viceministerio para los Veteranos y sustentado en tres componentes principales:

**Consejo nacional de gobernanza del veterano (CNGV):** Un espacio de coordinación interinstitucional que reúna a los ministerios y entidades con competencias directas en los ejes de bienestar (salud, educación, vivienda, empleo y memoria histórica), junto con representantes de las asociaciones de veteranos y de la sociedad civil. Este consejo actuaría como instancia de planificación estratégica y seguimiento de la política pública, asegurando que las decisiones no dependan de coyunturas gubernamentales sino de un plan de largo plazo.

**Mesas territoriales de atención integral:** Conformadas en los departamentos y capitales, estas mesas permitirían descentralizar la política, garantizando la articulación entre el Gobierno Nacional, las gobernaciones y alcaldías. Su función sería adaptar los programas nacionales a las necesidades locales, fortaleciendo la presencia institucional en regiones donde la oferta actual es limitada (Cesar, Casanare, Meta, Bolívar, Nariño, entre otras).

**Plataforma única de información del veterano (PUV):** Un sistema digital interoperable que consolide los registros de CASUR, CREMIL, EPS de la Fuerza Pública y el Viceministerio, para reducir la tramitología y optimizar la gestión de casos. La plataforma debería incluir herramientas de trazabilidad, autogestión y monitoreo ciudadano, garantizando transparencia y acceso en tiempo real a la información sobre los beneficios y su estado.

Adicionalmente, se propone que el Viceministerio para los Veteranos asuma un rol de autoridad rectora de la política, con capacidad normativa y presupuestal, superando su función actual de coordinación simbólica. Para ello, es necesario que el Congreso de la República expida

un Documento CONPES de Política de Estado para los Veteranos, que asegure su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo y asigne un presupuesto específico para la ejecución intersectorial.

El fortalecimiento de la gobernanza debe ir acompañado de mecanismos de participación activa de los veteranos y sus organizaciones representativas, no solo como beneficiarios, sino como actores corresponsables del diseño, implementación y evaluación de la política. Este enfoque participativo favorece la legitimidad institucional y responde al principio de reconocimiento social y simbólico que la Ley 1979 pretende garantizar.

Finalmente, la articulación interinstitucional no puede limitarse al ámbito nacional. La experiencia comparada en países como Estados Unidos y Reino Unido demuestra que la sostenibilidad de las políticas de atención a veteranos depende de modelos de gobernanza multinivel, donde los gobiernos locales, las universidades, las empresas y las organizaciones comunitarias participan activamente en la prestación de servicios, la empleabilidad y la rehabilitación.

## **6.2. Ajustes normativos y reglamentarios**

El análisis de la implementación de la Ley 1979 de 2019 evidencia que, pese a su valor simbólico y jurídico, persisten vacíos normativos y limitaciones reglamentarias que obstaculizan su aplicación efectiva y su capacidad para generar un impacto real en el bienestar integral de los veteranos de la Fuerza Pública. La ley fue concebida como un instrumento de reconocimiento, protección y compensación, pero su desarrollo reglamentario ha sido fragmentado, insuficiente y dependiente de la discrecionalidad administrativa.

Entre 2020 y 2021, los Decretos 1345, 1346 y 1874 buscaron reglamentar aspectos operativos como la acreditación de los veteranos, la creación del Viceministerio para los Veteranos y la definición de beneficios iniciales. Sin embargo, los hallazgos de este estudio muestran que estas disposiciones no lograron consolidar un sistema normativo integral, dejando amplias zonas grises en materia de cobertura, competencias institucionales y mecanismos de financiación.

La ausencia de un documento CONPES de política pública constituye una de las principales debilidades del marco normativo. Sin este instrumento, la política de atención al veterano depende de iniciativas parciales de las entidades del sector defensa, sin asegurar continuidad presupuestal, indicadores de resultado ni mecanismos de evaluación intersectorial. En

consecuencia, se recomienda formular y aprobar un CONPES para la Política Integral de Atención y Reconocimiento al Veterano, que:

- Fije objetivos estratégicos a largo plazo.
- Asigne recursos sostenibles.
- Defina indicadores de seguimiento y evaluación.
- Establezca responsabilidades claras para las entidades del orden nacional y territorial.

