



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 926

Bogotá, D. C., viernes, 2 de diciembre de 2011

EDICIÓN DE 48 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2011 SENADO

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

Bogotá, D. C., 28 de noviembre de 2011

Doctor

ANTONIO JOSÉ CORREA

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 05 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendada, presentamos el informe para primer debate en el Senado de la República al Proyecto de ley número 05 de 2011 Senado, y para efectos de lo cual me permito hacer las siguientes consideraciones:

#### 1. Objeto y contenido de la iniciativa legislativa

El objetivo único del proyecto de ley es construir un instrumento jurídico integral que promueva y proteja los derechos laborales de los colombianos en aras de generar calidad de vida, específicamente de los colombianos que actualmente se encuentran trabajando por medio de figuras jurídicas como las Cooperativas de Trabajo Asociado, sociedades anónimas simplificadas, precooperativas de trabajo y demás formas que como demostraremos han vulnerado los derechos mínimos laborales negando una

relación laboral real amparándose en la legalidad de estas normas, por lo tanto estamos hablando de figuras de intermediación laboral legales, pero no legítimas.

Se trata de reconfigurar estas actividades y especificar en qué caso se podrá hacer intermediación laboral tales como las actividades complementarias al objeto social de la empresa, sin embargo se establecerá la responsabilidad solidaria para garantizarle a estos trabajadores o asociados sus derechos laborales plenos como están contemplados en el código sustantivo de trabajo.

#### 2. Marco constitucional y legal

##### Constitución Política de Colombia

**Artículo 1º.** Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, *en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

**Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas.

**Artículo 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

**Artículo 39.** Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial.

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública.

**Artículo 53.** *El Congreso expedirá el Estatuto del Trabajo.* La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; **estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.**

*El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

**La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.**

**Artículo 55.** Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

**Artículo 334.** La Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado, este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

**Ley 50 de 1990<sup>1</sup> - Código Sustantivo del Trabajo**

La Ley 50 de 1990 establece el Código Sustantivo de Trabajo, esta ley se puede constituir en un punto de inflexión en la historia de las cooperativas de trabajo en Colombia ya que reglamentó las empresas temporales y la no asociación sindical para estos trabajadores.

En su artículo 71 reglamenta las empresas temporales de servicio: “Es empresa de servicios temporales aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar

temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de estas el carácter de empleador”.

**Artículo 74.** Los trabajadores vinculados a las empresas de servicios temporales son de dos (2) categorías: Trabajadores de planta y trabajadores en misión. Los trabajadores de planta son los que desarrollan su actividad en las dependencias propias de las empresas de servicios temporales. Trabajadores en misión son aquellos que la de servicios temporales envía a las dependencias de sus usuarios a cumplir la tarea o servicio contratado por estos.

**Artículo 75.** A los trabajadores en misión se les aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas del régimen laboral. Así como lo establecido en la presente ley.

**Artículo 76.** Los trabajadores en misión tienen derecho a la compensación monetaria por vacaciones y primas de servicios proporcional al tiempo laborado, cualquiera que este sea.

**Artículo 77.** Los usuarios de las empresas de servicios temporales sólo podrán contratar con estas en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo.

2. Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.

3. Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogable hasta por seis (6) meses más.

**Ley 1233 de 2008<sup>2</sup>**

**Artículo 6°.** *Afiliación al Sistema de Seguridad Social.* Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado serán responsables del proceso de afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados al Sistema de Seguridad Social integral (salud, pensión y riesgos profesionales). Para tales efectos, les serán aplicables todas las disposiciones legales vigentes sobre la materia para trabajadores dependientes.

Para cotizar a salud, pensión, riesgos profesionales, el ingreso base de cotización será la suma de la compensación ordinaria y extraordinaria mensual que reciba el trabajador asociado, y la proporción para su pago será la establecida en la ley para el régimen de trabajo dependiente.

**Artículo 7°.** *Prohibiciones.*

1. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a terceros o remitirlos como trabajadores en misión. En ningún caso, el contratante podrá intervenir directa o indirectamente en las decisiones internas de la cooperativa y en especial en la selección del trabajador asociado.

<sup>1</sup> Congreso de la República, Ley 50 de 1993, Código Sustantivo de Trabajo.

<sup>2</sup> Congreso de la República, julio 22 de 2008.

2. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como asociaciones o agremiaciones para la afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social ni como asociaciones mutuales para los mismos efectos.

3. Cuando se comprueben prácticas de intermediación laboral o actividades propias de las empresas de servicios temporales, el tercero contratante y las cooperativas o las Precooperativas de Trabajo Asociado, serán solidariamente responsables por las obligaciones que se causen a favor del trabajador asociado y las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado quedarán incursas en las causales de disolución y liquidación previstas en la ley, sin perjuicio del debido proceso, y les será cancelada la personería jurídica.

4. Tanto la potestad reglamentaria como la disciplinaria sólo será ejercida por la Precooperativa o Cooperativa de Trabajo Asociado. En ningún caso, tales potestades podrán ser ejercidas por el tercero contratante. Si esto llegare a suceder se configurará de manera automática un contrato de trabajo realidad y, además, el contratante deberá soportar los efectos previstos en el numeral anterior, sin perjuicio de otras consecuencias legales.

**Artículo 8°.** El Régimen de Trabajo Asociado Cooperativo se regulará de acuerdo con los postulados, principios y directrices de la OIT relativos a las relaciones de trabajo digno y decente, la materia cooperativa, y los principios y valores universales promulgados por la Alianza Cooperativa Internacional, ACI°.

**Artículo 12.** *Objeto social de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.* El objeto social de estas organizaciones solidarias es el de generar y mantener trabajo para los asociados de manera autogestionaria, con autonomía, autodeterminación y autogobierno. En sus estatutos se deberá precisar la actividad económica que desarrollarán encaminada al cumplimiento de su naturaleza en cuanto a la generación de un trabajo, en los términos que determinan los organismos nacionales e internacionales sobre la materia.

**Parágrafo.** Las Cooperativas de Trabajo Asociado cuya actividad sea la prestación de servicio a los sectores de salud, transporte, vigilancia y seguridad privada, y educación, deberán ser especializadas en la respectiva rama de la actividad; en consecuencia, las cooperativas que actualmente presten estos servicios en concurrencia con otro u otros deberán desmontarlos, especializarse y registrarse en la respectiva superintendencia o entidad que regula la actividad.

#### **Decreto 4588 de 2006<sup>3</sup>**

**Artículo 3°.** *Naturaleza de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.* Son organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía, que asocian personas naturales que simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa y son

aportantes directos de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

**Artículo 5°.** *Objeto social de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.* El objeto social de estas organizaciones solidarias es el de generar y mantener trabajo para los asociados de manera autogestionaria, con autonomía, autodeterminación y autogobierno. En sus estatutos se deberá precisar la actividad socioeconómica que desarrollarán, encaminada al cumplimiento de su naturaleza, en cuanto a la generación de un trabajo, en los términos que determinan los organismos nacionales e internacionales, sobre la materia.

**Artículo 6°.** *Condiciones para contratar con terceros.* Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, podrán contratar con terceros la producción de bienes, la ejecución de obras y la prestación de servicios, siempre que respondan a la ejecución de un proceso total en favor de otras cooperativas o de terceros en general, cuyo propósito final sea un resultado específico. Los procesos también podrán contratarse en forma parcial o por subprocesos, correspondientes a las diferentes etapas de la cadena productiva, siempre atados al resultado final.

**Artículo 7°.** *Reconocimiento y funcionamiento.* Para efectos del reconocimiento y funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado deberán cumplir los requisitos previstos en el artículo 15 de la Ley 79 de 1988, junto con la constancia de la autorización del Régimen de Trabajo y de Compensaciones expedida por el Ministerio de la Protección Social.

El reconocimiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado corresponde a la Superintendencia de la Economía Solidaria, en los términos del artículo 15 de la Ley 79 de 1998 y a las demás superintendencias que vigilen y controlen la actividad especializada de estas.

**Artículo 10.** *Trabajo Asociado Cooperativo.* El trabajo asociado cooperativo es la actividad libre, autogestionaria, física, material o intelectual o científica, que desarrolla en forma autónoma un grupo de personas naturales que han acordado asociarse solidariamente, fijando sus propias reglas conforme a las disposiciones legales y con las cuales autogobiernan sus relaciones, con la finalidad de generar empresa. El trabajo asociado cooperativo se rige por sus propios estatutos; en consecuencia, no le es aplicable la legislación laboral ordinaria que regula el trabajo dependiente.

**Artículo 11.** *Acuerdo Cooperativo de Trabajo Asociado.* Es el contrato que se celebra por un número determinado de personas, con el objeto de crear y organizar una persona jurídica de derecho privado, denominada Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado, cuyas actividades deberán cumplirse con fines de interés social y sin ánimo de lucro. Este acuerdo debe surgir de la manifestación libre y voluntaria de la persona natural que participa en la creación de la Cooperativa o Precooperativa

<sup>3</sup> Gobierno Nacional, Ministerio de la Protección Social, 2006, "por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado".

de Trabajo Asociado, o que posteriormente se adhiera suscribiendo el acuerdo cooperativo correspondiente.

Este acuerdo obliga al asociado a cumplir con los Estatutos, el Régimen de Trabajo y de Compensaciones y el trabajo personal de conformidad con sus aptitudes, habilidades, capacidades y requerimientos en la ejecución de labores materiales e intelectuales, sin que este vínculo quede sometido a la legislación laboral.

