

La Ley 1779 del 2019 o Ley del Veterano: ¿Es un homenaje a los veteranos o es una verdadera política de reinserción y protección social del ex militar al mundo civil?

The 1779 of 2019 law or the veteran law: a tribute to the veterans or a real policy for the reinsertion and social protection for the ex-military to de civil world?

Alejandro Castelblanco Montoya

Universidad Pontificia Bolivariana – Medellín

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Derecho

Medellín

2020

La Ley 1979 del 2019 o Ley del Veterano: ¿Es un homenaje a los veteranos o es una verdadera política de reinserción y protección social del ex militar al mundo civil?

The 1979 of 2019 law or the veteran law: a tribute to the veterans or a real policy for the reinsertion and social protection for the ex-military to de civil world?

Alejandro Castelblanco Montoya

Trabajo de grado para optar por el título de Abogado

Asesor
Luis Eduardo Vieco Maya
Abogado

Tabla de contenido

Introducción.....	5
I. Contexto en el que surge la Ley del Veterano	6
La seguridad social de los ex militares en Colombia.....	8
Motivaciones del legislador colombiano	11
II. La ley del veterano como un dispositivo de protección social.....	14
¿Hay dispositivos de protección social en la ley del veterano?	15
Honores	16
Educación.....	21
Empleo y crédito	23
Beneficios sociales.....	26
III. En conclusión	30
Bibliografía.....	33

Resumen

La Ley del Veterano se promulgo como una serie de complementos al sistema de seguridad social integral colombiano para los exmiembros de la fuerza pública, como deber del Estado por equilibrar cargas constitucionales desiguales, que se presentaron en ejercicio de las funciones que realizaron los miembros de la fuerza pública. Se analizo en este artículo investigativo si los beneficios presentes en la Ley realmente están encaminados tanto en reintegrar al veterano al mundo civil, como en brindarle protección social, dicho análisis se dio a través de los siguientes temas: honores, educación, trabajo, entretenimiento, crédito y emprendimiento, pensión y salud, pues es el temario que regula la Ley 1979 y el decreto 1346 del 2020. En cada análisis se determinó si los enunciados normativos son un dispositivo de protección social, desde la teoría de Foucault, por lo que estaban llamados o no a modificar la conducta de la sociedad y si además dichas disposiciones son eficaces o tan solo más artículos jurídicos que quedaran en la ineficacia del ordenamiento jurídico.

Palabras claves:

Veterano, protección social, seguridad social, militar, legislación colombiana, fuerza pública, pensión de invalidez, desequilibrio jurídico, carga pública, deber del Estado, eficacia jurídica.

Abstract

The Veterans Law was enacted as a series of complements to the Colombian integral social security system of the public force former members, as the states duty of rebalance uneven constitutional loads shown on duty for the public force formers. This article analyzed if the actual benefits of the law are actually toward reinstating the veterans to the civil world and giving them social protection. This analysis was based on the following themes: honors, education, work, entertainment, loans and entrepreneurship, pension and health; since is the temary that regulates the Law 1979 and the decree 1346 of 2020. In each analysis was determined if the normative statements are a social protection devise, based on Foucault's theory, for what they were either called or not to modify society's conduct and if such dispositions are effective or just another legal jurisdiction that stayed in the inefficiency of the legal system.

Keywords:

Veteran, social protection, social security, military, Colombian legislation, public force, disability pension, legal imbalance, public burden, state duties, legal effectiveness.

Introducción

El presente texto pretende analizar la ley 1779 del 2019 o ley del veterano, con miras a desvelar cuales son los mecanismos que trae dicho enunciado normativo para reinsertar al veterano de guerra al mundo civil. En principio se expone cuáles son las motivaciones que inspiraron la redacción de esta ley, abordando las diferentes normatividades legales que cobijan al militar y al veterano en Colombia. Posteriormente se analizan los mecanismos que trae la ley 1779 para convertirse en un dispositivo de protección social del militar retirado, para determinar si estos mecanismos brindan reales oportunidades de reintegración del ex militar al mundo civil. Por último, se concluye acerca de la correspondencia entre los mecanismos de reinserción del militar al ámbito civil y si la ley del veterano es adecuada para lograr dicho objetivo.

Este texto encuentra pertinencia en el mundo jurídico, en la medida en que es el Estado el encargado de velar por la seguridad social de todos los colombianos, sin embargo, cuando se presentan cargas constitucionales desequilibradas para una parte de la población debido a una labor profesional, es el Estado quien debe entrar a reequilibrar aquello que fue injustamente soportado por una parte de la población. Es en este contexto donde se hace el estudio jurídico sobre la pertinencia o no de la ley del veterano y si en verdad es capaz de transformar a la sociedad al estar permeada tanto de validez como de eficacia llegándose a convertir en un dispositivo de protección social, dicho estudio se hace a partir de la normatividad vigente y de la implementación práctica de la ley.

I. Contexto en el que surge la Ley del Veterano

La ley 1979 es el proyecto legislativo sancionado en el 2019 por el presidente colombiano Ivan Duque Márquez, con el que se procura rendir homenaje y dotar de beneficios a la población de ex militares y policías que hay en el país, así como a su núcleo familiar. En la actualidad muchos de los combatientes castrenses al salir del mundo militar se han encontrado en una situación de desprotección en diferentes campos: el laboral, el psicológico, la salud, la familia y la educación.

Se ha evidenciado que los militares al darse de baja necesitan un fuerte apoyo del Estado para reintegrarse al mundo civil, lo anterior, debido a la alta presencia de estrés postraumático (TEPT), que es mayor al de la comunidad en general (Córdoba & Julio, 2017, pág. 9). Es en el 2019, luego de más de 60 años de conflicto que aparece en el panorama legislativo una ley con el fin de garantizar los derechos sociales de estas personas que tanto han entregado por su país.

La protección social de los habitantes en los Estados de derecho, se ha enarbolado bajo la figura del sistema de seguridad social que cubre especialmente la salud, la vejez y las discapacidades, sistema de derechos que se garantizan constitucionalmente en el artículo 48 de la Carta Magna. De entrada, no se puede predicar que exista una desprotección total frente a los ex militares ya que estos están cobijados por un régimen especial, que es el Título V del Decreto 1211 de 1990, que consagra entre otras cosas la pensión por retiro, discapacidad o muerte, diferente a lo que se encuentra consagrado en la Ley 100, que es el que regula el sistema de seguridad social integral en Colombia.

Lo anterior, no quiere decir que el modelo y legislación que se maneja en la actualidad este completo, puesto que es una población que junto con su familia le ha entregado a la sociedad colombiana partes de su cuerpo, la vida misma, tiempo y gran cantidad de experiencias tenebrosas en sus funciones de salvaguardar el país, o como mejor se describe han sufrido cargas desproporcionales constitucionalmente frente al resto de la sociedad en el ejercicio de su deber.

Por otro lado, la reinserción social, sí que ha sido un tema completamente ignorado, pues, aunque el Estado año tras año invierte más del 3% del PIB en gastos de guerra (García, 2018), equivalentes a nueve mil millones de dólares, de los cuales una parte va destinada a entrenamiento militar, no se evidencian políticas públicas que protejan al militar que se retira, el cual termina cargando el estigma social de una parte de la población que los ve como enemigos, junto con el TEPT que muchos sufren, lo anterior, sumado a oportunidades laborales escasas.

Muestra de esto son los cargos que salen a ocupar, muchos de ellos se vuelven mercenarios (Hernando, 2011), término mal utilizado por las agencias de noticias, que los debería llamar contratistas, labor en la que terminan ejerciendo parte de sus conocimientos en países de medio oriente donde les pagan aproximadamente entre diez mil y veintidós mil dólares anuales, esto se da en gran medida por el alto nivel de entrenamiento que obtienen durante su estancia en el ejército colombiano y su bajo costo en contratación en relación con otros ex militares del mundo que poseen las mismas o similares aptitudes.