Asimismo, la investigación revela la necesidad de actualizar la Ley 1979 de 2019 para fortalecer sus principios de equidad, progresividad y enfoque diferencial. Se proponen los siguientes ajustes legislativos prioritarios:

**Ampliación de la definición de veterano:** Incluir a los exintegrantes de la Fuerza Pública que, habiendo cumplido servicio activo, no lograron acreditación por razones administrativas o por desconocimiento del Registro Único de Veteranos (RUV). La encuesta evidencia que cerca del 15 % de los participantes no conoce el proceso de registro o no ha podido completarlo, lo que los excluye de los beneficios.

**Incorporación del enfoque de bienestar integral:** Reformar la ley para que el bienestar de los veteranos sea comprendido no solo como la suma de beneficios materiales, sino como un derecho que articule dimensiones físicas, mentales, sociales y simbólicas. Esto implica incluir explícitamente la atención psicosocial, la salud mental, la reintegración familiar y la formación continua como componentes obligatorios de la política pública.

**Fortalecimiento de la responsabilidad territorial:** Modificar la norma para obligar a las entidades territoriales (gubernaciones y alcaldías) a incorporar programas específicos de atención a veteranos en sus planes de desarrollo y presupuestos anuales. Esto garantizaría la descentralización operativa y la equidad regional, superando el centralismo institucional que los resultados de campo evidencian.

**Creación de un fondo nacional para el bienestar del veterano (FONVET):** Establecer, mediante reforma legal, un fondo con destinación específica para financiar los programas derivados de la Ley 1979. Este fondo debería nutrirse de recursos del presupuesto general de la nación, aportes voluntarios del sector privado y cooperación internacional. La existencia de un fondo autónomo permitiría asegurar la sostenibilidad financiera y reducir la dependencia de los recursos ordinarios del Ministerio de Defensa.

**Revisión de los decretos reglamentarios existentes:** Los decretos vigentes deben actualizarse para unificar criterios y eliminar contradicciones entre la normativa del sector defensa y las políticas de protección social. Se requiere establecer protocolos de interoperabilidad administrativa entre el Viceministerio, CASUR, CREMIL y las demás entidades del Estado que intervienen en la atención al veterano.

Desde el punto de vista teórico, estos ajustes se sustentan en la noción de gobernanza adaptativa (Rhodes, 1996; Subirats, 2012), que plantea que las normas deben evolucionar en función de la experiencia institucional y de los aprendizajes derivados de la práctica. En el caso colombiano, la reforma de la Ley 1979 no debe entenderse como una ruptura, sino como un proceso de consolidación progresiva de una política pública en maduración, capaz de responder a los cambios sociales y a las demandas emergentes de la población veterana.

Finalmente, se recomienda que el Congreso de la República, en coordinación con el Ministerio de Defensa y la academia, convoque una Comisión Nacional de Revisión Normativa, integrada por expertos en derecho público, seguridad, derechos humanos y política social, junto con representantes de las organizaciones de veteranos. Esta comisión tendría como propósito formular una propuesta de actualización legislativa participativa, que garantice la coherencia entre el reconocimiento simbólico, la atención integral y la sostenibilidad de los derechos adquiridos.

De modo que, los ajustes normativos y reglamentarios propuestos buscan cerrar la brecha entre el diseño legal y la práctica institucional, dotando a la política de atención al veterano de un marco jurídico robusto, descentralizado y financieramente estable, que permita transformar el reconocimiento formal en bienestar efectivo para quienes han servido al país.

### **6.3. Estrategias de articulación territorial y con sociedad civil**

Asociaciones de veteranos, aunque constituyen un actor clave en la representación y defensa de los intereses del colectivo, carecen de mecanismos formales de interlocución con el Estado, y su participación suele limitarse a espacios consultivos sin poder decisorio.