**Artículo 17. Prohibición para actuar como Intermediario o empresa de servicios temporales.** Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o a terceros beneficiarios, o remitirlos como trabajadores en misión con el fin de que estos atiendan labores o trabajos propios de un usuario o tercero beneficiario del servicio o permitir que respecto de los asociados se generen relaciones de subordinación o dependencia con terceros contratantes.

Cuando se configuren prácticas de intermediación laboral o actividades propias de las empresas de servicios temporales, el tercero contratante, la Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado y sus directivos, serán solidariamente responsables por las obligaciones económicas que se causen a favor del trabajador asociado.

**Artículo 18. Prohibición para quienes contraten con las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.** Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 92 a 97 de la Ley 79 de 1988, las personas naturales o jurídicas que contraten con las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán ser miembros, ni intervenir directa o indirectamente en su organización y funcionamiento.

**Artículo 19. Prohibición de actuar como entidades de afiliación colectiva.** Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado sólo podrán afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral a sus trabajadores asociados y no podrán actuar como asociaciones o como agremiaciones para la afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social, ni como asociaciones mutuales para los mismos efectos.

La Cooperativa y Precooperativa que viole esta prohibición se hará acreedora a las sanciones establecidas en el presente decreto y demás normas sobre la materia.

**Artículo 21. Prohibición para las Entidades Promotoras de Precooperativas.** Las entidades promotoras que, so pretexto de propiciar la asociación de personas en forma precooperativa, orienten o utilicen a las Precooperativas de Trabajo Asociado, para obtener beneficios en provecho lucrativo de sí mismas, serán sancionadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria o el Ministerio de la Protección Social, dentro del marco de sus competencias.

**Artículo 22. Obligatoria y autorización.** Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado tendrán un Régimen de Trabajo y de Compensaciones que será revisado y autorizado por el Ministerio de la Protección Social, los cuales hacen

parte de los correspondientes estatutos de la Cooperativa. Corresponde a la Asamblea General aprobar y reformar el Régimen de Trabajo Asociado y de Compensaciones y al Consejo de Administración establecer las políticas y procedimientos particulares que se requieran para su debida aplicación.

El procedimiento de autorización del Régimen de Trabajo Asociado y de Compensaciones será el que establezca el Ministerio de la Protección Social, a través de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo, en el que se indicarán además, los documentos que se deben presentar, los términos para las correcciones o adiciones que se formulen cuando no cumplan los requisitos mínimos señalados en el presente decreto, o cuando contengan disposiciones que afecten los derechos fundamentales del trabajador asociado, la protección al trabajo del menor, la maternidad o la salud ocupacional.

La Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado podrán adoptar los regímenes de trabajo y compensaciones en forma separada o integrada; en todo caso, una vez autorizados por el Ministerio de la Protección Social, deberán ser publicados, mantenerse visibles y disponibles para los trabajadores asociados.

**Artículo 24. Contenido del Régimen de Trabajo Asociado.** El Régimen de Trabajo Asociado deberá contener los siguientes aspectos:

1. Condiciones o requisitos para desarrollar o ejecutar la labor o función, de conformidad con el objeto social de la Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado.

2. Los aspectos generales en torno a la realización del trabajo, tales como: jornadas, horarios, turnos, días de descanso, permisos, licencias y demás formas de ausencias temporales del trabajo, el trámite para solicitarlas, justificarlas y autorizarlas; las incompatibilidades y prohibiciones en la relación de trabajo asociado; los criterios que se aplicarán para efectos de la valoración de oficios o puestos de trabajo; el período y proceso de capacitación del trabajador asociado que lo habilite para las actividades que desarrolla la Cooperativa, consagrando las actividades de educación, capacitación y evaluación.

3. Los derechos y deberes relativos a la relación del trabajo asociado.

4. Causales y clases de sanciones, procedimiento y órganos competentes para su imposición, forma de interponer y resolver los recursos, garantizando en todo caso el debido proceso.

5. Las causales de suspensión y terminación relacionadas con las actividades de trabajo y la indicación del procedimiento previsto para la aplicación de las mismas.

6. Las disposiciones que en materia de salud ocupacional y en prevención de riesgos profesionales deben aplicarse en los centros de trabajo a sus asociados.

7. Las demás disposiciones generales que se consideren convenientes y necesarias para regular la actividad de trabajo asociado, las cuales no podrán contravenir derechos constitucionales o lega-

les en relación con la protección especial de toda forma de trabajo y tratados internacionales adoptados en esta materia.

**Artículo 26.** *Responsabilidad de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado frente al Sistema de Seguridad Social Integral.* La Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado será responsable de los trámites administrativos necesarios para realizar el proceso de afiliación y el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y para tales efectos le serán aplicables todas las disposiciones legales vigentes establecidas sobre la materia. Está obligada a contribuir de esta manera a afiliar a sus asociados al Sistema de Seguridad Social Integral mientras dure el contrato de asociación.

La Cooperativa no suplirá su obligación de afiliación al Sistema, a la que se refiere el presente artículo, por el hecho de que sus asociados aparezcan como beneficiarios en el régimen contributivo en salud, como cotizantes a un régimen excepcional tanto en salud como en pensiones, como beneficiarios de un régimen excepcional en salud, como afiliado dependiente por otra empresa o como afiliado a salud y pensiones por otros ingresos diferentes a los derivados del contrato de asociación, como beneficiario afiliado al Régimen Subsidiado en Salud, o porque hayan presentado su clasificación por la encuesta del Sisbén.

**Artículo 27.** *Afiliación e ingreso base de cotización en materia de cotización en materia de Salud, Pensiones, y Riesgos Profesionales.* Los trabajadores asociados son afiliados obligatorios al Sistema de Seguridad Social Integral; para efectos de su afiliación se tendrá en cuenta como base para liquidar los aportes, todos los ingresos que perciba el asociado, de conformidad con lo señalado en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 797 de 2003 y normas que lo reglamenten.

El ingreso base de cotización no podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, excepto cuando existan novedades de ingreso y retiro.

**Parágrafo.** En aquellos casos en que el trabajador asociado además de las compensaciones propias de su condición, perciba salario o ingresos de uno o más empleadores, como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, o ingresos como pensionado en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes al Sistema General de Salud y de Pensiones serán efectuadas en forma proporcional al régimen de compensaciones, al salario que tenga como dependiente, a los honorarios o ingresos que tenga como trabajador independiente, a la pensión o ingresos que tenga por pensión, o al ingreso devengado en cada uno de los sectores, y sobre la misma base.

**Artículo 29.** *Pago de la cotización en materia de Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales.* La Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado incluirá en el presupuesto del ejercicio económico respectivo, los gastos necesarios para el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social Integral. Para tal efecto, deberá recaudar los aportes y pagarlos al Sistema de Seguridad Social Integral, asumiendo

la responsabilidad por el incumplimiento en el pago, por lo que le serán aplicables las sanciones previstas en la Ley 100 de 1993 y los decretos que la reglamentan.

Para efecto del pago de las cotizaciones, en los Estatutos se deberá determinar la forma como los trabajadores asociados contribuirán al pago de las mismas. Lo anterior, sin perjuicio de destinar para estos fines los recursos del Fondo de Solidaridad.

**Artículo 32.** *Información a terceros sobre afiliación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral respecto de trabajadores asociados.*

Dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado deberán informar al tercero contratante de sus servicios, sobre la afiliación y el pago de cotizaciones al Sistema de seguridad Social Integral.

De igual manera, los representantes legales de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, enviarán trimestralmente, dentro de los cinco (5) primeros días calendario, a la respectiva Dirección Territorial del Ministerio de la Protección Social y al Superintendente de la Economía Solidaria, certificación suscrita bajo la gravedad del juramento, en la que conste que se encuentra a paz y salvo por concepto de afiliación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral respecto de los trabajadores asociados.

En el evento de que la Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado no envíe dentro de los términos establecidos, la información y certificación a las que alude el presente artículo, se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 34 del presente decreto.

**Artículo 33.** *Control concurrente.* Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que ejerce la Superintendencia de la Economía Solidaria y las demás Superintendencias de acuerdo con la actividad ejercida por la Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado, el Ministerio de la Protección Social, en los términos del Decreto 205 de 2003 y de las normas que lo modifiquen o adicionen, está igualmente facultado para efectuar la inspección y vigilancia sobre la regulación y condiciones de trabajo desarrollado por los asociados.

Los inspectores de trabajo y seguridad social atenderán las reclamaciones que se presenten en relación con el cumplimiento de las obligaciones generales en virtud del trabajo asociativo y podrán actuar como conciliadores en las eventuales discrepancias que se presenten.

**Parágrafo.** El Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia respectiva de acuerdo con la actividad económica desarrollada por la Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado, para sus gestiones de inspección y vigilancia podrán apoyarse en Universidades, o en organizaciones de carácter social, o en otras instituciones de derecho público o privado. En todo caso, tanto la dirección del proceso investigativo, como la decisión de fondo, serán de resorte exclusivo del funcionario competente.

**Artículo 34.** *Control de prácticas no autorizadas o prohibidas.* Toda Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado que desarrolle actividades

que sean contrarias a su naturaleza, previa investigación será sancionada por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria, o la Superintendencia competente conforme a lo previsto en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y demás normas vigentes o que la modifiquen o sustituyan, y para tales efectos podrán imponer sanciones administrativas personales y multas entre otras sanciones.

**Artículo 35. Multas.** El Ministerio de la Protección Social a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas diarias sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las Cooperativas y de Trabajo Asociado que incurran en las conductas descritas como prohibiciones en el artículo 17 del presente decreto, de conformidad con lo previsto en la Ley 50 de 1990.