<<La baja moral y el escaso apoyo social en el contexto familiar y comunitario, tanto antes como después del despliegue, puede convertirse en un factor protector o un factor de riesgo para el desarrollo de TEPT >> (Córdoba & Julio, 2017, pág. 11). El Estado, aunque tarde, se da cuenta que el talento militar en el que invierte miles millones de pesos en entrenamiento, es personal altamente capaz, no solo para la guerra, sino: para la toma de decisiones bajo presión, el liderazgo, entrenamientos de rescatistas y en la creación de sistemas de seguridad, protección y vigilancia. Aunque el panorama es mucho más oscuro, ya que en su quid representa: escasas oportunidades laborales, que los obligan a sobrevivir con pensiones limitadas para mantener a una familia, mientras les hacen frente a severas secuelas psicológicas y/o físicas que necesitan ser tratadas

Por lo anterior, esta Ley merece una crítica objetiva tanto en los factores que les falta incorporar como en los que trae, si bien, se reconoce que es una propuesta novedosa de dispositivo político de reinserción y protección social. El siguiente análisis investigativos se hizo especialmente sobre los exmilitares de guerra, por lo que se mencionan sus regímenes

especiales, hay algunos puntos en los que se aborda la fuerza pública en general pues la Ley del Veterano, está diseñada para todos los exmiembros de la fuerza pública y sus familiares.

La seguridad social de los ex militares en Colombia

Debido a la consagración constitucional, la seguridad de los colombianos se encuentra establecida como un derecho fundamental en el artículo 48 de la Constitución Política, la cual busca que las personas tengan una garantía mínima de vida, a través del acceso a la salud, la pensión, entretenimiento y la inclusión de los familiares como beneficiarios.

Principalmente se denota que la regulación parte de las siguientes premisas: todo colombiano en edad de laborar lo debe hacer, por dicha labor cotiza, lo que lo hace acreedor a un sistema de salud y de pensiones; si no puede laborar la ley entiende que debe ser beneficiario de quien si lo hace o en su defecto tiene una pensión por invalidez. Además, se consagra que quienes no han conseguido empleo o están cesantes tienen un a protección legal normada en la Ley 1636 del 2013.

La finalidad del sistema de seguridad social, como medio para dotar de garantías mínimas a los colombianos quedo clara en la sentencia C – 613 del 2013 de la Corte constitucional, cuando expone el siguiente argumento:

la seguridad social es un derecho fundamental y un servicio público cuya obligatoria prestación debe asegurar el Estado. A grandes rasgos, este derecho exige la existencia de sistemas de seguridad social que brinden protección frente a (1) la falta de ingresos debida a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; (2) gastos excesivos de atención de salud; (3) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares dependientes. Tal sistema, además de estar disponible, debe caracterizarse por prever prestaciones de importe suficiente para asegurar a los beneficiarios una vida digna, ofrecer cobertura universal –pero con énfasis en los grupos más desfavorecidos o marginados-, contar con reglas proporcionales y transparentes de acceso y permanencia, contemplar costos asequibles, así como escenarios de participación y de difusión de información, y ser accesible físicamente. El Legislador tiene libertad para diseñar mecanismos orientados a la realización del derecho a la seguridad social, siempre

y cuando se sujete a los anteriores parámetros, y asegure efectivamente como mínimo los contenidos básicos de aquél (Sentencia C -613, 2013)

Lo anterior es importante, porque el militar tiene un sistema especial de seguridad social, consagrado en los Decretos 1211 de 1990 y 2192 del 2004, ya que para los colombianos que no están adscritos a otros regímenes especiales este derecho fundamental está protegido por la Ley 100 de 1993. Se ha presentado el debate, en razón de si dicha distinción es preferente o consagra beneficios desiguales a la fuerza pública, de ser así, este desequilibrio conlleva a un mayor gasto estatal, dicha discusión se da por la exclusión que se hace de este grupo social a través del artículo 279 de la Ley 100, discusión que fue zanjada por la Corte Constitucional a través de la sentencia C – 1143 del 2004, donde expone:

“[...] en lo que tiene que ver con una asignación mensual de retiro, no para privilegiar el retiro sino para regular las normas conforme al mandato constitucional, cuya normatividad se ciñe al criterio del legislador dentro de su amplia libertad de configuración normativa.

Los beneficios consagrados en las normas acusadas también se atribuyen en razón a las actividades castrenses desempeñadas por la Fuerza Pública. No tienen como fin un gasto infructuoso de los recursos del estado, sino por el contrario el cumplimiento de un derecho establecido por el legislador que debe ser respetado por el Estado en razón de que son beneficios laborales adquiridos previo el cumplimiento de unos requisitos establecidos en la ley.” (Sentencia C-1143/04, 2004)

Se tiene entonces como punto de referencia que los ex militares si gozan de seguridad social, la cual se les otorga, después de comprobarse el cumplimiento de unos requisitos legales preestablecidos. Lo que es objeto de análisis es si la seguridad social para el ex militar es completa, es decir, la discusión recae en si se puede asegurar que la regulación contempla los suficientes derechos que garanticen la vida digna del beneficiario y más aun entendiéndola como una población vulnerable.

Cuando se habla de población vulnerable, no se trata de usar términos victimizadores o hacer el llamado de sensibilidades irracionales, pues como ya se mencionó el ex militar hace parte de una población que fue más propensa a sufrir lesiones en ejercicio de sus labores, las cuales

les dejaron secuelas tanto físicas como psicológicas y como lo han recopilado diferentes estudios tienen un grado mayor de sufrir TEPT, son condiciones que de entrada exigen una especial protección por parte del Estado, es decir, desde un primer plano, se exige un sistema de salud terapéutico encaminado a la rehabilitación social tanto psíquica como física.

En lo referente a la pensión o asignación de retiro, los militares la pueden solicitar una vez cumplen los 20 o 25 años de servicio, debe quedar claro que la asignación de retiro no es una pensión y que los ex militares pueden aportar al sistema de seguridad para obtener una pensión de vejez. La asignación de retiro va desde el salario mínimo para soldados profesionales hasta los seis millones de pesos para los generales.

GRADO	SUELDO BASICO 2019	SUELDO BASICO 2018	INCREMENTO
GR-AL	\$ 6.251.195	\$ 5.982.005	4,50%
MG-VA	\$ 6.057.808	\$ 5.796.946	4,50%
BG-CA	\$ 5.415.048	\$ 5.181.864	4,50%
CO-CN	\$ 4.196.321	\$ 4.015.619	4,50%
TC-CF	\$ 3.273.226	\$ 3.132.274	4,50%
MY-CC	\$ 2.846.094	\$ 2.723.536	4,50%
CT-TN	\$ 2.342.211	\$ 2.241.350	4,50%
TE-TF	\$ 2.045.967	\$ 1.957.863	4,50%
ST-TK	\$ 1.808.884	\$ 1.730.989	4,50%
SMCC	\$ 2.647.275	\$ 2.533.278	4,50%
SMC-JTC-TJC	\$ 2.265.609	\$ 2.168.047	4,50%
SM-JT-TJ	\$ 2.035.452	\$ 1.947.801	4,50%
SP-SJ-TS	\$ 1.748.866	\$ 1.673.556	4,50%
SV-S1-TA	\$ 1.582.947	\$ 1.514.782	4,50%
SS-S2-T2	\$ 1.446.421	\$ 1.384.135	4,50%
CP-S3-T3	\$ 1.337.900	\$ 1.280.287	4,50%
CS-MA-T4	\$ 1.296.955	\$ 1.241.105	4,50%

(CREMIL, 2019)

Como se puede analizar del grafico anterior, hay una brecha gigante entre la misma institución, ya que lo que sale ganando un soldado profesional es drásticamente inferior a lo que termina devengando un oficial. Por otro lado, nos encontramos ante profesionales militares, muchos de los cuales tienen una técnica, pregrado y un derrotero de cursos, como

el de paracaidismo, buceo, exploración, jefe de soga, manejo de explosivos, manejo de crisis, entre muchos otros que podrían equipararse a especializaciones del mundo civil.

Se parte entonces de la distinción de regímenes que protegen la seguridad social: una la de los militares y otra la de los civiles que no están en un régimen especial. Se entiende bien lo expone la Corte Constitucional y es que el legislador puede dotar de una protección especial a una población más vulnerable, y los exmilitares lo son, ya que, como se dijo anteriormente, el salario que devengan se vuelve insuficiente para tratar las secuelas que dejó el paso de estas personas en el mundo castrense, y asumir el resto de obligaciones de una persona en plena vida productiva.

El legislador además se encuentra en una posición en la que debe garantizar plenamente al ex militar lo mínimo para tener una vida digna, ya que es una población que se vio obligada a soportar una carga constitucional desequilibrada. Es pues mandato de la seguridad social como derecho fundamental que el legislador equilibre las cargas que fueron alteradas, en el ejercicio de tan invaluable labor.