Desde el marco teórico de la gobernanza multinivel (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003), la articulación entre niveles de gobierno y sociedad civil es condición indispensable para garantizar la eficacia de las políticas públicas contemporáneas. En el caso colombiano, esta articulación implica superar la lógica jerárquica del sector defensa y avanzar hacia un modelo de coordinación cooperativa que reconozca la corresponsabilidad de los actores locales y sociales en la gestión del bienestar del veterano.

En esta perspectiva, se proponen las siguientes estrategias de articulación territorial y con sociedad civil:

**Creación de comités departamentales y municipales de atención al veterano (CODAVET):** Instancias de coordinación local conformadas por las secretarías de gobierno, salud, educación y desarrollo social, junto con representantes de las asociaciones de veteranos y delegados del Viceministerio para los Veteranos. Estos comités permitirían adaptar la política nacional a las condiciones locales, impulsar programas de inserción laboral, acceso a vivienda y atención psicosocial, y fortalecer la descentralización administrativa.

Incorporación del enfoque de veterano en los Planes de Desarrollo Territorial:

Se recomienda que las gobernaciones y alcaldías incluyan objetivos, indicadores y presupuestos específicos para la atención de la población veterana, integrándolos a los planes de desarrollo y a los presupuestos participativos locales. Esta acción garantizaría la sostenibilidad de las políticas y evitaría que dependan exclusivamente de las directrices nacionales.

**Convenios de cooperación interinstitucional con universidades y centros de investigación:** La academia puede desempeñar un papel fundamental en la formación, investigación aplicada y acompañamiento psicosocial de los veteranos. A través de convenios marco con universidades públicas y privadas, se podrían crear observatorios regionales del veterano, programas de becas educativas y espacios de asesoría legal y social que contribuyan al fortalecimiento comunitario.

**Alianzas con el sector privado y organizaciones no gubernamentales (ONG):** Se propone la conformación de un Pacto Nacional por el Veterano, en el que empresas, fundaciones

y organizaciones civiles adopten compromisos voluntarios de empleabilidad, inclusión social y apoyo a proyectos productivos. Este mecanismo permitiría diversificar las fuentes de apoyo y ampliar el impacto de los programas de reintegración.

**Impulso de redes territoriales de memoria y reconocimiento:** A nivel local, las alcaldías, los museos de historia y los centros de memoria deberían integrar en sus agendas actividades de conmemoración, exposición y pedagogía cívica sobre el papel de la Fuerza Pública y los veteranos en la construcción de paz. Estas acciones fortalecen el vínculo entre la comunidad civil y los exintegrantes de la institución, promoviendo la reconciliación social y el sentido de pertenencia.

**Mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano:** Se sugiere la creación de veedurías ciudadanas del veterano, que acompañen la ejecución presupuestal, evalúen la calidad de la atención y formulen observaciones a las entidades responsables. Este ejercicio de vigilancia social fortalecería la transparencia, reduciría la tramitología y promovería la confianza en las instituciones. Estas estrategias responden al principio de subsidiariedad y complementariedad propio de la gobernanza territorial: el Estado central define los lineamientos estratégicos, mientras que los gobiernos locales y la sociedad civil adaptan e implementan las acciones conforme a sus contextos. En última instancia, la articulación territorial no solo mejora la eficacia administrativa, sino que potencia el reconocimiento simbólico y la integración social de los veteranos, transformando su condición de beneficiarios pasivos en la de agentes activos de desarrollo y memoria colectiva.

#### **6.4. Propuestas de sostenibilidad presupuestal y seguimiento**

Uno de los mayores desafíos identificados en la implementación de la Ley 1979 de 2019 es la ausencia de una estructura financiera estable y de mecanismos sistemáticos de evaluación que garanticen la sostenibilidad y continuidad de la política del veterano. Si bien la norma reconoce derechos en educación, salud, vivienda, empleo y memoria, su desarrollo ha dependido en gran medida de recursos dispersos del Ministerio de Defensa Nacional, del Viceministerio para los Veteranos y de convenios ocasionales con otras entidades, sin un presupuesto consolidado ni un sistema de seguimiento interinstitucional permanente.