**Parágrafo.** Las sanciones de que trata el presente artículo se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad solidaria existente entre la Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado que suministre trabajadores en forma ilegal y el usuario o tercero beneficiario de sus servicios.

#### **Decreto 2025 de 2011<sup>4</sup>**

**Artículo 1°.** Cuando se hace mención a intermediación laboral, se entenderá como el envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o instituciones.

Esta actividad es propia de las empresas de servicios temporales según el artículo 71 de la *Ley 50 de 1990* y el *Decreto 4369 de 2006*. Por lo tanto esta actividad no está permitida a las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.

Para los mismos efectos, se entiende por actividad misional permanente aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa.

Para los efectos del presente decreto, cuando se hace mención al tercero contratante o al tercero que contrate, se entenderá como la institución y/o empresa pública y/o privada usuaria final que contrata a personal directa o indirectamente para la prestación de servicios.

De igual manera, cuando se hace mención a la contratación, se entenderá como la contratación directa o indirecta.

**Artículo 2°.** A partir de la entrada en vigencia del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, las instituciones o empresas públicas y/o privadas no podrán contratar procesos o actividades misionales permanentes con Cooperativas o Precooperativas de Trabajo Asociado.

**Artículo 3°.** Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y el tercero que contrate con estas y esté involucrado en una o más de las siguientes conductas será objeto de las sanciones de ley cuando:

a) La asociación o vinculación del trabajador asociado a la Cooperativa o Precooperativa no sea voluntaria;

b) La cooperativa o precooperativa no tenga independencia financiera;

c) La cooperativa o precooperativa no tenga la propiedad y la autonomía en el uso de los medios de producción, ni en la ejecución de los procesos o subprocesos que se contraten;

d) La cooperativa o precooperativa tenga vinculación económica con el tercero contratante;

e) La cooperativa y precooperativa no ejerza frente al trabajador asociado la potestad reglamentaria y disciplinaria;

f) Las instrucciones para la ejecución de la labor de los trabajadores asociados en circunstancias de tiempo, modo y lugar no sean impartidas por la cooperativa o precooperativa;

g) Los trabajadores asociados no participen de la toma de decisiones, ni de los excedentes o rendimientos económicos de la cooperativa o precooperativa;

h) Los trabajadores asociados no realicen aportes sociales;

i) La cooperativa o precooperativa no realice el pago de las compensaciones extraordinarias, ordinarias o de seguridad social;

j) La cooperativa o precooperativa que incurra en otras conductas definidas como las faltas en otras normas legales.

**Artículo 4.** Cuando se establezca que una Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado ha incurrido en intermediación laboral, o en una o más de las conductas descritas en el artículo anterior, se impondrán sanciones consistentes en multas hasta de cinco mil (5.000) smlmv, a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social, de conformidad con lo previsto en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

Además de las sanciones anteriores, las cooperativas o Precooperativas de Trabajo Asociado que incurran en estas prácticas quedarán incursas en causal de disolución y liquidación. La Superintendencia de la Economía Solidaria y las demás Superintendencias, para el caso de las cooperativas especializadas, cancelarán la personería jurídica.

Al tercero que contrate con una Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado que incurra en intermediación laboral o que esté involucrado en una o más de las conductas descritas en el artículo anterior o que contrate procesos o actividades misionales permanentes, se le impondrá una multa hasta de cinco mil (5.000) smlmv, a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social. Lo anterior, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 4 del artículo 7° de la *Ley 1233 de 2008*, con base en el cual el inspector de trabajo reconocerá el contrato de trabajo realidad entre el tercero contratante y los trabajadores.

**Artículo 5.** A una Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado se le impondrá una multa de hasta cinco mil (5.000) smmlv a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social, cuando actúe como asociación o agrupación para afiliación colectiva de trabajadores independientes a la Seguridad Social Integral

<sup>4</sup> Ministerio de la Protección Social, 8 de junio de 2011. "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010".

### Jurisprudencia de la Corte Constitucional Sentencia C-614 de 2009

La Sentencia C-614 de 2009 constituye en una sentencia hito que recoge todas las disposiciones normativas y conceptos que ha hecho la Corte Constitucional con referencia a las Cooperativas de Trabajo Asociado como forma de intermediación laboral.

“La Ley 79 de 1988 define a las Cooperativas de Trabajo Asociado como aquellas que vinculan el trabajo de sus asociados con el fin de producir bienes o prestar servicios. Al estudiar la constitucionalidad de la norma en cita, esta Corte identificó la asociación voluntaria y libre, la igualdad entre los asociados, la fuerza de trabajo de los asociados y la solidaridad en la compensación como las características más relevantes de las Cooperativas de Trabajo Asociado; respecto a este último punto la sentencia en mención afirmó que **“todos los asociados tiene derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa”**. (Negrilla fuera de texto)<sup>5</sup>.

*Sin perjuicio de la calidad de trabajador de aquellos que son contratados con carácter ocasional o permanente no asociados. Ha precisado esta Corte, también, que la vinculación a una Cooperativa no excluye el surgimiento de una relación laboral, es decir, cuando el cooperado no trabaja directamente para la cooperativa, sino para un tercero, respecto del cual recibe órdenes y cumple horarios y la relación con el tercero surge por mandato de la Cooperativa”.*

*Esta última afirmación se sustenta en el principio de la supremacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos en las relaciones laborales (artículo 53 C. P.) que permite establecer a partir de la existencia de los elementos de la relación laboral, la existencia del contrato de trabajo. Sostiene la Corte que en el caso específico de las Cooperativas de Trabajo Asociado, el “vínculo laboral es ajeno al lugar donde el trabajador preste sus servicios, por orden de la cooperativa. Estos pueden inclusive ser desarrollados donde terceros con quienes la cooperativa suscriba contratos para tal efecto”.*

En este sentido, la Corte conceptualiza cuatro puntos: (i) que a pesar de que se trate de un vínculo laboral a través de una cooperativa de trabajo está configurada una relación laboral compuesta de órdenes, horarios etc. (ii) que todo trabajador por medio de cooperativa de trabajo asociado debe recibir una compensación y los excedentes que reciba la cooperativa (dentro del modelo de cooperativismo), (iii) el lugar donde el trabajador preste los servicios es irrelevante a la hora de demostrar el vínculo laboral.

*“De hecho, esta Corporación reitera de manera enfática la inconstitucionalidad de todos los procesos de deslaboralización de las relaciones de trabajo que, a pesar de que utilizan formas asociativas legalmente válidas, tienen como finalidad última*

*modificar la naturaleza de la relación contractual y falsear la verdadera relación de trabajo. Por ejemplo, en muchas ocasiones, las cooperativas de trabajo asociadas, que fueron creadas por la Ley 79 de 1988, modificadas por la Ley 1233 de 2008 y reglamentadas por el Decreto 3553 de 2008, para facilitar el desarrollo asociativo y el cooperativismo, se han utilizado como instrumentos para desconocer la realidad del vínculo laboral, a pesar de que expresamente el artículo 7° de la Ley 1233 de 2008, prohíbe su intermediación laboral”* (negrillas fuera de texto).

Así, la eficacia normativa de la Constitución que protege de manera especial la relación laboral y la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre la forma, impone a los particulares y a todas las autoridades públicas, de una parte, el deber de acatar las prohibiciones legales dirigidas a **impedir que los contratos estatales de prestación de servicios (norma acusada) y las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado sean utilizadas como formas de intermediación laboral (artículo 7° de la Ley 1233 de 2008) y, de otra, la responsabilidad social de evitar la burla de la relación laboral.** (Negrillas fuera de texto)<sup>6</sup>.

De esta manera la Corte es enfática en argumentar cómo se están utilizando formas jurídicas legítimas para vulnerar los derechos de los trabajadores y falsear la relación contractual, en este sentido recuerda las disposiciones de la Ley 1233 de 2008 donde se especifica claramente que está prohibido abusar las formas jurídicas del contrato de prestación de servicios en entidades públicas, las Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado para tercerizar la relación laboral vulnerando los derechos de los asociados, lo cual es un incumplimiento de disposiciones incluidas sistema jurídico colombiano ya que estas cooperativas siguen funcionando y la deslaboralización laboral continua.

En consecuencia, la Corte conceptúa: “Eso muestra, entonces, que a los jueces en el análisis de los casos concretos, a los empleadores, a **los órganos de control y a los entes del sector público como el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia de Economía Solidaria, corresponde exigir la efectividad de las leyes que protegen los derechos laborales de los trabajadores.** Para ese efecto, en el estudio puntual, deberá averiguarse si las formas legales como las cooperativas de trabajo, o los contratos de prestación de servicios, o los contratos celebrados por empresas de servicios temporales realmente tuvieron como verdadero objeto social o finalidad contractual el desarrollo de las actividades permitidas en la ley o si fueron utilizadas como instrumentos para disimular relaciones de trabajo”.

Por último, la Corte recomienda: “Corresponde a las autoridades de vigilancia y control y al juez de la causa, exigir la aplicación material de las normas que amparan la relación laboral y evitar la burla de los derechos derivados de la misma. Por esa razón, y en desarrollo del principio de primacía de la realidad sobre la forma, requerirán el cumplimiento de

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009, página 32-33.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009, página 45.

la ley, en forma solidaria, tanto al verdadero empleador como a quienes actuaron como intermediarios para utilizarla en forma inconstitucional. En otras palabras, las autoridades competentes evitarán la desviación inconstitucional de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores y exigirán la responsabilidad solidaria que se deriva del incumplimiento de las reglas legales<sup>7</sup>.

Finalmente, esta Corporación conmina a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Protección Social a que adelanten estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas.