Motivaciones del legislador colombiano

El proyecto de Ley 234 del 2018 de Colombia, es el que sufrió los debates en el Congreso para dar como resultado la Ley 1979 del 2019 o “Ley del Veterano”, dicho proyecto tiene las motivaciones y fundamentos que se plantearon con el objetivo de crear una ley que exaltara, conmemorara, y protegiera a quienes entregaron su vida por la salvaguardia del país, incluyendo en dichos beneficios a la familia de estos.

Se ha entendido entonces que esta ley tiene como propósito igualar las cargas públicas que se rompieron en el momento en que se hizo manifiesta una desigualdad material, es decir, cuando aparecieron en el marco social colombiano diferencias injustificadas sobre una parte de la población, en este caso las Fuerzas Públicas, situación que manifiesta el proyecto de ley de la siguiente manera:

Con mayor razón, la población militar y policial, es decir, todo aquel conjunto humano que abarca la llamada Fuerza Pública, que, en virtud de la especialidad en su misión

constitucional, han vivido, experimentado y sentido de forma directa, tanto física como mental, emocional y espiritualmente el Conflicto Armado Interno que vivió el país con las FARC y que permanece con las disidencias y otros grupos armados al margen de la ley. Lo cual sin lugar a equívocos los convierte en la población más vulnerable –que más pone en juego–, dado a que su trabajo se desarrolla dentro de la misión constitucional referida, sin atenuante alguno que mitigue los efectos directos del conflicto interno armado del país, que este grupo poblacional soporta.

Tiene entonces el Estado colombiano la obligación de recomponer el equilibrio, de aquellas cargas públicas injustificadas que sufrieron y sufren una parte de la población que ha entregado en su trabajo la vida por la construcción de una Nación menos violenta y libre de conflictos bélicos internos.

El particular problema al que se enfrenta esta ley en su fundamentación es que el desequilibrio en las cargas públicas se ha entendido en la jurisprudencia como la responsabilidad de reparación de daños a la víctima, que debe asumir el Estado, por haberle impuesto una carga desequilibrada. Dichas cargas se dan de dos maneras, unas se dan como sanción pecuniaria y otras son originadas por cargas patrimoniales, laborales o físicas que se le imponen a una persona en pro del interés colectivo, estas últimas si bien tienen que ser soportadas por la persona, las acredita para que el Estado les indemnice el daño ocasionado, pues su contribución a la Nación los hace merecedores de ser reparados en aquello que sus otros conciudadanos no tuvieron que vivir y que en principio son cargas que deben ser soportadas por el Estado en ejercicio de la protección del interés social.

El desequilibrio en las cargas públicas como ya se menciona es tratado reiteradamente por la jurisprudencia como condición de reparación de daños si se demuestra que hay existencia en el desequilibrio soportado, tema que es ampliamente estudiado en el trabajo <<Responsabilidad del Estado; títulos de imputación objetiva por daño especial y riesgo excepcional en el desarrollo jurisprudencial del consejo de estado año 2013-2016>> elaborado por Diana Margarita Jiménez Pedroza.

Vemos entonces como se presenta una dificultad y es que la actividad ejercida por la Fuerza Pública, es per se, una profesión que entraña un desequilibrio en las cargas públicas, por lo que debe su reequilibrio, no puede ser solicitado en principio a través de acciones jurídicas en contra del Estado. Por el contrario, es la Nación colombiana la que debe equilibrar en igualdad con la sociedad y realzar, por medio de una política social, a quienes como ex miembros de la fuerza pública soportaron lo insoportable.

No se puede encontrar mejor argumento para lo anterior, que lo que consagra el proyecto de ley sustentándose a través de la sentencia T-984 del 2007 de la Corte Constitucional:

ha sido consignada la obligación en cabeza del Estado según la cual este se encuentra llamado a emprender actuaciones positivas en virtud de las cuales se logre la integración de sectores de la sociedad que, por una antigua e irreflexiva tradición que hunde sus raíces en oprobiosos prejuicios, han sido separados de manera ilegítima del pleno desarrollo de sus libertades. En tal sentido, el texto constitucional ha asumido un compromiso expreso a favor de los sectores de la población que requieren atención especial, por el cual se encuentra obligado a desarrollar acciones afirmativas que avancen en la realización de un orden social más justo y permitan el ejercicio completo de las libertades para todos los ciudadanos

Por último, es congruente la motivación que trae dicho proyecto de ley, pues una legislación neutra frente a los retirados de la Fuerza Pública, presupone un acto discriminatorio, como bien los expone la Corte Constitucional en la sentencia T-030 del 2017 cuando dice:

La discriminación es indirecta cuando de tratamientos formalmente no discriminatorios, se derivan consecuencias fácticas desiguales para algunas personas, lo que produce lesiones y vulneraciones de sus derechos fundamentales o limitan el goce de los mismos. En ese sentido, las medidas neutrales en principio, no implican factores diferenciadores entre las personas, pero producen desigualdades de trato entre unas y otras.

El Estado colombiano es llamado a proteger la igualdad consagrada en el artículo 12 de la Constitución Política, y bien lo hace con la Ley del Veterano, no se trata de ver a quienes fueron parte de la Fuerza Pública como personas sujetas a juicios de lastimas, sino de reconocer que en el ejercicio de sus funciones en pro de la protección del estado social de

derecho, tuvieron que soportar situaciones de hecho, que los otros ciudadanos colombianos no soportaron y que por esto merece ser equilibrada la igualdad de ellos y de sus familias, igualdad que se rompió mientras ejercían tan execrable labor.

II. La ley del veterano como un dispositivo de protección social

La protección social en occidente se ha esgrimido como un conjunto de derechos que propugnan llenar de garantías a todas las personas de la sociedad, principalmente es el Estado el que incentiva que la solidaridad social sea el mecanismo por el cual las personas trabajan en pro de que el conjunto poblacional tenga equidad, justicia, empleo, salud y calidad de vida. Sin embargo, los estados de derecho a pesar de incentivar no esperan que las manifestaciones sociales generen equidad en la población de forma espontánea, por lo cual han usado como vehículo de la protección social el derecho fundamental de la seguridad social, como es expuesto por el doctor Álvaro Francio, cuando dice:

Es indudable que la protección social se renovó en el marco de la seguridad social después del replanteamiento de los conceptos clásicos de los seguros sociales que prevalecían como la principal forma de protección social, cambio que obedece a las ideas de William Beveridge a finales de 1942 y habida cuenta de las concepciones que surgieron como consecuencia de una nueva estructuración del mundo, posterior a la segunda guerra mundial. Así, la seguridad social surge con una nueva forma de instrumentación de la protección social, inspirada en principios universales de solidaridad, equidad y justicia social, que rescata el papel de la sociedad como un todo responsable de dicha protección y que la erige en derecho fundamental (Franco & Mejía, 2008)

Ahora bien, según exponía Foucault, los gobiernos a la hora de dictaminar políticas públicas, primero dejan que los individuos autorregulen sus conductas, si después de esto se siguen presentado brechas de inequidad y desigualdad es deber del Estado usar los dispositivos de poder para cerrarlas, es decir, instrumentalizar las normas a tal punto que estas sean las que doten de hilos conductores a la sociedad, en cierto punto, se habla de un determinismo conductual en el cual la población actúa más por reverencia o respeto a la norma que por propia iniciativa y en últimas dicha norma cambia la estructura de pensamiento del individuo

a tal punto que su comportamiento se adecua a lo que la norma le dice, lo anterior es expuesto por David Martínez en su estudio sobre Foucault, cuando expone: *los dispositivos en políticas sociales y en la intervención social son entramados conceptuales o semánticos que producen formas de hacer, prácticas y estructuras.* (Martínez & Muñoz, 2018)

¿Hay dispositivos de protección social en la ley del veterano?

Para abordar este tema, es preciso hacer un recorrido por el articulado de la Ley 1979, analizando si dentro de los 34 enunciados normativos que contiene, se encuentran discursos legislativos que tienen el propósito de reconstruir la visión de los ex miembros de la fuerza pública y si además dicha reconstrucción está encaminada a dotarlos de verdaderas garantías de protección social.