Esta situación ha generado que los beneficios se implementen de manera desigual, limitada y sujeta a la disponibilidad fiscal de cada gobierno, lo cual vulnera el principio de progresividad de los derechos sociales (Constitución Política, art. 13 y 366). La sostenibilidad presupuestal no puede entenderse únicamente como un asunto contable, sino como una condición estructural que define la capacidad del Estado para mantener, ampliar y mejorar la atención integral a los veteranos en el tiempo.

Con base en lo anterior, se formulan las siguientes propuestas de sostenibilidad presupuestal y de seguimiento institucional, orientadas a consolidar la política pública como un compromiso de Estado y no de gobierno.

**1. Creación de un fondo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.** Destinado exclusivamente a financiar los programas derivados de la Ley 1979. Este fondo podría estructurarse bajo la coordinación del Viceministerio para los Veteranos, con aportes de:

El Presupuesto General de la Nación, en un rubro de inversión social plurianual.

Recursos provenientes del sector defensa, reasignando partidas de bienestar y compensación.

Contribuciones voluntarias del sector privado y de la cooperación internacional, mediante incentivos tributarios.

Donaciones, cooperación técnica y recursos de regalías para proyectos territoriales.

El FONVET permitiría asegurar flujo financiero estable, continuidad de programas y cobertura nacional, garantizando la ejecución de proyectos prioritarios en salud mental, vivienda, empleo y educación

**2. Inclusión de la política de veteranos en el Plan Nacional de Desarrollo y los planes territoriales.** Para consolidar la política como un compromiso de Estado, se recomienda su inclusión explícita en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, con metas verificables e indicadores presupuestales. Esto permitiría articular la planeación nacional y territorial, asegurar recursos multianuales y hacer exigible la responsabilidad fiscal de las entidades en la atención a los veteranos.

**3. Diseño de un Sistema de Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas (SIMER-VET).** Se propone la creación del SIMER-VET, un sistema de información público que integre los datos del Registro Único de Veteranos (RUV), los informes de gestión de las entidades del Estado y las veedurías ciudadanas.

Sus componentes serían:

- Monitoreo permanente de cobertura, gasto y resultados.
- Evaluación de impacto en bienestar integral, con indicadores de salud, empleo, educación, vivienda y percepción de reconocimiento.
- Rendición de cuentas pública anual, con informes abiertos en línea y audiencias regionales participativas.

Este sistema promovería la transparencia, la toma de decisiones basada en evidencia y la confianza social en las instituciones encargadas.

**4. Mecanismos de cofinanciación y alianzas estratégicas.** Para ampliar el alcance financiero, se sugiere impulsar esquemas de cofinanciación intersectorial y público-privada, en los que participen ministerios, empresas, fundaciones y organismos multilaterales.

Ejemplos posibles incluyen:

- Programas de educación superior gratuita o con descuento mediante alianzas con universidades.
- Proyectos de vivienda y crédito blando con el sector financiero.
- Programas de empleabilidad y emprendimiento con cámaras de comercio y gremios.

Estos acuerdos reducirían la presión fiscal sobre el Estado y ampliarían las oportunidades reales para los beneficiarios.

**5. Creación de un Observatorio Nacional del Veterano.** Como instancia adscrita a la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, este observatorio sería responsable de producir

evidencia científica, indicadores sociales y estudios de evaluación sobre el impacto de la política. En cooperación con universidades y centros de investigación, su función sería alimentar el SIMER-VET, formular recomendaciones técnicas y apoyar la formulación de futuras reformas normativas.

**6. Establecimiento de auditorías sociales y control ciudadano.** La sostenibilidad institucional también depende de la confianza pública. Por ello, se recomienda formalizar veedurías ciudadanas y observatorios sociales de veteranos que participen en el seguimiento de la política, verificando la ejecución de recursos y denunciando irregularidades. Esta medida refuerza el principio de transparencia y participación, consagrado en la Ley 1757 de 2015 sobre control social a la gestión pública.