#### **Sentencia C-211 de 2000:**

“Las Cooperativas de Trabajo Asociado se diferencian de las demás en que los asociados son simultáneamente los dueños de la entidad y los trabajadores de la misma, es decir, que existe identidad entre asociado y trabajador. Siendo así no es posible hablar de empleadores por una parte, y de trabajadores por la otra, como en las relaciones de trabajo subordinado o dependiente”.

“Esta la razón para que a los socios-trabajadores de tales cooperativas no se les apliquen las normas del Código Sustantivo del Trabajo, estatuto que regula solamente el trabajo dependiente, esto es, el que se presta bajo la continuada dependencia o subordinación de un empleador y por el cual el trabajador recibe una retribución que se denomina salario”.

“En las Cooperativas de Trabajo Asociado no existe ninguna relación entre capital-empleador y trabajador asalariado pues, se repite, el capital de estas está formado principalmente por el trabajo de sus socios, además de que el trabajador es el mismo asociado y dueño. Así las cosas no es posible derivar de allí la existencia de un empleador y un trabajador para efectos de su asimilación con los trabajadores dependientes”.

#### **Sentencia Corte Suprema de Justicia 25713 de 2006**

Es el caso de un médico contratado para prestar sus servicios a través de una cooperativa, determinándose la relación laboral directa y no de trabajo asociado con la cooperativa entre el médico y la empresa beneficiaria de los servicios, debido a que la empresa beneficiaria dirigía la ejecución de las labores del médico asignándole citas, reuniones, citas, informes etc.

La celebración de contratos con las CTA's no puede ser utilizada de manera fraudulenta para disfrazar u ocultar la existencia de *verdaderas relaciones de trabajo*, con el fin de evadir el reconocimiento y pago de derechos laborales legítimamente causados en cabeza de quienes, pese a que en apariencia fungieron como cooperados, en realidad han ostentado la calidad de trabajadores subordinados al servicio de una persona natural o jurídica.

### **Código Sustantivo del Trabajo**

**Artículo 339. Cooperativas.** Las sociedades cooperativas deben a sus trabajadores las mismas prestaciones que las empresas; y se tendrá como capital para graduarlas el valor de su patrimonio, según certificación de la Superintendencia del ramo.

#### **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 / Ley 1450 de 2011**

**Artículo 274. Contratación mínima cuantía.** Adiciónese al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el siguiente numeral:

5. Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

Las particularidades del procedimiento previsto en este numeral, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La contratación a que se refiere el presente numeral se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, y en el artículo 12 de la presente ley”.

#### **Ley 1429 de 2010 – Ley del Primer Empleo**

**Artículo 63. Contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado.** El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral, o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Sin perjuicio de los derechos mínimos irrenunciables previstos en el artículo 3° de la Ley 1233 de 2008, las Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado, cuando en casos excepcionales previstos por la ley tengan trabajadores, retribuirán a estos y a los trabajadores asociados por las labores realizadas, de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

El Ministerio de la Protección Social a través de las Direcciones Territoriales impondrán multas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos lega-

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 614 de 2009, página 47.

les mensuales vigentes, a las instituciones públicas y/o empresas privadas que no cumplan con las disposiciones descritas. Serán objeto de disolución y liquidación las Precooperativas y Cooperativas que incurran en falta al incumplir lo establecido en la presente ley. El Servidor Público que contrate con Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral para el desarrollo de actividades misionales permanentes incurrirá en falta grave.

Parágrafo transitorio. Esta disposición entrará en vigencia a partir del primero (1°) de julio de 2013.

**Ley Marco para las Cooperativas de Trabajo en América Latina, ACI – Alianza Cooperativa Internacional, Presidente para las Américas: Carlos Palacino<sup>8</sup>**

**Artículo 91.** Son Cooperativas de Trabajo Asociado aquellas en que los socios se vinculan para satisfacer su necesidad de trabajo a través de actividades de producción de bienes o de prestación de servicios organizadas directamente por la cooperativa, la cual debe ser la propietaria o tenedora de los medios de labor, con autonomía técnica y empresarial, sin actuar como intermediaria laboral. El ingreso de socios estará limitado a la existencia de cargo o plaza para desempeñar la labor.

#### **No sujeción a la legislación laboral**

Las relaciones de trabajo y los sistemas de compensación se regularán conforme lo establezcan los estatutos o reglamentos especiales aprobados por la asamblea y no estarán sujetos a la legislación laboral aplicable a los trabajadores asalariados dependientes. No obstante, deberán observar las normas de seguridad social y de protección de riesgos del trabajo, garantizando a los socios un trabajo decente.

Se presenta una definición de cooperativa de trabajo asociado fundamentada en ser una forma de servicio de trabajo para el socio dejando en claro que para ello puede realizar actividades económicas que lo hagan posible, precisando que las actividades que se desarrollan para tal finalidad son organizadas directamente por la cooperativa con autonomía técnica y empresarial y sin ser intermediario laboral para evitar el indebido uso de estas cooperativas por parte de empresarios que sustituyen la relación laboral por una aparente vinculación cooperativa. Se dispone igualmente que en estas cooperativas el ingreso de nuevos socios depende de la existencia de cargo o plaza que les permita desempeñar su labor conforme se deja establecido.

De todas maneras, cabe señalar que en algunos países existe un reconocimiento a los socios de las cooperativas de trabajo de condiciones relacionadas con las remuneraciones, condiciones de trabajo, duración de la jornada, descansos, etc., en forma bastante similar a las que rigen para los trabajadores dependientes.

#### **3. Justificación del proyecto**

Hipótesis: La Contratación Laboral por medio de Cooperativas de trabajo asociado precariza el empleo y deteriora la calidad de vida de los colombianos.

#### **Introducción**

La ponencia seguirá los siguientes aspectos: Después de tener claro el marco constitucional y normativo así como recomendaciones de la OIT, continuaremos argumentando nuestro objeto de estudio que es la forma en que la contratación por medio de Cooperativas de Trabajo Asociado va en detrimento de la calidad de vida de los colombianos, en este caso tocaremos temas como: las consecuencias de la contratación por medio la figura de Cooperativas de Trabajo Asociado también el impacto económico en el empleado, su familia y por supuesto su calidad de vida, posteriormente se hace un paneo de los incentivos económicos y organizacionales que producen los cambios en las empresas dentro de los cuales tenemos entre otros: la contratación por medio de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, por último se examina como ha asumido el país legalmente la mitigación de esta flagelo proponiendo una reglamentación que proteja los derechos de los trabajadores colombianos, en este caso de los asociados, ya que en palabras de la Corte Constitucional: “Así sea por medio de Cooperativas de Trabajo Asociado, se constituye en un contrato real ya que se reciben órdenes, horarios, remuneración y la realización de unas actividades”, entonces: porque no valorar y respetar los derechos como trabajadores de estos colombianos?

#### **Desregulación normativa de las relaciones laborales**

#### **Cooperativas de Trabajo Asociado, lejos de su objeto social<sup>9</sup>**

Las Cooperativas de Trabajo Asociado, definitivamente se han apartado de su objeto social y de su verdadera naturaleza normativa afectando negativamente las condiciones salariales y la protección social de los trabajadores colombianos. En el año 2010 se reportaban 12 mil CTA inscritas en cámaras de comercio, pero con la entrada en vigencia de la Ley 1233 de 2008 desaparecieron unas 7 mil, las cuales fueron canceladas por inactividad e incumplimiento de requisitos legales. La relación entre Capital y Trabajo se caracteriza por la vulnerabilidad del trabajador a la hora de hacer valer sus derechos. En el caso específico de las CTA, que implican una desventaja del asociado cooperativo frente al trabajador contratado directamente el cual se coge al Código Sustantivo del Trabajo y los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo, a diferencia de la exposición por los manejos ilegales, violatorios de las normas laborales y del cooperativismo en el que incurren un gran número de CTA's, facilitadas por poca vigilancia y Control del Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia de Economía Solidaria.

Las CTA's son beneficiadas con las exenciones tributarias y no son sujetas a la legislación laboral, en estas sus asociados asumen la totalidad de los aportes a la seguridad social, y adicionalmente imposibilitan la participación de los trabajadores de las actividades sindicales.

<sup>8</sup> Ley Marco para las cooperativas de América Latina, Editada por la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, 2009.

<sup>9</sup> Escuela Nacional Sindical. Maneras y Atajos de las Cooperativas de Trabajo Asociado para precarizar condiciones laborales 2011.

Algunas características principales de las CTA's en Colombia son:

- La pertenencia de sus Asociados se debe a la necesidad de empleo por parte de estos.
- Sus Asociados desconocen a quien representan y quienes los controlan, por que por lo general estos cargos corresponden a un grupo reducido de Asociados Fundadores que se vuelven vitalicios en sus cargos. Y son quienes toman las decisiones.
- Los Asociados desconocen los Estatutos, los integrantes del Consejo de Administración; la Junta de Vigilancia, no asisten a las Asambleas, desconocen la Información Financiera, de manejo de excedentes y de aportes sociales.
- Incumplen con dos (2) de los principios más importantes del cooperativismo que son la realización de los aportes sociales y la capitalización de su Fondo de Solidaridad.
- Son Organizaciones sin Autonomía, Financieramente muy débiles, sin poder de negociación ni capacidad de inversión y sin poder de autogestión democrática, tan solo son dueñas de la fuerza de trabajo de sus asociados.
- No educan a sus Asociados en Cooperativismo.
- Principalmente se han dedicado a la Intermediación laboral. De esta manera las empresas reducen costos laborales (no requieren justificar los despidos, no pagan indemnizaciones por estos, compensaciones, evasión de responsabilidades fiscales.
- La estabilidad laboral de sus Asociadas está supeditada a los contratos que la CTA pacte.
- Legalmente los Asociados de las CTA's no se benefician de los derechos que tienen los trabajadores con contrato directo.