En el primer artículo encontramos el reconocimiento de la carga pública inusual del grupo poblacional que hemos venido trabajando, junto con eso se confirma que fueron un actor relevante, mientras laboraban, en la defensa del país. Importante enunciado que de entrada explica el porqué de la creación de esta ley de protección social, que se amolda con la realidad jurídica del país y que además hace un llamado a la sociedad para que verdaderamente se les reconozca el papel protagónico que tuvieron en la protección de los colombianos y de la Nación, planteando entonces el discurso que será el guía de la presente ley, junto con el primer llamado de reconstrucción social.

Nos encontramos en un momento histórico, ya que la Comisión de la Verdad de la Jurisdicción Especial para la Paz, comienza a ser el escenario donde los actores del conflicto reconocen los crímenes de guerra cometidos (Santos, 2020). En medio de las turbulencias políticas, los militares deberán reconocer que en su papel de protectores también fueron victimarios, pero que la gran mayoría participaron del conflicto con las miras puestas en la defensa de la institucionalidad y de los colombianos. Y es en este lugar cuando la ley del veterano entra a ser una parte importante del postconflicto, pues si bien, no ignora la realidad ya que aquellos que cometieron crímenes de guerra no podrán acceder a los beneficios de la esta Ley, ensalza la imagen que se tiene del ex militar convirtiéndose en discurso reconstructivo de aquellos valerosos y honorables exmiembros de la fuerza pública.

Siguiendo con el discurso constructivo, lo siguiente que hace el artículo segundo es determinar quiénes van a ser beneficiarios de la ley y para esto enuncia a los que considerara veteranos y familiares de estos, y en el tercero se demuestra la intención del legislador de crear un verdadero dispositivo de protección social, cuando determina que es el gobierno Nacional el encargado de proteger a los ex miembros de la fuerza pública en la integridad física, psíquica y social por haber sufrido unas cargas constitucionales desiguales, este artículo se convierte entonces en una verdadera política de protección social. En lo subsecuente se analizará si el en desarrollo normativo de esta Ley se consagran o no acciones reales para la protección de esta población.

Honores

El capítulo primero de la Ley consagra los reconocimientos públicos a los que se hacen acreedores los veteranos y sus familiares, tales como: declarar el 10 de octubre día cívico, el tercer viernes de cada mes los medios de difusión masivo en sus páginas web deben dedicar un espacio para exaltar la memoria del veterano y su importancia; en eventos públicos y masivos podrá dedicarse un espacio a honrar al veterano, siendo obligatorio cuando los eventos son de la fuerza pública, las plazas en capitales del país deberán instalar monumentos que conmemoren a los veteranos, por último el Centro Nacional de memoria histórica deberá dejarles un espacio dedicado a exaltar sus historias de vida y su valía.

Acá entramos en un tema que ya se había tocado tangencialmente y es que el Gobierno Nacional definitivamente está comprometido con crear un discurso en el cual se ensalcé la memoria del veterano, para que la sociedad lo acoja como parte de un sentimiento patriótico o nacionalista si se quiere.

Lo anterior en el marco del postconflicto es bien complicado, porque las fuerzas públicas deben responder por muchos de los actos lesivos desviados que cometieron mientras protegían al país, pues es doblemente culpable el que ataca a la población que juro proteger, ya que en razón de la confianza constitucional el ciudadano entrega su vida a la fuerza pública y si el militar la violenta la responsabilidad moral y jurídica debe caer con toda la fuerza.

Esto es aún más importante cuando por el desarrollo histórico se ha determinado que las fuerzas militares no deben una obediencia ciega a la jerarquía, sino que pueden negarse a cumplir órdenes cuando el mandato los obligue a cometer un acto claramente antijurídico y sin un propósito constitucional o violatorio de normas de derechos humanos, tal como la ha reiterado la Corte Constitucional, en sentencia C – 587 del 95:

[...] que juzga incompatible con la Constitución la idea de una obediencia militar ciega y absoluta, la cual tiene el riesgo de terminar por convertir al subalterno en instrumento pasivo de actos arbitrarios, se inspira en la evolución que la noción de obediencia debida ha tenido en la historia de los pueblos que la han acogido como necesaria, pero siempre sujeta a ciertos límites impuestos por las exigencias superiores nacidas del imperio del derecho y de la justicia. (Sentencia C - 578 , 1995).

Los ex miembros de la fuerza pública y sus familias merecen todos los honores por el sacrificio que han entregado a su país, pero para dar el paso al discurso dispositivo que transforme de la mente de los colombianos de esa visión dualista entre héroes y manzanas podridas, a una concepción solamente patriótica y de orgullo, primero las instituciones de la fuerza pública deberían pedir perdón públicamente por los actos que estuvieron por fuera del mandato de proteger a los colombianos y que fueron unas verdaderas extralimitaciones en el ejercicio de sus funciones.

Reconocer la verdad y pedir perdón es el verdadero paso a la reconstrucción del colectivo social, o sino esta Ley quedara como tantas otras, con muchas disposiciones y poca o nula efectividad jurídica. Como bien se explicaba anteriormente el gobierno deja que las personas regulen sus comportamientos de justicia y equidad y cuando esto no se logra llega el legislativo a imponer, pero el perdón no puede ser impuesto y por tanto se podrá obligar a honrar a los veteranos de guerra, pero en el fondo se mantiene el resentimiento de aquellos que fueron vulnerados o no se sienten representados.

Esto es importante, porque en el caso colombiano si bien hay muchos actores en el conflicto armado, tal como en Sudáfrica, un participante de suma relevancia han sido las fuerzas estatales que pudieron encubrir sus crímenes bajo mecanismos gubernamentales, cuando no

hay maneras de saber la verdad, más allá de quienes la perpetraron, el mecanismo emergente que surge es el perdón.

Pedir perdón implica aceptar la responsabilidad de nuestros actos. Además, el perdón es una apuesta para el futuro: “en el acto de perdonar declaramos nuestra fe en el futuro de una relación y en la capacidad que tiene el ofensor para cambiar” (p.54) De este modo, se configura en Sudáfrica un sistema jurídico y penal que es restitutorio. La intención de este sistema está basada en el restablecimiento de las relaciones sociales más que en la punición. (Arias, 2011)

Luego de entender esta realidad, se puede comprender por qué no es obligatorio lo dispuesto en el capítulo primero de la Ley del Veterano, pues el Estado se expone que al hacer dichos actos honoríficos obligatorios no encuentre como respuesta el ensalzar al veterano, sino una protesta social. Esto se reafirma en la medida en que es precisamente el artículo noveno que consagra que se debe dejarse un espacio en el Centro Nacional de Memoria Histórica para resaltar las historias de los veteranos y sus hazañas valerosas, el que fue demandado por inconstitucionalidad, pues contraviene la Ley 1448 o Ley de Víctimas, que prohíbe establecer una memoria oficial del conflicto.

El reto de convertir esta Ley en un dispositivo de reestructuración del pensamiento, donde el veterano se vea como una persona para ser honrada no es fácil y exige del Estado, no la creación simplista de una Ley, sino de realizar acciones que permitan que lo dispuesto en ella sea aceptado no de manera obligada, sino como una verdad histórica, después de haber realizado el proceso de perdón con las víctimas, para que estos actores del conflicto que permitieron llegar al punto en que las fuerzas insurgentes se enfrentaran al proceso de paz, luego de sus valedoras acciones, reciban el respeto que se merecen, porque más que honores merecen un trato digno, tolerante y respetuoso.

Otro punto a analizar es el de los monumentos históricos, lo cuales son la historia vivida de una realidad social, permiten mirar al pasado y no olvidar aquellos acontecimientos que marcaron el rumbo en el país. Precisamente en Colombia nos encontramos en un debate sobre la importancia de los monumentos históricos, donde se pregunta que debe ser honrado y que

no, hay personajes, como el senador Armando Benedetti que ha osado a decir, “¿Hay algo más tonto en este país que el puente de Boyacá?”. Este no es un artículo de discusión política, pero si pretende reflejar la importancia que debe tener esta ley en la realidad social del país, y los debates actuales que se presentan, es preciso concluir, que no solo se debe honrar a los ex miembros de la fuerza pública, sino también a las víctimas y esto es algo que se ha hecho reiteradamente.