En conjunto, estas propuestas apuntan a consolidar un modelo de gestión financiera responsable y de evaluación permanente, que transforme la Ley 1979 de 2019 en una política pública estable, transparente y orientada a resultados.

La sostenibilidad presupuestal, acompañada de mecanismos de seguimiento técnico y participación social, garantizará que el reconocimiento a los veteranos trascienda lo simbólico para materializarse en bienestar real, inclusión y dignidad, principios que constituyen la esencia del Estado Social de Derecho colombiano.

## CONCLUSIONES

El análisis de la implementación de la Ley 1979 de 2019 durante el periodo 2020-2024 revela una tensión paradigmática entre el reconocimiento normativo y la ejecución empírica, que este estudio operacionaliza a través del marco teórico de gobernanza multinivel (Rhodes, 1996; Pierre & Peters, 2000) y seguridad humana (PNUD, 1994). Mientras el 92.6% de los veteranos encuestados (n=54) está acreditado en el Registro Único de Veteranos (RUV), el acceso efectivo a beneficios reales no supera el 20% en dimensiones críticas como educación (4% éxito), empleo (20%) y vivienda (4%), evidenciando fallas estructurales en la implementación bottom-up (Lipsky, 1980) y ausencia de co-producción con actores territoriales y sociedad civil (Ostrom, 1990).

### **Fallas en gobernanza multinivel: de la norma al territorio**

La fragmentación interinstitucional entre Viceministerio para Veteranos, CREMIL, CASUR, SENA, EPS Fuerza Pública y entidades territoriales contradice explícitamente el modelo de gobernanza híbrida postulado por Sørensen y Torfing (2007). El 65% de veteranos percibe tiempos de respuesta "inoportunos/muy inoportunos", resultado de tramitología excesiva y centralismo administrativo que Pierre y Peters (2000) identifican como fracaso del Estado coordinador. La alta acreditación RUV (92.6%) colisiona con cobertura real limitada, confirmando la hipótesis de desacople jerárquico-red donde mandatos nacionales (Decretos 1345/1346-2020) no se traducen en capacidades locales.

Esta disfuncionalidad territorial reproduce desigualdades regionales: veteranos de Cesar, Meta, Nariño reportan "ausencia total institucional", violando principios constitucionales de progresividad (Art. 13 CP) y equidad (Ley 1979, Art. 4). La ausencia de CONPES vinculante y presupuesto propio confirma la tesis de Subirats (2012): políticas complejas fracasan sin marcos de planeación intersectorial estables.

### **Brechas en seguridad humana y bienestar integral**

Los resultados validan la transición paradigmática de seguridad nacional restrictiva a seguridad humana integral (PNUD, 1994), pero evidencian vacíos críticos en sus siete dimensiones. Salud mental (70% excluida), empleo digno (<20% formal) y reconocimiento comunitario (87% sin acceso homenajes) fallan sistemáticamente, priorizando atención física sobre psicosocial pese a mandato legal (Ley 1979, Art. 19). Esto contradice paz positiva de

Galtung (1969), donde integración veterana, sujetos de guerra que defendieron Estado, constituye reparación estructural posconflicto.

El reconocimiento simbólico, aunque valorado ("héroes de la patria"), carece impacto material: 50% reporta "situación igual" desde 2019, 25% "empeoró". Narrativas como "ley vacía, limitada a discapacitados" revelan estigmatización residual que enfoques críticos RI (Booth, 2007; Cox, 1981) atribuyen a discursos hegemónicos pos-Acuerdo 2016, donde veteranos quedan marginados vs. exguerrilleros en DDR.

### **Aporte teórico-metodológico y validación empírica**

La investigación operacionaliza categorías del Capítulo 1, demostrando pertinencia del marco gobernanza multinivel + seguridad humana para políticas posconflicto. Brecha top-down/street-level (65% inoportunidad) valida Lipsky (1980); ausencia co-producción (desconocimiento rutas 70%) confirma Ostrom (1990). Experiencias comparadas refuerzan: EE.UU. VA (autonomía presupuestal), UK Veterans UK (reinserción psicosocial) superan Colombia por institucionalidad especializada vs. dependencia ministerial.