**Comparativo prestaciones económicas y sociales entre Trabajadores asalariados y asociados de CTA\***

	Asalariado		Asociado CTA	
				
	Salario Básico		Salario Básico	
Subsidio transporte		(+) 61.800		N.A.
Subsidio fam. **		(+) 37.836		(+) 37.836
Pensión	3.75%	(-) 63.088	16.25%	(-) 82.401
Salud	4.0%	(-) 43.775	12.5%	(-) 64.375
Riesgos Prof.	De 0,5% a 8,7%	N.A.	De 0,5% a 8,7%	(-) 2.888 (% mínimo)
Parafiscales	9.0%	N.A	9%	(-) 46.350
Prima servicios		(+) 42.920		N.A
Cuota admon. CTA		N.A		(-) Variable
Aux. Cesantías		(+) 42.920		N.A
Intereses Cesantías		(+) 5.150		N.A
Ropa de trabajo		(+) 21.000		(-) 21.000

Fuente: Escuela Nacional Sindical.

\*Cálculos realizados con base al salario mínimo de 2010.

\*\* Calculado para dos hijos por trabajador.

**¿Qué posición toma Colombia: outsourcing responsable o outsourcing vulnerando los derechos de los trabajadores?**

Las últimas tendencias de la economía como los procesos de Globalización y el modelo neoliberal conllevan a cambios estructurales en las economías de los Estados: apertura económica, debilitamiento de fronteras comerciales, incrementos de tratados comerciales entre otros. Al mismo tiempo, emergen cambios estructurales en el rol de los Estados: legislación, reformas constitucionales, nuevos códigos, flexibilización laboral entre otros. Lo que estos dos fenómenos traducen son nuevas lógicas mundiales económicas que implican una reducción del Estado y más presencia de la industria privada en los mercados.

Uno de los cambios más frecuentes e implícito de estas lógicas internacionales es la especialización de las tareas en la industria o en las empresas de servicios, siguiendo una vieja tendencia básicamente en la doctrina del fordismo, las personas o unidades en las empresas se especializan en unas tareas específicas para generar un proceso más eficaz y generar productividad en términos de tiempo y ahorro de recursos. “(...) posfordismo que plantea también que la producción en masa llegó a su límite y que esto coincide con el surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico en un contexto de predominio de una economía de variedad (clientes que exigen variedad y calidad en los productos). Frente a esta ruptura industrial con las potencialidades de la tecnología reprogramable abriría la posibilidad de que las grandes y pequeñas empresas (Pymes) fueran competitivas frente a las grandes por las nuevas características de la producción en pequeños lotes, favorecida por la tecnología, reprogramable, utilizando como fuerza de trabajo a un “nuevo artesano”, flexible en horarios, puestos y tareas, recalificando, con relaciones de cooperación más allá de las mercantiles, y de construir instituciones locales de apoyo que pueden incrementar sus ventajas con respecto a las grandes corporaciones”<sup>10</sup>.

Siguiendo estas nuevas tendencias, las empresas en aras de ahorrar recursos y tener mayor eficiencia en su productividad han optado por especializar tareas o subcontratar unidades de su cadena productiva, en diversa bibliografía se la ha denominado outsourcing o tercerización, “es una técnica innovadora de administración, que consiste en la transferencia a terceros de ciertos procesos complementarios que no forman parte del giro principal del negocio, permitiendo la concentración de los esfuerzos en las actividades esenciales a fin de obtener competitividad y resultados tangibles. Esta técnica se fundamenta en un proceso de gestión que implica cambios estructurales de la empresa en aspectos fundamentales tales como la cultura, procedimientos, sistemas, controles y tecnología cuyo objetivo es obtener mejores resultados concentrando todos los esfuerzos y energía de la empresa en la actividad principal, también podemos definirlo como la

<sup>10</sup> De la Garza Toledo, “La flexibilidad del trabajo en América Latina”. En: Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo”, Fondo de Cultura Económica, 2003, página 158.

subcontratación de servicios que busca agilizar y economizar los procesos productivos para el cumplimiento eficiente de los objetos sociales de las instituciones, de modo que las empresas se centren en lo que les es propio”<sup>11</sup>.

En Colombia este fenómeno ha sido creciente desde la década de los años noventa, diversos cambios en legislación han permitido el fomento de estas figuras como: las Cooperativas de Trabajo Asociado, empresas de servicios temporales, agencias de empleo, contrato de prestación de servicios entre otros. Las anteriores figuras mencionadas, en palabras de los magistrados de la Corte Constitucional en su Sentencia C-614 de 2009 son una burla de las relaciones laborales plenas, ya que lo que se ha demostrado es que utilizando la doctrina del outsourcing o tercerización han vulnerado los derechos de los trabajadores e incrementar sus utilidades como empresarios, no obstante debe aclararse que estas no son prácticas generalizadas, probablemente existan empresas responsables con los trabajadores, especializadas en los servicios que ofrecen y respetando y promoviendo la calidad de vida de los trabajadores las cuales son derechos de los trabajadores y buenas prácticas de la tercerización.

“El surgimiento de las cooperativas ficticiamente productivas en los mecanismos de subcontratación, ha constituido otra fuente de deslaborización que por un momento en algunos países de la región (Perú y Colombia) han tenido un auge arrollador. Han venido interviniendo de hecho en el mercado de trabajo como entidades de intermediación laboral y en competencia “desleal” con las empresas de trabajo temporal. Crean una relación jurídica triangular que a diferencia de estas últimas no incorpora ninguna relación jurídica de índole laboral, puesto que la relación de los trabajadores con la empresa usuario de su fuerza de trabajo no es reconocida como laboral, y la que los vincula a la cooperativa es de asociado”<sup>12</sup>.

En Colombia por medio de decretos y leyes<sup>13</sup> se ha tratado de mitigar los abusos de estas formas nefastas de contratación que alteran y burlan la relación laboral real, estas medidas han sido orientadas a dotar de mínimos al trabajador como: afiliación al Sistema de Seguridad Social y multas para estas figuras que realicen intermediación, sin embargo, se requieren políticas públicas de fondo que garanticen el pleno disfrute de los derechos laborales fortaleciendo la función social que tiene el trabajo, elementos propios de un Estado Social de Derecho.

Por lo tanto, lo que se está protegiendo es la fuerza laboral colombiana, cabe recordar que lo que ha pasado en Colombia es que utilizando las normas legítimas de subcontratación laboral, cooperativismo y demás se han vulnerado directamente el derecho al trabajo, promoviendo bajos salarios, desprotección social, inestabilidad laboral, discri-

minación laboral, bajos ingresos, informalidad y riesgo de desempleo recurrente.

Recordemos que el desempleo y la informalidad van en el mismo sentido: cuando se presentan altas tasas de desempleo el sector informal responde con un aumento en sus índices ya que al enfrentarse a una situación de cero ingresos el desempleado se subemplea u opta por generar sus propios recursos a través de la informalidad. Lo preocupante de esta tendencia es que tanto el desempleo como la informalidad han aumentado en el tiempo, despojándose de su carácter coyuntural y consolidándose como una característica estructural de la economía colombiana. Sumado a lo anterior, la estrategia de mantener la inflación en niveles de un dígito, han hecho que el sector productivo se resienta, porque el control sobre los precios, entre los que se incluye el salario, restringen la demanda, lo que implica un costo social porque el salario mínimo no es suficiente para suplir las necesidades de los trabajadores y el nivel de demanda no es suficiente para crear incentivos de creación de empleo en las empresas.

Recordemos que una de las prioridades que impuso el Gobierno de los Estados Unidos en el “Acuerdo Obama-Santos”<sup>14</sup> para hacer el Tratado de Libre Comercio con Colombia es respetar la integralidad de los derechos de los trabajadores, entre ellas el respeto al acceso a la seguridad social, riesgos profesionales, pensión y se hizo mucho énfasis en la asociación sindical de los trabajadores colombianos, en este orden de ideas el hecho que exista la tercerización laboral en Colombia en figuras totalmente nefastas como: las cooperativas, las SAS, los contratos sindicales va en contra de estas premisas del Presidente Obama.

Por esta razón, el poder legislativo debe manifestarse y regular estas conductas en beneficio de los trabajadores colombianos, la productividad de las empresas, la seguridad jurídica, la calidad de vida de los colombianos y los derechos fundamentales.

#### ***Nuestra propuesta***

En el contexto de una desindustrialización del país, creciente desempleo y subempleo, imposibilidad del Estado en controlar los derechos laborales, fallidos intentos de leyes para proteger las malas prácticas en la tercerización, burla de las leyes con la creación de figuras jurídicas que vulneran los derechos de los trabajadores nuestra propuesta va encaminada a blindar cualquier desviación del espíritu de la ley sin perder de vista las condiciones actuales del mercado y los derechos de los trabajadores.

La denominada “descentralización de la producción”, por la cual una empresa no realiza directamente ciertas actividades, y opta por desplazar a otras personas naturales o jurídicas tales tareas, se hace posible mediante la celebración de ciertos contratos de tipo comercial o civil.

Como expusimos anteriormente este atributo de este tipo de contratos para generar independencia, autonomía, flexibilidad y servicios específicos se ha tergiversado y se han vulnerado derechos laborales de los colombianos, por esta razón es que el proyec-

<sup>11</sup> Fernández Rudy, Anotaciones sobre la Tercerización, 2010.