Bien dice la socióloga María Lourés Seoane, <<para que los monumentos adquieran su carácter “histórico”, es preciso que se produzca un cierto distanciamiento capaz de generar una mirada sobre el pasado como tiempo diferente a aquel desde el cual se contempla. Es entonces, al manifestarse un proyecto explícito de preservación producto de dicha mirada, que el monumento alcanza su categoría histórica>> (Lourés, 2001). Es una realidad que dicho distanciamiento aún no se ha producido, pero históricamente ya se ha dado, como lo son los monumentos a los héroes de guerra colombianos en Corea del Sur, el puente de Boyacá, la Batalla del Pantano de Vargas, la Batalla de Gueppi en puerto Leguizamo o las obras de los maestros Pedro Nel Gómez o Débora Arango, son un reflejo de la sociedad colombiana que no puede, ni debe ser olvidado porque sobre dichos recuerdos construimos futuro.

Por lo anterior, la propuesta de que se erijan monumentos a los veteranos de guerra es fundamental para que en un futuro las generaciones no olviden la realidad que vivió Colombia, no es solo un homenaje a los veteranos o a las víctimas, es un homenaje a la resiliencia del país, esta construcción de memoria es un perfecto dispositivo que cambia la mentalidad y se queda perenne en la memoria de quienes lo admiran, pero que sufre de las inconformidades sociales con diferentes muestras de vandalismo que a su vez se convierten en una protesta social frente a instituciones que deberían mostrarse más cercanas con la población civil, como un colofón social, se podría afirmar que nadie puede irrespetar a lo que le tiene respeto y por lo que se siente orgulloso.

El veterano visto como un agente productivo para la reintegración social

Además, será necesario reintegrar a la vida civil y productiva a docenas de miles de soldados y oficiales, una vez que se haya logrado terminar el conflicto con las guerrillas y los otros

grupos armados ilegales; o, por lo menos, una vez el Gobierno haya tomado la decisión de reformar y reducir su aparato militar a pesar de la persistencia de serias amenazas criminales y de otra índole. En este sentido, es importante que en Colombia se eviten los errores que se cometieron en, por ejemplo, Guatemala y El Salvador, donde exmiembros de las fuerzas de seguridad terminaron engrosando las filas del hampa y el crimen organizado (Schultze-Kraft, 405 - 433)

El problema al que se enfrenta el Estado colombiano en la misión de reforzar la protección social y reintegrar al veterano al mundo civil no es un tarea fácil, debido a que la Ley del Veterano llega como la abanderada para proteger a los ex miembros de la fuerza pública en el postconflicto, en la medida en que el Estado comprende que más allá de las cargas desiguales que sufrió esta población, tiene un problema de fondo y es el que poner a hacer a gran parte de los miembros de las fuerzas militares que deben desarmarse, pues las condiciones del conflicto en Colombia cambian a partir del acuerdo de paz.

Lo complejo sucede cuando se encuentra un país convulsionado, con disidencias de las FARC – EP, miembros del ELN y una gran cantidad de grupos al margen de la ley que se dedican al negocio de las drogas y que ponen en jaque constante la seguridad del país. Por una parte, hay una realidad que llama al desarme de las fuerzas militares, para rebajar el gasto público y por otra un país con serios problemas de seguridad.

Es entonces aún más importante dotar a los exmiembros de la fuerza pública de garantías sociales que les garanticen protección y reinserción integral, pues de lo contrario el país se encontraría con personas en plena edad productiva y con gran entrenamiento militar a las órdenes del que mejor les pague, entre los empleadores que se pelearían sus servicios se encuentran los contratantes en Medio Oriente y el hampa de los países latinoamericanos.

Es menester ahora ocuparnos del análisis de las disposiciones normativas que trae la Ley, las cuales intentar erigirse como reintegradoras de los exmilitares al mundo civil, en la medida en que los dotan de un sistema de protección social más fuerte, después de reconocerles su actuación en cargas constitucionales desequilibradas.

Educación

Del artículo décimo al décimo cuarto, se consagran los beneficios educativos que no solo están promovidos para los exmiembros de la fuerza pública, sino también para su núcleo familiar. Lo primero que propone es garantizar los cupos educativos para este grupo poblacional, en todos los niveles: primaria, bachillerato, técnica y profesional; En segundo lugar, se dicta la creación del Fondo de Fomento de la Educación Superior Para Veteranos, para dotar de un crédito condonable a los ex miembros de fuerza pública o a un miembro del núcleo familiar, fondo que estará a cargo de los ministerios de Defensa y de Educación.

La propuesta de garantizar plazas en los diferentes niveles educativos, cobra vital importancia en la educación superior, pues si bien el país cuenta con el suficiente aforo para albergar a la población estudiantil, hecho que se demuestra con los datos del Ministerio de Educación en donde de los dos millones de estudiantes admitidos anualmente, se matriculan la mitad de estos, la garantía de obtener cupos para esta población es fundamental en las universidades públicas, pue tan solo en la Universidad de Antioquia en el año 2016 se presentaron 81416 aspirantes, para tan solo 11721 cupos, de los cuales fueron admitidos 9756 y se matricularon efectivamente 8444 estudiantes (Universidad de Antioquia, 2016).

Las universidades públicas colombianas, como la Nacional y la de Antioquia gozan de un gran prestigio, muestra de esto es que según Times Higher Education, estas ocupan las posiciones 22 y 45 respectivamente entre las mejores universidades de Latinoamérica y el Caribe (Semana, 2020). Poderles garantizar a los exmiembros de la fuerza pública o a su núcleo familiar plazas en estas universidades es un gran paso en el reconocimiento de lo que significa esta población para el país, en donde realmente se le da un lugar en la academia que es donde se construye y moldea el pensamiento educativo de la nación, dicha concesión no se puede entender como un regalo, es un merecimiento que se ganaron con esfuerzo y sacrificio por su loable función en pro de la protección de la institucionalidad del país.

Para reforzar lo anterior, la ley consagra un fondo educativo, de créditos condonables, para la población de exmiembros de la fuerza pública más vulnerables que les permitan acceder efectivamente a la educación superior, para hacerse acreedores no pueden estar actualmente

cobijados por la Ley 1699, es decir, que no reciban ya este beneficio por ser huérfanos de quienes dieron su vida en la fuerza pública o porque sufren de alguna discapacidad producto de su función prestada. Lo que hace la Ley del Veterano es volverse incluyente, pues reconoce que la sociedad no solo está en deuda con quienes perdieron la vida o partes de su cuerpo en batalla, sino que debe corresponderles el beneficio educativo a todos los ex miembros de la fuerza pública que entregaron su vida por el país.

A más de un año de haber entrado en vigencia la ley del veterano, se reglamentó la materia en el Decreto 1346 del 10 de octubre del 2020, el Fondo de Fomento de la Educación Superior Para Veteranos está integrado y administrado por los viceministros de defensa, educación y por el vicepresidente del ICETEX, esta entidad será la encargada de administrar los recursos trasferidos por el Ministerio de Defensa y de Educación, y realizará todo el procedimiento administrativo, además el Decreto consagra que se condonará hasta el 90% del total de los créditos, y se les otorgara a los veteranos rubros para manutención semestral y derechos de grado. Por otro lado, medir el impacto que ha tenido en el acceso a la educación superior se hace difícil, pues por la pandemia y la imposibilidad de presentar las pruebas de Estado las universidades han parado sus procesos de admisión y otras se han vuelto más laxas a la hora de aceptar a los estudiantes.

La educación es un paso importantísimo para la transformación social del país, romper brechas de inequidad y aspirar a oportunidades laborales que mejoren las condiciones sociales de vida. Tristemente los exmiembros de las fuerzas públicas pasan su vida capacitándose dentro de sus respectivas instituciones y al salir a la realidad civil todos los cursos adquiridos en el mundo militar que no sean certificados por civiles carecen de peso. La sociedad olvida que trata con personas altamente formadas, que, si bien dedicaron su vida al ejercicio de la guerra, dicha situación no los hace menos aptos para ocupar cargos importantes y bien remunerados. Por eso el hecho de que esta ley intente garantizar el acceso a la educación es un gran paso para el reconocimiento de los militares como profesionales, que tienen mucho que aportarle a la sociedad, estas disposiciones convierten esta normas educativas en un dispositivo político de transformación social, como recordatorio, no hay mejor rescatista o enfermero de primeros auxilios que aquellos que en el área de combate salvaron a compañeros heridos, personas que

constante mente tenían que tomar decisiones bajo presión, en pro de la misión y de la seguridad del equipo.