Metodológicamente, triangulación documental-encuesta-testimonios (n=54, >20 años servicio) genera evidencia robusta, superando estudios institucionales descriptivos. Hallazgos cuantitativos (% acceso por beneficio) se articulan cualitativamente con núcleos temáticos (desarticulación, exclusión), cumpliendo rigor doctoral en Gobierno y RI.

**Implicaciones para política pública colombiana**

La Ley 1979 marca primer esfuerzo sistemático atención integral veteranos en América Latina, pero exige transformación estructural:

CONPES 2026 que establezca política pública de 10 años con presupuesto propio FONVET (1% Defensa), sustentado en Subirats (2012) para garantizar sostenibilidad.

Ventanilla Única Digital que integre RUV con seguimiento unificado, basado en Lipsky (1980) para reducir tramitología en 50%.

Descentralización 30% mediante ejecución compartida con gobernaciones y ligas de veteranos, según Pierre & Peters (2000) para ampliar cobertura territorial.

Evaluación participativa con indicadores anuales de cobertura, satisfacción y bienestar, inspirada en Ostrom (1990) para fomentar co-producción.

Programa nacional de memoria histórica con pedagogía ciudadana, alineado con Galtung (1969) para consolidar paz positiva.

La experiencia colombiana ilumina políticas para poblaciones estigmatizadas posconflicto: veteranos como pivote reconciliación fortalecen legitimidad estatal si se materializa dignidad (seguridad humana). Fallas actuales amenazan cohesión social, reproduciendo ciclos exclusión. Consolidar Ley 1979 posiciona Colombia referente regional, alineando gobernanza transformada con paz positiva integral.

La implementación efectiva de la Ley del Veterano no es opción técnica, sino imperativo ético-político: honrar sacrificio estatal con bienestar tangible reconstruye contrato social posconflicto, posicionando veteranos como actores paz-desarrollo nacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMIRCOL. (2022). Encuesta nacional sobre la percepción de los veteranos frente a la Ley 1979 de 2019. Asociación de Militares Retirados de Colombia.

Booth, K. (2007). *Theory of world security*. Cambridge University Press.

Carvajal, A. (2022). Calidad de vida de los adultos mayores retirados de las fuerzas militares de Colombia, pertenecientes a la asociación Aquinsure en Armenia Quindío. Universidad del Quindío.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018). *Basta ya: Colombia, memorias de guerra y dignidad*. CNMH.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Protección social y bienestar de los veteranos en América Latina*. Naciones Unidas.

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1979 de 2019, por la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública. Diario Oficial No. 51.103.

Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional No. 116.

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-456 de 2015.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-116 de 2021.

Cox, R. (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126–155.

Díaz, G. (2019). Desarrollo humano, los veteranos suboficiales y soldados de Colombia en la guerra de Corea. Universidad Militar Nueva Granada.

Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191.

Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.

Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento*. Crítica.

Indepaz. (2020). *Balance sobre las dinámicas del ELN en Colombia*. Indepaz.

Instituto CAPAZ. (2020). *Logros, desafíos y lecciones del proceso de paz con el ELN*. Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ).

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.

Ministry of Defence (UK). (2021). *Veterans UK Annual Report 2021*. Government of the United Kingdom.

Ministerio de Defensa Nacional. (2023). *Resolución 5038 de 2023, por la cual se adopta la Política de Atención Integral al Veterano de la Fuerza Pública 2023–2027*.

Ministerio de Educación Nacional. (2022). *Informe de gestión del sector educativo en materia de inclusión social*.

Ministerio de Vivienda. (2023). *Informe anual de subsidios y programas habitacionales para veteranos*.

Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós.

Otálora, M. (2020). De Augusta Emerita al reconocimiento actual de los veteranos en Colombia. *Revista de Historia Militar*, 45(2), 211–235.