<sup>12</sup> De la Garza Toledo, “La flexibilidad del trabajo en América Latina”. En: Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo”, Fondo de Cultura Económica, 2003, página 160.

<sup>13</sup> Ley 1233 de 2008 y Decreto número 2025 de 2011.

<sup>14</sup> Diario *El Espectador*, 6 de abril de 2011, elespectador.com/AFP.

to de ley establece claramente que estos contratos sólo se podrán celebrar para realizar actividades u operaciones ajenas al objeto social del empleador siempre que no sean conexas, similares o complementarias.

Además de esta disposición, se establece que cualquier contrato de esta naturaleza debe supeditarse a las normas contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, de esta forma se le garantizará a estos trabajadores los derechos plenos ya que de todas maneras está configurada una relación laboral, prohibiendo la contratación por medio de Cooperativas de Trabajo Asociado.

#### 4. Texto propuesto para primer debate

**Artículo 1°.** Los trabajadores del sector privado o público que presten servicios a empleadores estatales o particulares, no podrán ser vinculado a través de Cooperativas de Trabajo Asociado, ni bajo ninguna otra modalidad similar, las Cooperativas de Trabajo Asociado o las Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán realizar actividades de intermediación laboral.

Todas las formas de intermediación laboral que menoscaben o afecten los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados o protegidos en las normas laborales o administrativas que regulan los contratos de trabajo o las relaciones de trabajo no producirán ningún efecto.

**Artículo 2°.** A partir de la promulgación de la presente ley, queda prohibido en el territorio nacional, toda contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otra forma de vinculación laboral que pretenda desconocer los derechos mínimos y garantías que la ley y la Constitución conceden a los trabajadores y empleados oficiales.

Esta prohibición incluye todas las actividades que guarden relación directa con el suministro de materias primas, desarrollo de procesos y servicios esenciales para la producción industrial, la minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales o de servicio, logísticas y portuarias, banca y finanzas, actividades del sistema de salud y seguridad social, o la prestación de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado.

**Parágrafo 1°.** A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento de los contratos a término fijo en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria o aeroportuaria.

**Artículo 3°.** Los trabajadores que se encuentran vinculados mediante Cooperativas de Trabajo Asociado, se les aplicará el principio de "contrato realidad" conforme a los principios establecidos en la Constitución Política y lo definido en la jurisprudencia por la Corte Constitucional, en lo referido a sus derechos laborales.

Los empleadores públicos o privados que hayan contratado trabajadores con estas cooperativas, para desarrollar las actividades propias o conexas relacionadas con el objeto social de la empresa o entidad, deberán vincularlos de manera directa, mediante celebración de contratos laborales, en el caso de los empleados públicos se adecuarán las plantas de personal conforme a la Constitución Política y al derecho laboral administrativo en lo pertinente.

El Gobierno Nacional reglamentará el periodo de transición que en ningún caso podrá exceder 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley.

Durante el periodo de transición no producirá ningún efecto el despido o la terminación del contrato de aquellos trabajadores que fueron vinculados por medio de cooperativas o pre Cooperativas de Trabajo Asociado, salvo que medie justa causa y previo agotamiento del procedimiento disciplinario en lo concerniente a los trabajadores y empleados del sector público.

En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las Cooperativas de Trabajo Asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.

**Artículo 4°.** El Ministerio de Trabajo a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas, con destino al SENA de cincuenta (50) hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (500 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

**Artículo 5°.** Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de sanción y promulgación.

#### 5. Proposición

De acuerdo con las consideraciones anteriores, nos permitimos proponer ante la Comisión Séptima de Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 05 de 2011 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral, con el texto propuesto anteriormente.

*Mauricio Ernesto Ospina Gómez* Coordinador Ponente, y ponentes: *Dilian Francisca Toro, Fernando Tamayo, Teresita García Romero, Guillermo Santos Marín* y *Antonio José Correa, Jorge Ballesteros*.

*Mauricio Ernesto Ospina Gómez,*  
Senador de la República.

#### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a primer (1°) días del mes de diciembre año dos mil once (2011)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veintiocho (28) folio, **al Proyecto de ley número 05 de 2011 Senado**, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral. Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas: *Alexánder López Maya* y *Wilson Arias Castillo*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### NOTA SECRETARIAL

El presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición positiva, está refrendado por el honorable Senador *Mauricio Ernesto Ospina Gómez* (Coordinador Ponente) en su calidad de ponente. Los honorables Senadores: *Dilian Francisca Toro Torres, Fernando Tamayo Tamayo, Teresita García Romero, Guillermo Santos Marín, Antonio José Correa Jiménez* y *Jorge Eliécer Ballesteros Bérnier*, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2011 CÁMARA

mediante la cual se da cumplimiento a lo ordenado por el Artículo 3° del Acto Legislativo número 02 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 1° de diciembre de 2011

Doctor:

JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE

Presidente de la Comisión Sexta

Cámara de Representantes

La Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 106 de 2011 Cámara, mediante la cual se da cumplimiento a lo ordenado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 02 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes mediante Oficio número C.S.C.P. 3.6-202/2011, notificado el día 22 de noviembre de 2011 y las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de

1992, me permito presentar, para su discusión y votación, el informe de ponencia negativa del proyecto de la referencia.

#### **I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO**

El proyecto de origen gubernamental y de autoría del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Diego Molano Vega, fue radicado en día 28 de septiembre en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes y con este primer debate inicia su trámite legislativo. Es pertinente destacar que el día 21 de noviembre se realizó una audiencia pública en el auditorio Luis Guillermo Vélez del Congreso de la República con la participación de varios actores del sector de la Televisión. Adicionalmente los días 22 y 23 del mismo mes se realizaron sendas audiencias públicas en el recinto de la comisión. Estas audiencias alimentaron el debate y algunos planteamientos que se presentaron en ella, han sido incorporados como argumento y apoyo en la postura aquí sustentada frente a tal iniciativa.

#### **II. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL PROYECTO**

Tal y como lo define el proyecto del gobierno en su artículo 1°, su objetivo es reglamentar el artículo 3° del Acto Legislativo número 02 de 2011, y su alcance se limita a la distribución de las funciones que la Ley 182 de 1995 asigna a la CNTV y a la creación de dos entidades, la Junta de Televisión y el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los contenidos. Es así como, desde el artículo 2° hasta 7° incluidos, se aplica a la distribución de las funciones de regulación entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), y la Superintendencia de Industria y Comercio. Distribución de funciones que resumidamente son las siguientes:

Las funciones en materia de política pública; control y vigilancia; otorgamiento de concesiones; administración, gestión y control del espectro radioeléctrico, serán ejercidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Las funciones de regulación del servicio de televisión estarán a cargo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) con algunas excepciones a cargo del Ministerio. Y las funciones que tienen que ver con la regulación de la competencia estarán a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Este proyecto crea dos entidades: la Junta de Televisión y el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos. A la primera, le establece su composición y los requisitos, calidades, inhabilidades e incompatibilidades de sus miembros y, al segundo, le define destinar como mínimo, el 60% de sus recursos para el fortalecimiento de los operadores públicos de televisión y mínimo, el 10% de los ingresos derivados de la asignación de los permisos para el uso de frecuencias liberadas con ocasión de la transición de la televisión análoga a la digital para el fortalecimiento de la televisión pública.

A modo de disposiciones generales, el proyecto trata de la liquidación de la CNTV, la transferencia de su patrimonio y del pasivo pensional de los trabajadores de Inravisión.

#### **III. COHERENCIA IDEOLÓGICA Y POLÍTICA**

Después de estudiar minuciosamente tanto el proyecto presentado por el Gobierno como la ponencia elaborada bajo la coordinación del Representante Tavera, en el marco del respeto por la Constitución y pretendiendo guardar plena coherencia con mi posición pública precedente frente al debate que finalmente llevó al traste la existencia del órgano de rango constitucional autónomo encargado de la televisión, pesó más mi coherencia política, pues luego de discutir aspectos neurálgicos con el coordinador ponente y hacer una evaluación rigurosa de las implicaciones que tendría para el futuro de la televisión pública, la importancia social y estratégica de un servicio público como la TV y la importancia del patrimonio público representado en el espectro radioeléctrico, llegué a la decisión de no avalar esas consideraciones y por tal motivo pongo a consideración de las comisiones la que ya anticipo será una ponencia negativa.

#### **IV. COMENTARIOS Y CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

##### **Autocracia Presidencial y Democracia**

La concepción de la democracia que sustenta esta ponencia en lo relacionado a la autonomía del regulador, no es un concepto absoluto del cual se pueda derivar la conclusión de que en Colombia existe o no democracia, sino que por el contrario, considera a esta como un proceso en construcción, del cual se pueda establecer (partiendo de la realidad empírica) grados de concreción, deficiencias y ausencias democráticas, avances y retrocesos, cerrando así el paso a concepciones apologistas o negaciones absolutas de su existencia.

Esta idea ha iluminado varias investigaciones académicas en la historia reciente del país. En la década de los ochenta del siglo pasado, un significativo número de personalidades políticas, académicos, partidos políticos y organizaciones sociales concluyeron que Colombia vivía una realidad política que se podía calificar de “democracia restringida”, la cual debería ser superada transitando por el camino de lo que se llamó en esa época una “apertura democrática”. Esta idea pronto caló en la mente de los colombianos y sus desarrollos políticos llevaron a la concreción de la Constitución de 1991.