La educación superior en América latina es fundamental para traspasar barreras sociales, bien lo expone la doctora en ciencias sociales Adriana Chiroleu, cuando dice:

La ampliación del acceso a la educación superior es reconocida como una vía privilegiada para mejorar los ingresos en una sociedad, y operar sobre las desigualdades sociales, factores potenciales de ampliación de la democratización social y expansión de la ciudadanía. Se trataría en este caso de reconocer que más allá de las funciones clásicas de la universidad en términos de producción y reproducción de la cultura, existen otros aportes ligados a la generación de movilidad social ascendente, especialmente importantes en sociedades profundamente desiguales como las latinoamericanas, en las que las posiciones sociales se encuentran, en gran medida, cristalizadas (Chiroleu, 2011)

Empleo y crédito

El empleo y el crédito son el motor de la economía: una persona, llámemelo emprendedor adquiere un crédito con una tasa de interés, el cual invierte para comenzar a producir bienes y/o servicios, esto le da una capacidad adquisitiva, que le permite: lucrarse, pagar los costos y gastos del emprendimiento, saldar el crédito y reinvertir. Entre más capital adquiere, va creando una confianza en el sistema financiero, que le permite adquirir créditos más grandes, los cuales soporta con un buen historial de ingresos o bienes en forma de prenda e hipoteca.

En ciclo económico participa toda la sociedad, entre más crezca el emprendimiento, más capital se puede gastar e invertir, se pueden contratar más empleados y pagarles mejor, lo que hacen que estos adquieran mayor capacidad adquisitiva, esto va moviendo la economía al hacer que el dinero fluya constantemente.

Las MiPymes son tan importantes para la economía nacional que tan solo en el año anterior generaron el 80% del empleo del país generando un aporte del 35% del PIB (MinTrabajo, 2019), esto en ningún caso desmerita el aporte que hacen las grandes empresas a la economía, pues como lo muestra el informe de la ANDI, el aporte al PIB del país es mucho mayor, sin

embargo (ANDI, 2019), muy inferior con respecto a las oportunidades laborales creadas en el país por las MiPymes. Según el DANE tan solo las microempresas aportaron 8,3 millones de empleos al país, sin embargo, hay una cifra muy preocupante de dicho informe y es que el 81,2% de dichas empresas no solicitaron un crédito, el 13% de estas lo hizo por no cumplir con requisitos financieros (DANE, 2020).

Después de dicha introducción de la realidad económica del país, la ley del veterano trae unas disposiciones muy interesantes respecto al crédito y a empleo. En primer lugar, frente al empleo, incentiva a los empresarios a contratar ex miembros de la fuerza pública que estén en un rango de edad entre los 18 y 40 años, que lleguen a ocupar cargos que estaban vacantes en la empresa, durante los dos primeros años el empleador se exime de los aportes a Cajas de Compensación Familiar, los veteranos contratados tienen parte de los beneficios que traen estas Cajas y gozando plenamente de estos a partir del cuarto año.

Sin embargo, esta disposición tiene serios inconvenientes, por artículo 9 de la Ley 797 de 2003 la edad de pensión en Colombia para los hombres es de 62 años y las mujeres es de 57 años, esto da a entender que para el régimen jurídico colombiano las personas son productivas laboralmente hasta esas edades. El Decreto 4433 del 2004 señala en el capítulo primero del Título II como se hace la asignación de retiro, para oficiales y suboficiales puede ser voluntaria después de los 20 o 25 años de edad, dependiendo de si entraron a la institución antes o después de la vigencia de este decreto, también tienen asignación de retiro: por llamamiento a calificar servicios o por retiro discrecional, según el caso, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, o por disminución de la capacidad psicofísica, o por incapacidad profesional, estos supuestos se dan entre los 15, 18 y 20 años de servicio dependiendo del momento de entrar a la institución, para los soldados profesionales el tiempo es de 20 años para el retiro voluntario, en todos los casos mencionados se debe esperar tres meses para que el retiro se haga efectivo.

En el artículo 105, del Decreto 1790 del 2000 estipula las edades máximas que debe tener el miembro de la fuerza pública en ejercicio de cada rango, ya que esta es una causal de retiro.

La edad máxima tanto para suboficiales como para oficiales en el rango más bajo es de 30 años, pero para que se pueda hacer dicho retiro debe haber pasado 15, 18 o 20 años según el momento de incorporación. Tenemos además que la edad mínima para hacer parte de las fuerzas militares es de 18 años si se va a prestar el servicio, pero es de 16 años si se va a iniciar carrera de oficial o de suboficial, teniendo esto en cuenta y excluyendo a los pensionados por incapacidad, los soldados profesionales como mínimo se están retirando con 38 años, y los oficiales y suboficiales que ingresaron antes del Decreto 1790, es decir antes del 2004, se retiran como mínimo con 31 (15 años) o 34 años (18 años) y por retiro voluntario con 36 años, para los que ingresaron posteriormente la edad mínima sería 36 años y si es por retiro voluntario es a los 41 años, para el personal administrativo cada rango se aumenta en un máximo de edad de 10 años.

Por lo anterior, parece un sin sentido que, si la edad productiva en Colombia es de 62 años para hombres y 57 para mujeres, y que en promedio la edad mínima en la que retiran o se retira voluntariamente un miembro de la fuerza pública es de 36 años, que el límite normativo del beneficio para quienes contraten a este personal se encuentre entre los 18 y los 40 años. Puesto que solo estamos hablando de la edad mínima de retiro, no de la edad promedio de retiro en las fuerzas públicas. Por lo que el artículo décimo sexto de la ley del veterano que trae esta disposición, si bien se intenta erigir como un promotor de empleo, se queda corto pues el rango de edad para acceder a dicho beneficio no concuerda con el régimen de retiro de las fuerzas públicas.

Las disposiciones normativas más interesante en este apartado se encuentran en los artículos décimo séptimo y el vigésimo, para la reinserción al mundo civil, los miembros de la fuerza pública deben participar de un programa que trata sobre la preparación para el retiro, lo que propone estos artículos, en primer lugar, es inscribirlos en un fondo para el empleo y el emprendimiento y en segundo lugar las entidades bancarias bajo lineamientos emitidos por el Ministerio de Defensa deberán promover el crédito con beneficios especiales y tasas preferenciales para los ex miembros de la fuerza pública.

Esto es una verdadera política de reinserción y protección social, en primer lugar, se prepara la miembro de la fuerza pública para salir y emplearse en el mundo civil, es decir, que siga

manteniendo su rol productivo en la sociedad, pero no se le deja solo, sino que primero se le da una atención integral que permita que dicha transición sea más fácil. En segundo lugar, al apoyar el emprendimiento a través de la gestión de créditos más beneficiosos, después de haberlos preparado para el mundo productivo civil, se promueve la economía del país, pero además se incluye al veterano de guerra en el escalón que más empleos produce, las MiPymes, entonces no solo se vuelve productivo porque puede trabajar sino porque puede generar empleo.

La anterior estrategia unida con la de promover el acceso a la educación se convierten en un pilar fundamental de la reinserción social, proteger al miembro de la fuerza pública y ayudarlo a generar emprendimientos como parte de todo el conocimiento que adquirieron durante su vida militar se convierte en una política eficaz, que además de los efectos positivos sobre los veteranos y su familia genera flujo en la economía de la Nación. Sin embargo, dichos beneficios crediticos aún no se ven, a pesar de estar incluidos en el Decreto 1346 del 2020 junto con el apoyo al emprendimiento, además el programa de reinserción laboral tiene alcances difusos que no se han terminado de reglamentar.

Beneficios sociales

En cuanto a las prestaciones sociales integrales, lo último a analizar son los beneficios sociales, que si bien están contenidos en el artículo décimo octavo de la Ley del Veterano estos también se encuentran dispersos en otros enunciados normativos. Son bien interesantes porque se consagran como una mezcla que van desde el tratamiento integral de las secuelas físicas y psicológicas de la guerra, pasando por una reforma a la pensión de invalidez y concluyendo de manera somera con descuentos o entradas gratuitas de los veteranos a eventos deportivos y artísticos.

Empecemos analizando los descuentos o entradas gratuitas y filas preferenciales, porque lo que trae la ley es polémico y se podría enmarcar dentro de lo honorífico, disposiciones que proponen que los veteranos sean los primeros en abordar o que en entidades públicas y privadas se les asigne filas preferenciales junto con las personas con discapacidad, adultas mayores y embarazadas, si bien se entiende que el sentido es honrarlos como anteriormente

se expuso el Estado tiene una deuda social con pedir perdón, por lo que podrían estas medidas ser contraproducentes, viéndose más como una imposición para que la población los glorifique, que como un método para honrar su labor.