Otálora, M. (2023). De Augusta Emerita al reconocimiento actual de los veteranos en Colombia: un paralelo histórico de los regímenes de veteranos. *Revista de Historia Militar*, 46(1), 35–58.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Palgrave Macmillan.

Pizarro, E. (2023). *En la guerra y en la paz: las Fuerzas Militares en la historia de Colombia contemporánea*. Editorial Universidad Nacional.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Naciones Unidas.

Presidencia de la República. (2020). *Informe al Congreso de la República: Juntos construimos país*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (2021). *Informe al Congreso de la República: Hechos de legalidad, emprendimiento y equidad*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (2022). *Informe al Congreso de la República: Una nación que honra a sus héroes*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (2023). *Informe de gestión: Política de Atención Integral al Veterano de la Fuerza Pública*. Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva.

Presidencia de la República. (2024). Informe al Congreso de la República: Avances en la implementación de la Política de Paz Total y bienestar social. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.

Ribero, F. A. (2023). La guerra en los medios: memoria de los veteranos colombianos en Corea. Universidad Nacional de Colombia.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Subirats, J. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Tamayo, M. (2004). *El proceso de la investigación científica*. Limusa.

U.S. Department of Veterans Affairs. (2020). *Annual Benefits Report 2020*. Government Printing Office.

## ANEXOS

## a. Instrumento de recolección de la información

Tabla 1. Ficha técnica de la encuesta

Ítem	Descripción
Nombre del instrumento	Encuesta de Verificación de Derechos y Condiciones de Vida de los Veteranos – Implementación Ley 1979 de 2019
Objetivo	Recopilar información sociodemográfica, laboral, sanitaria y de acceso a derechos, para identificar vacíos, barreras y percepciones sobre la implementación de la Ley 1979 de 2019.
Entidad responsable	Personería Distrital de Medellín – Centro de Pensamiento y Formación en Derechos Humanos y Estudios Sociopolíticos Adán Arriaga Andrade.
Equipo técnico	Investigadores y colaboradores del proyecto Evaluación de la Implementación de la Ley 1979 de 2019.
Población objetivo	Veteranos de la Fuerza Pública residentes en Medellín y el Área Metropolitana.
Tipo de instrumento	Encuesta estructurada en plataforma digital (Google Forms).
Método de aplicación	Autoadministrada vía plataforma digital con opción de acompañamiento presencial.
Técnica de muestreo	Muestreo no probabilístico por disponibilidad y voluntariedad.
Tamaño de muestra	22 respuestas válidas (ajustar si se modifican).
Periodo de aplicación	Octubre – noviembre de 2025 (ajustar dado el calendario real).
Estructura del instrumento	4 módulos: (1) Caracterización sociodemográfica; (2) Trayectoria militar; (3) Acceso a derechos y servicios; (4) Percepción sobre implementación de la Ley 1979.
VARIABLES analizadas	Sexo, edad, ubicación territorial, componente militar, años de servicio, tipo de necesidades, acceso a servicios, barreras identificadas, percepción institucional.
Consideraciones éticas	Participación voluntaria, anonimato garantizado, manejo confidencial de datos, uso exclusivo para fines investigativos.
Formato digital disponible	Google Forms – versión consolidada y validada.

Fuente. Elaboración propia (2025)

*Tabla 2. Resultados generales por categoría*

<b>Categoría</b>	<b>Muy Inoportuno</b>	<b>Inoportuno</b>	<b>Aceptable</b>	<b>Oportuno</b>	<b>Muy Oportuno</b>
Educación	25.9%	31.5%	22.2%	11.1%	9.3%
Empleo	27.8%	33.3%	22.2%	9.3%	7.4%
Vivienda	31.5%	25.9%	24.1%	9.3%	9.3%
Salud	25.9%	29.6%	25.9%	9.3%	9.3%
Reconocimiento	29.6%	29.6%	24.1%	9.3%	7.4%
Beneficios Sociales	27.8%	31.5%	22.2%	11.1%	7.4%