Varios diagnósticos sobre la realidad democrática de aquella época coincidieron en que el régimen presidencialista sobre el cual descansaba la Constitución de 1886 –expresado en el excesivo poder que la figura presidencial ejercía sobre las otras Ramas del Poder Público– constituía un lastre antidemocrático a superar. Sin embargo, la Constitución de 1991, reconociéndole un avance democrático respecto a su antecesora, no afrontó esta principal problemática democrática conservando el régimen presidencialista, a cambio del diseño de unos pesos y contrapesos en las ramas del poder público.

Y es precisamente en virtud de este poder, que el régimen presidencial imperante ha ido paulatinamente fortaleciéndose con la expedición de normas, leyes, actos legislativos que han hecho nugatorio estos pesos y contrapesos. Esta tendencia, que se acentuó principalmente en el Gobierno del ex Pre-

sidente Uribe, ha tenido en el Presidente Santos su continuador. Prueba de esto son los actos legislativos que reforman las regalías y el 02 de 2011, que con base en lo ordenado en su artículo 3°, este proyecto de ley pretende reglamentar.

#### **Sobre la autonomía del ente regulador**

La Constitución de 1991, particularmente en lo que va del Gobierno Santos, ha sido condenada a vivir el mito de Peter Pan. Este Gobierno iluminado por no sabemos qué prodigios o artes ha decidido “decretarle la inmadurez” perpetua a la Constitución de 1991, sometiéndola, con la más perversa intencionalidad de empoderamiento presidencialista, a toda suerte de constantes reformas que nunca van a permitir tener unas instituciones que generen una raíz fuerte, precisamente, porque lo que se quiere fuerte es el gobierno de turno. En medio de esta reformitis constitucional no vale ya la pena hablar de lo que el constituyente quiso plasmar en el pacto político de 1991 sino de lo que quiere el gobierno, que más allá de lo que diga o deje de decir la Corte Constitucional, se ha autoproclamado, sin serlo, en el intérprete legítimo de la Constitución y sus alcances. Estamos viviendo la noche oscura de la Carta Política, y en ella, el espíritu de la Constitución de manera siniestra se pretende hacer coincidir con toda desfachatez y sin sonrojo, con las necesidades del gobierno. Por esa vía han caído valiosas instituciones del Estado y se han precarizado derechos fundamentales, sociales y económicos.

#### **La televisión no ha escapado de esta nefasta avanzada gubernamental.**

En medio de este orden constitucional precario pareciera que ya no vale la pena decir, como lo dijo la Corte Constitucional en Sentencia C-497 de 1995 que:

“La autonomía del ente televisivo, en suma, asume el carácter de garantía funcional e Institucional del conjunto de derechos y libertades fundamentales relacionados con la existencia y fortalecimiento del principio democrático, la formación de una opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, la creación, intercambio y divulgación de ideas, la conservación de las diferentes identidades culturales, etc.”.

**“El legislador no puede desvirtuar y anular esa garantía,** sin poner en peligro el concierto de libertades y principios que protege. Si el ente de dirección de la televisión es cooptado por uno de los subsistemas de la sociedad, en este caso, el de sus líderes políticos, existe una alta probabilidad de que su poder se incremente irrazonablemente, a expensas del beneficio general que dicho medio está llamado a servir a la sociedad y a sus distintos componentes e intereses vitales. Inclusive, desde el punto de vista de la competencia política no es equitativo y petrifica el elenco de opciones, que la televisión deje de ser un bien o recurso social y se convierta en un activo cuasi-patrimonial de la mayoría política que en cada momento histórico resulte triunfante.

“La autonomía de la Comisión de Televisión no es, pues, un simple rasgo fisonómico de una entidad pública descentralizada. En dicha autonomía se cifra un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político

o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas. El sentido de dicha autonomía es la de sustraer la dirección y el manejo de la televisión del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes, de forma tal que se conserve como bien social y comunitario (...) La anotada autonomía es justamente el objeto de derecho social que todos los colombianos tienen a una televisión manejada sin interferencias o condicionamientos del poder político o económico. Desde luego, este manejo se realizará dentro del marco de la ley, a la que compete trazar las directrices de la política televisiva, lo que pone de presente que es allí donde el papel del legislador se torna decisivo y trascendental...”.

Este proyecto de ley, no solo no contempla la autonomía desde esta perspectiva constitucional, la cual compartimos, sino que por el contrario, pretende devolver ampliado al poder ejecutivo la regulación y el control de la televisión, como acontecía antes de 1991.

Veamos, pues, cómo desde el articulado propuesto se configura esta pretensión:

El Proyecto de ley número 106 de 2011, *mediante la cual se da cumplimiento a lo ordenado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 02 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, en su artículo 8° crea la Junta de Televisión como un organismo estatal de carácter independiente, con autonomía funcional para el cumplimiento de las atribuciones que le asigna la ley, la cual actuará en nombre de la nación. Seguidamente el artículo 9° preceptúa que dicha junta estará conformada por cuatro (4) miembros: el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y tres miembros designados por el presidente de una lista de elegibles conformada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Como se puede observar, la dependencia de la designación presidencial de todos los dignatarios del futuro ente regulador de la televisión, no es garantía de la autonomía del mismo. Esto es tan evidente, que ha suscitado un abrumador cuestionamiento de parte de la opinión pública y no merece más comentarios de parte de este ponente.

Igual se puede decir respecto a la distribución de funciones estipuladas en los artículos 2°, 3°, 6° y 7° en materia de política pública, control y vigilancia, otorgamiento de concesiones, administración, gestión y control del espectro radioeléctrico, todas recaen sobre un funcionario del gobierno: el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, además de las excepciones que en materia de regulación del servicio de televisión son otorgadas a la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC) en el artículo 4°.

#### **SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y VICIO DE COMPETENCIA DEL CONGRESO AL ELIMINAR LA AUTONOMÍA DE LA CNTV**

Son muchos los antecedentes que en materia de sustitución de la Carta ha desarrollado la Corte

Constitucional. Dan fe de ello, casos de menor entidad como el contenido en la Sentencia C-588 de 2009 en el cual el máximo tribunal declaró la inexecutable de Acto Legislativo número 01 de 2008, *por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política*, en el cual se entendió sustituida la constitución por el sólo hecho de pretender exonerar de los rigores del concurso de méritos a un determinado y reducido número de servidores del Estado en provisionalidad. Así, el Congreso se vio obligado a tramitar otro proyecto con plena observancia de lo pautado por la Corte.

Considera este ponente que en el caso de la eliminación del órgano que garantizaba el manejo autónomo y democrático de la TV en Colombia, se refleja con mayor intensidad la sustitución de la constitución, pues se afectó el sistema de pesos y contrapesos del Estado colombiano y, a diferencia del caso de los provisionales, se afectó el interés general de la Nación.

La Corte, en la sentencia en cita, distinguió entre el poder constituyente originario y el poder constituyente derivado y contrapuso el ejercicio pleno del poder político de los asociados, no sometido a límites jurídicos, propio del primero, a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado de modificar una constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma, como lo característico del poder constituyente derivado, para concluir que el derivado es un poder constituyente, en cuanto se ocupa de la reforma de la propia Constitución, pero que, encontrándose instituido por la Carta vigente, es un poder limitado que actúa bajo las condiciones fijadas por ella misma, condiciones que comprenden lo relativo a los procedimientos y también los asuntos de competencia del sujeto investido para adelantar la reforma, de tal manera que la Carta solamente autoriza al poder de revisión para reformar la Constitución vigente, pero no para sustituirla por otra Constitución, lo cual sólo puede ser obra del constituyente originario.

De lo anterior refule con claridad que el Congreso, no tenía competencia para introducir en la Constitución de 1991 una reforma de su esencia como la que se ventila en esta ponencia. La conciencia de que sobre la eliminación de la CNTV hubo una evidente extralimitación del Congreso, es razón adicional para abstenerme de coadyuvar en la reglamentación de una ley que surge de un acto reformativo de la constitución viciado y atropellador de la escasa democracia que nos rodea.

**Eliminado el rango constitucional del ente regulador de la TV, el legislador por vía legislativa ordinaria no puede restablecer la autonomía usurpada**

Una mera revisión de la Ley 489 de 1998, sobre la estructura y competencias de los organismos públicos en Colombia, convencerá a cualquier lector neófito y desprevenido que, todos los organismos a los que se pretende entregar el control de la televisión en virtud del proyecto de Ley del Gobierno, son agencias públicas que se encuentran en la órbita de control del Nivel Central o Descentralizado de

la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia. Aquí no podemos llamarnos a engaños.

Es claro que, además de haberse incurrido en un evidente acto de “Sustitución de la Constitución de 1991”, en materia de regulación y control de la televisión el Gobierno Nacional pretende hoy mediante un proyecto de “Ley Ordinaria”, desarrollar la distribución de las competencias que antes tenía la CNTV, otorgando estos poderes y funciones, a agencias públicas claramente adscritas al Poder Ejecutivo Nacional, como lo son: El MINTIC, la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC–, la Agencia Nacional del Espectro, –ANE–, la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC–, y el Departamento de Administrativo de la Función Pública.

**Miremos por ejemplo el artículo 2° de la ponencia mayoritaria:**

“Artículo 2°. *Creación, naturaleza, objeto y domicilio de la Agencia Nacional de Televisión (ANTV)*. Créase la Agencia Nacional de Televisión en adelante ANTV, como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de la Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. La ANTV estará conformada por una Junta Nacional de Televisión, que será apoyada por el Fondo para el Desarrollo de la Televisión –FONTV– de que trata el artículo 12 de la presente ley”.