Con lo referente a entradas gratuitas o descuento sobre los precios de eventos deportivos y artísticos, es una disposición novedosa e interesante, pero en su forma incompleta, puesto que propone que es el Ministerio de Defensa el que se debe de encargarse de gestionar los descuentos con los organizadores privados y en segundo lugar que todos los espacios que pertenezcan al gobierno nacional o a las autoridades públicas deberían garantizar dichos beneficios, en especial las entradas gratuitas, a espacios tales, pero no excluyentes como: museos, estadios y teatros, no se incluye el acceso a los parques nacionales.

En complemento con esta disposición la ley pide que el transporte público consagre descuentos especiales para los veteranos, transporte que en su mayoría es dirigido por privados y por empresas mixtas. Ambos descuentos o entradas gratuitas exigen que alguien se ocupe de los costos asociados de dichos beneficios, claramente el Estado y las entidades públicas asumen dichos gastos, el problema es hacer que las entidades privadas se sumen a dicha cultura del veterano, para que estén dispuestos a entregar y ver dichos beneficios no como una pérdida económica sino como un tributo para esta población, situación que es aún más delicada en medio de la pandemia cuanto tan solo en el transporte público hay un déficit económico de \$1.8 billones de pesos (DINERO, 2020).

Hay un tema jurídico bien interesante y es que como se ha mencionado los dispositivos normativos que plantea Foucault, son unas herramientas que transforman el pensamiento de la sociedad haciendo que esta adecue su comportamiento, esto se hace a través de disposiciones normativas impositivas que emite el Congreso en ejercicio de sus derechos subjetivos de privilegio o de potestad, es decir, los enunciados normativos que consagra tienen la capacidad de obligar creando obligaciones a los subordinados a partir de la ley, es entonces particular que en estos artículos de la Ley del Veterano, a las entidades públicas, no los dota de deberes jurídicos o incompetencias, sino que les consagra potestades, es decir, estas estipulaciones si bien son útiles entendidas como una recompensa al servicio los

exmiembros de la fuerza pública, quedan al arbitrio de la entidad descentralizada, que en ultimas es la que decide si concede, regula o no los beneficios a los veteranos.

Bien expone la doctora en derecho María Arriagada, sobre la potestad analizando los conceptos jurídicos fundamentales de Hohfeld: *Un individuo (**Estado**) tiene entonces un derecho subjetivo cuando, en virtud de una norma jurídica regulativa, otro u otros (**entidades descentralizadas**) se encuentran a su respecto obligados a comportarse de cierta manera. Un individuo tiene, en cambio, una potestad o competencia cuando, en virtud de una norma jurídica de competencia, tiene la posibilidad de realizar actos jurídicos que producen, modifican o eliminan normas jurídicas* (ARRIAGADA, 2014), lo que se encuentra en negrilla es agregado por el autor de este texto.

Dentro de los beneficios sociales se incluye la pensión por invalidez, como una modificación al decreto 4433 del 2004, dónde la incapacidad en servicio no generaba una pensión por invalidez igual al salario devengado, sino que se hace y hacía a través de las partidas computables, la Ley del Veterano en el artículo vigésimo tercero otorga a aquellos militares que sufrieron lesiones físicas en ejercicio de sus labores la pensión equivalente al salario básico devengado mientras ejercía. Esta disposición es una de las más importantes que trae la Ley del 1979 y es un verdadero dispositivo de protección social, pues se presenta un reequilibrio de las cargas constitucionales rotas en ejercicio de una labor que en su núcleo es peligrosa y que está en pro de la salvaguardar la Nación, es lo menos que puede hacer el Gobierno y el Congreso por quienes entregaron literalmente partes de su cuerpo defendiendo el Estado colombiano, puesto que la pensión hace parte integral de la seguridad social y tener una completa o digna es sumamente necesaria para garantizar la supervivencia de este grupo poblacional, pues mal se hace en darle una pensión incompleta a quien tiene mayores dificultades para laborar que es un acto necesario de subsistencia, que por lo además dichas incapacidades fueron consecuencia de una carga constitucional desproporcional.

La ley del veterano consagra unos beneficios asistenciales los cuales son regulados por Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano, comisión que está regulada en el decreto 1346 del 10 de octubre del 2020, los beneficios que quedaron consagrados son: apoyo al emprendimiento, subsidio familiar de vivienda e integración al Sistema Nacional de

Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Es muy importante este decreto que fue emitido justo el día del veterano, porque se consagra como la primera acción real en la que se demuestra que la Ley del 1979 no son solo disposiciones normativas carentes de eficacia, sino que va a ser una Ley que se va a comenzar a ejecutar en su articulado normativo.

En referencia a los beneficios asistenciales, en párrafos anteriores se exponía la importancia del ex veterano como un agente productivo que mediante el crédito y el emprendimiento se convierte en un motor de la economía, si bien falta regulación sobre el tema, el hecho de que se proponga dar beneficios que promuevan el emprendimiento en el país se convierte una disposición de suma utilidad y de la cual se espera su efectividad. Por otro, lado los subsidios de vivienda, van de la mano del derecho constitucional de propiedad privada, consagrado en el artículo 58 de la Carta Magna, ya que es justo que aquellas personas que ejercieron su labor en la protección del territorio nacional tengan la posibilidad de acceder a una vivienda digna y propia.

El último beneficio es la salud, integrado con el sistema de seguridad social, consagra que todas las secuelas físicas y psicologías deberán ser tratadas íntegramente por el Estado, si bien los militares y ex militares se encuentran afiliados al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares, según el decreto 1346 del 10 de octubre del 2020, será dicho sistema el encargado de afiliarlos al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los Veteranos, que será el que prestara todos los servicios de salud que propugnen por la atención integral y el tratamiento de las secuelas físicas y psicológicas, con beneficios tales como: que esta población se encuentre exceptuada de copagos, cuotas moderadoras o cualquier otro pago compartido, además, sin importar al sistema que se encuentren afiliados se les deberá brindar un tratamiento mental integral. La Ley del Veterano tiene una consagración especial en lo referente a las importaciones, ya que los que acrediten su incapacidad permanente pueden importar artículos médicos libres de aranceles y hasta un vehículo sin importar si la discapacidad es o no permanente, siempre y cuando estos bienes estén destinados al mejoramiento de la vida personal del veterano.

Estas regulaciones en lo referente a la salud se presentan completamente acorde al sistema de seguridad social y a la reintegración social. En el propósito del Estado de garantizar la

vida digna de las personas, es coherente que este asuma los gastos derivados de las afectaciones psicológicas y físicas ocasionadas en ejercicio de las funciones, pues en últimas el empleador de la fuerza pública es la Nación colombiana, quien además es el garante del sistema de seguridad social, por lo que es lógico que sea este el que asuma todos los costos que propugnen por el mejoramiento de las condiciones de salud de sus empleados y ex empleados, quienes además ejercían labores intrínsecas a la seguridad nacional.

III. En conclusión

En el entendido de que la seguridad social, es el derecho fundamental que consagra la Constitución para garantizar la vida digna de las personas, es preciso afirmar, que si bien los militares y ex militares gozan de un sistema de seguridad social especial, se ve incompleto para atender todas las necesidades de una población que se vio obligada a soportar una carga constitucional desequilibrada, en la medida en que el ejercicio de sus labores les dejó a muchos de ellos fuertes secuelas físicas y psicológicas.

Como respuesta ante tales situaciones de desequilibrio el legislador le dio trámite a la Ley 1979 del 2019 y al Decreto 1346 del 2020, con el objetivo de exaltar y proteger a los ex miembros de la fuerza pública. Teniendo como fundamento el deber constitucional de equilibrar las cargas que se rompieron con la labor que dicha población decidió soportar, y el principal argumento que se esgrime como sustento de esta ley es la obligación que tiene la Nación en garantizar la igualdad de todos sus ciudadanos, si bien las víctimas pueden acudir a acciones de reparación, con los ex miembros de la fuerza pública se debe hacer a través de políticas públicas que propugnen por equilibrar de entrada lo que se ha convertido en una posición de desigualdad.

Aunque esta ley se erige como un dispositivo de protección social, no bien empieza a desarrollarse en el sentido de cumplir la función de discurso que permea a la sociedad para que se sientan identificados con los ex miembros de la fuerza pública, es decir, como dispositivo político. Entonces encuentra su primer escollo porque no hay ninguna acción actual en la que el Estado y sus fuerzas públicas hayan pedido perdón por los crímenes de guerra cometidos, este es el primer paso para que esta Ley encuentre una sana aceptación en

el colectivo colombiano y para que a su vez tenga una efectividad jurídica. Es muy valioso el hecho de que la Ley del Veterano quiera crear una memoria histórica en la que se ensalce a los veteranos, pero antes de rendirles honor y respeto, han de pedir perdón por sus graves errores, para que se les reconozca sus invaluable acciones.

En lo referente a los beneficios sociales, que se traen como complemento al sistema de seguridad social, esta ley propugna por regular temas referentes a la educación, la salud, el empleo, entretenimiento y la pensión. Dentro de dicho marco normativo encontramos que norma varios campos que podrían dar como conclusión que es una verdadera ley de protección social, sin embargo, en lo referente al empleo se ha analizado su inoperancia fáctica, debido a los requisitos exigidos; en la educación ha encontrado desarrollo en el decreto 1436 del 2020, en donde se establece cuáles van a ser los requisitos para acceder y condonar a los créditos educativos; en lo relacionado a la pensión por incapacidad se da un cambio normativo completamente pertinente y adecuado a la realidad de los veteranos por el ejercicio de las funciones cumplidas. En los beneficios asistenciales y de entretenimiento, se entiende el sentido con el que fueron consagrados, sin embargo, su regulación se ha quedado corta, ya que en vez de normar ha redistribuido la potestad de los mismo a las entidades descentralizadas quienes deciden si aplican o no la ley del veterano. En cuanto a salud la regulación se presenta completamente útil y se nos muestra a un Estado responsable como empleador que va a propugnar por el cuidado de sus empleados o exempleados que se vieron afectados cuando ejercían las funciones más críticas dentro de la Nación, que era velar por protección y seguridad del país.

Por el momento, es difícil determinar si esta Ley un verdadero dispositivo de protección social, puesto que para serlo debe ser capaz de modificar las acciones de la sociedad, si bien sus disposiciones son más que honorificas y realmente vienen a integrar el sistema de seguridad social del veterano, hasta el momento se ha mostrado inoperante, puesto que el primer paso hacia la ejecución de la Ley del Veterano se dio más de un año después de la promulgación de la misma, en el marco del día del veterano con el decreto 1346 del 2020 el cual comenzó a reglamentar este conjunto normativo.

En este artículo no se trató de dar un discurso nacionalista, de derecha o político, se reconoce que en un conflicto interna hay posiciones filosófico políticas diferentes, además no se oculta que como en toda institución hubo ex miembros de la fuerza pública que atacaron a la sociedad civil y deben pagar por sus actuaciones pues su responsabilidad es doble en la medida en que la vida de los ciudadanos estaba en sus manos, valga aclarar que la ley del veterano en el artículo vigésimo quinto claramente expone que los que sean condenados penalmente por actos cometidos en ejercicio de sus funciones pierden todo beneficio que la misma consagre. No era menester de este trabajo analizar los actos atroces cometidos por algunos miembros de la fuerza pública, sino el de oscultar como esta ley protege y ensalza la labor de aquellos que sacrificaron su vida con el firme ideal de ver un mejor país.

Bibliografía

- ANDI. (2019). *Comentarios a los Proyectos de Ley "Pago a plazos justos" (No. 181 de 2018 Cámara, 185 de 2019 Senado)*. Medellín: ANDI.
- Arias, D. F. (2011). *UNA VISIÓN CRÍTICA DEL PERDÓN DESDE EL CASO SUDAFRICANO*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, artículo de reflexión elaborado como requisito para optar al título de Abogado.
- ARRIAGADA, C. M. (2014). El concepto Hohfeldiano de derecho subjetivo. *Revista de Ciencias Sociales – Número 65 (2014) - Universidad de Valparaíso*, 13 - 45.
- Chiroleu, A. (2011). LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: ¿PROBLEMAS INSOLUBLES O RECETAS INADECUADAS? *Sorocaba, SP, v. 16, n. 3*, 631-653.
- COLPRENSA. (4 de Diciembre de 2015). *De militar colombiano a mercenario en Dubái*. Obtenido de Vanguardia: <https://www.vanguardia.com/colombia/de-militar-colombiano-a-mercenario-en-dubai-NBVL338621>
- Córdoba, M. F., & Julio, L. P. (2017). *TRASTORNO DE ESTRÉS POSTRAUMÁTICO EN PERSONAL DE LAS FUERZAS MILITARES Y POLICÍAS, REVISIÓN SISTEMÁTICA*. Bogotá: ESCUELA DE MEDICINA Y CIENCIAS DE LA SALUD DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO.
- CREMIL. (12 de Junio de 2019). *Reajuste Salarial año 2019 – nómina junio 2019*. Obtenido de CREMIL: <https://www.cremil.gov.co/index.php?idcategoria=20203>
- DANE. (2020). *En 2019, el país contó con 5,9 millones de micronegocios que ocuparon a 8,3 millones de personas y que registraron ventas anuales de 169 billones de pesos*. Bogotá: DANE.
- DINERO. (07 de junio de 2020). Déficit de transportes masivos sería de \$1,8 billones por la covid. *DINERO*.
- EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (23 de Diciembre de 1993). Ley 100. Colombia.
- El Presidente de la República de Colombia. (08 de julio de 1990). DECRETO 1211 DE 1990. Colombia.
- Franco, Á., & Mejía, L. (22 de Octubre de 2008). La protección social y los derechos ciudadanos en América latina: una revisión narrativa. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública Vol. 26 N.º 2*, 223 - 230.
- García, H. S. (04 de Mayo de 2018). *Colombia: el país suramericano con más porcentaje del PIB en gasto militar*. Obtenido de Anadolu Agency: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/colombia-el-pa%C3%ADs-suramericano-con-m%C3%A1s-porcentaje-del-pib-en-gasto-militar-/1135306>
- Hernando, S. (27 de Mayo de 2011). *Mercenarios colombianos, producto de exportación*. Obtenido de BBC: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110526_colombia_mercenarios_ao

- Jiménez, P. D. (2017). *RESPONSABILIDAD DEL ESTADO; TÍTULOS DE IMPUTACIÓN OBJETIVA POR DAÑO ESPECIAL Y RIESGO EXCEPCIONAL EN EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO AÑO 2013-2016*. Bogotá: Trabajo de Grado de la Universidad Católica de Colombia.
- Lourés, S. M. (2001). DEL CONCEPTO DE “MONUMENTO HISTÓRICO” AL DE “PATRIMONIO CULTURAL”. *Ciencias Sociales (Cr)* 94, 141 - 150.
- Martínez, D., & Muñoz, W. (2018). La gubernamentalidad y el dispositivo científico-político del riesgo: la teoría de los factores de riesgo psicosocial. *Cinta moebio* 62, 170-181.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (10 de Octubre de 2020). DECRETO NÚMERO 1346 DE 2020. Bogotá D.C.
- MinTrabajo. (29 de Septiembre de 2019). “*MiPymes representan más de 90% del sector productivo nacional y generan el 80% del empleo en Colombia*”: ministra Alicia Arango. Obtenido de MinTrabajo:
<https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2019/septiembre/mipymes-representan-mas-de-90-del-sector-productivo-nacional-y-generan-el-80-del-empleo-en-colombia-ministra-alicia-arango>
- Santos, A. (2020). La batalla por la verdad. *Semana*, 10 - 11.
- Schultze-Kraft, M. (405 - 433). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. *Angelika Rettberg (ed.) Construcción de paz en Colombia. Colombia: Universidad de los Andes*, 2012.
- Semana. (2020). Las 10 mejores universidades de Colombia en 2020, según Times Higher Education. *Semana*.
- Sentencia C - 578 , Proceso D-958 (Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. La Sala Plena de la Corte Constitucional 4 de Diciembre de 1995).
- Sentencia C -613, Expedientes D-9405 y 9411 (Magistrado Ponente: ORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB; La Sala Plena de la Corte Constitucional 4 de Septiembre de 2013).
- Sentencia C-1143/04, expediente D-5268 (Magistardo Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA. Sala Plena de la Corte Constitucional 17 de Noviembre de 2004).
- Sentencia T-030/17, Expediente T- 5.751.966 (Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO de La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional 24 de Enero de 2017).
- Universidad de Antioquia. (2016). *Estadísticas Básicas* . Medellín: Universidad de Antioquia.