**LO QUE SE CREA POR MEDIO DEL PROYECTO DE LEY**

**La ANTV corresponde, según la Ley 489 de 1998, a las Unidades Administrativas Especiales, que son entidades públicas con o sin personería jurídica, según lo determine en cada caso el legislador, con autonomía administrativa y financiera o patrimonial, según el caso, encargadas de formular y ejecutar programas especiales, propios de un Ministerio o de un Departamento Administrativo.**

Las que no tienen personería jurídica forman parte del sector central, adscritas a un ministerio o a un departamento administrativo. Las que tienen personería jurídica, son entidades descentralizadas del orden nacional, caso en que se encuentra la ANTV que se pretende crear.

Más claro aún, según el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, en su numeral 2, literal c), al sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva pertenecen “las Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica”.

Igualmente, el párrafo del artículo 50 de la misma ley reitera que “Las Superintendencias, los Establecimientos Públicos y “las Unidades Administrativas Especiales estarán adscritos a los Ministerios o Departamentos Administrativos.

Por otra parte, el inciso 2° del artículo 68 de la misma ley señala que son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades Públicas y las Sociedades de Economía Mixta, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales con personería

jurídica, las Empresas Sociales del Estado, las Empresas Oficiales de Servicios Públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado, aun cuando gozan de autonomía administrativa, están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

En otras palabras:

1. Estamos ad portas de crear una entidad descentralizada del orden nacional doblemente sometida al Ejecutivo: por una parte, de acuerdo con la Ley 489 de 1998 estará legalmente sometida a la tutela del gobierno y, por la otra, de acuerdo con el artículo 4° del proyecto su composición interna será en un 40% oficial, sin perjuicio de la posibilidad de cooptación que el gobierno pueda hacer de 1 o 2 de los demás integrantes, cosa que evidentemente puede hacer.

2. Dada la naturaleza jurídica propuesta, el gobierno podría con fundamento en el artículo 150-7 y 189 numerales 15 y 16 de constitución modificar incluso la naturaleza jurídica de la entidad solicitando facultades extraordinarias al Congreso tal como sucedió con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (facultades conferidas por medio de la Ley 790 de 2002 y la Ley 1444 de 2011) y recién creada Agencia de Inteligencia, que son claros apéndices del gobierno.

3. Pasar de la regulación del sistema de televisión por medio del órgano de rango constitucional creado por el constituyente en el desaparecido artículo 76 de la Carta, a la regulación a través de una Unidad Administrativa Especial con plena injerencia gubernamental, es una evidente sustitución de la constitución.

4. Todos los caminos conducen a exigirle a este Congreso el retorno al rango constitucional de la regulación de la televisión. Al respecto es pertinente recordarle al legislador que aunque haya desaparecido el artículo 76 de Constitución que frenaba la intromisión en áreas tan sensibles como las comunicaciones de las Ramas del Poder Público o de los principales sectores económicos de la comunidad y garantizaba la aplicación del principio de imparcialidad o neutralidad en sus decisiones, lo cierto es que la actividad del Congreso sigue sometida al artículo 93 de la Constitución (bloque de constitucionalidad). En ese sentido, en todo trámite legislativo en materia de comunicaciones el legislador deberá respetar los tratados internacionales que en la materia haya suscrito Colombia, como por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13 numeral 3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19 y 20). Lo anterior, tampoco impide la caracterización de la materia que se regula como un derecho fundamental. En ese sentido, y en un ejercicio razonado y razonable del poder que temporalmente le delegó el poder popular, es el llamado a preservar la Constitución y su bloque de constitucionalidad.

Al efecto, recordemos que esta práctica de control y concentración de los medios, en manos del gobierno de turno, está proscrita en el primer acápite de los “Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión” establecidos por los Organismos Internacionales, y expresamente reglada en el numeral 3 del artículo 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, la cual señala que: “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares (...) de frecuencias radioeléctricas”.

5. La figura creada, no recupera la autonomía que el ostentar rango constitucional le daba la CNTV y tampoco crea parámetros de independencia por la vía de la ley ordinaria en trámite.

6. La eliminación del rango constitucional de la CNTV fue fatal para la constitución y democracia colombiana, a tal punto que me atrevo a decir que sólo las interpretaciones que la Corte Constitucional a futuro haga de la Constitución y del engendro legal que se crea, permitirán que tal como se incluyeron las Corporaciones Autónomas Regionales a las que se refieren los artículos 150-7 y 331 de la Constitución, las universidades oficiales previstas en el artículo 69 y la Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la carta, se le dé el mismo carácter de autónomo a la ANTV. En esos pronunciamientos, la Corte dijo que se trataba de órganos autónomos, ajenos a las interferencias políticas de cualquier índole, **por lo cual no se pueden entender como integrantes de la administración** o supeditadas al poder político central; su naturaleza es especial dada por su grado de autonomía e independencia frente a las exigencias de la comunidad o del sector que regulan, del resto de órganos o Ramas del Poder Público del Estado.

**El problema radica, nuevamente, en que Santos tiene también definido ir por la autonomía de las universidades y las CAR.**

La prolífica sentencia arriba señalada, también llama la atención al final sobre el papel que el congreso debe jugar. Es importante referir que el gobierno está usurpando las funciones del Congreso, por cuanto, al estar involucrados derechos fundamentales en el tema de comunicación, es este quien tiene competencia para definir la política del sector. No obstante haberse modificado el artículo 77 y eliminado el artículo 76 de la Carta que impedía la intromisión en áreas tan sensibles como las comunicaciones por parte del ejecutivo y de los poderes económicos de la sociedad, garantizando así la aplicación del principio de imparcialidad o neutralidad en sus decisiones, lo cierto es que la actividad del congreso sigue sometida, se repite, al artículo 93 de la Constitución (bloque de constitucionalidad).

Este proyecto de ley no transita por dicha vía, y por el contrario, como lo habíamos presagiado en los debates en la Comisión Sexta del Acto Legislativo, pretende embolsillarle al ejecutivo las funciones de la CNTV.

#### **Algunas dudas financieras**

Durante el transcurso de las audiencias públicas, el Ministro ha afirmado que la distribución de funciones y competencias contempladas en este pro-

yecto de ley, le ahorrarían al estado 38.000 millones de pesos anuales, que serían destinados a fortalecer los canales regionales.

Esta afirmación no ha sido sustentada de manera creíble. No tiene el Ministerio un estudio serio de los costos en recursos humanos, técnicos y administrativos en los que incurriría el propio Ministerio, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Superintendencia de Industria y Comercio para cumplir con las nuevas funciones asignadas. Parece ser que la idea subyacente en esta afirmación es que el paso de un solo regulador a varios, tiene la virtud por sí solo, de generar ahorros de esa magnitud.

Ahora bien, el artículo 13 establece que el fondo para el desarrollo de la televisión y los contenidos destinará anualmente, como mínimo, el 60% de sus recursos para el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión. Los canales regionales han puesto en duda que este incremento lo sea realmente. Telesantioquia lo cataloga de espejismo por cuanto no se considera los siguientes impactos negativos a las finanzas de la televisión pública:

1. Los recursos de la disminución de la compensación de la televisión por suscripción y satelital, la cual aporta en la actualidad 7% y pasaría inicialmente al 2.5%. Según estimaciones de este canal ello afectaría los ingresos en un 79% (aprox. 34.000 mil millones de pesos anuales).

2. Los ingresos por transferencias pasarán a ser un ingreso constitutivo de renta y ganancia ocasional (Ley 488 de 1998 - Reforma Tributaria, artículo 40). Se estima los efectos para la televisión pública regional por el orden de 1.500 millones anuales.

3. La contribución del 0,1% sobre los ingresos brutos anuales, que establece el proyecto con destino a la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Esto afectaría las finanzas de la televisión pública en una suma estimada de \$100 millones anuales.

#### A. Modo de conclusión

La figura creada, no recupera la **autonomía** que el ostentar rango **constitucional** le daba la CNTV y tampoco crea parámetros de **independencia** por la vía de la ley ordinaria en trámite. Pasar de la regulación del sistema de televisión por medio de un órgano verdaderamente autónomo de rango constitucional, creado por el constituyente en el desaparecido artículo 76 de la Carta a la regulación a través de una junta de exclusiva designación del ejecutivo y/o con plena injerencia de este y/o a él adscrito o de él dependiente, es una evidente sustitución de la Constitución.

Además a lo anterior, se avizora una violación en la unidad de materia, pues, como lo han reseñado varios expertos, el artículo 3° del acto legislativo manda exclusivamente a distribuir las funciones y competencias de la CNTV y no a crear nuevos organismos.

Fue conocido por todos mis colegas de la Comisión Sexta, mi oposición a la aprobación del Acto Legislativo número 02 de 2011 que suprimió el artículo 76 y modificó el 77 de la constitución, fundamentada en las razones políticas y jurídicas aquí expresadas. Demostré que la intencionalidad del Ejecutivo –oculta tras el manto de una real o supuesta

corrupción e ineficiencia del CNTV y la supuesta imposibilidad de implementar un modelo regulatorio convergente sin acudir a la enmienda constitucional– era quebrar el blindaje de autonomía frente al ejecutivo que constitucionalmente arrojaba la CNTV. Ambos argumentos esgrimidos por el gobierno, el desempeño de la entidad y el problema técnico, eran fácilmente solucionables: simplemente modificando la Ley 182 de 1995, como lo dijeron varios expertos en su momento, adecuándola a los fines y propósitos de la regulación convergente y a los propósitos que dice el Gobierno de actualizar el sector.

En este orden de ideas, la creación de la Junta de Televisión (artículo 8°) y su composición (artículo 9°), designada en su totalidad por el Ejecutivo, sumado a la concentración de funciones en manos del Ministerio, es la confesión de viva voz, de la intención antes oculta, de controlar absolutamente el ente regulador de la televisión, con graves perjuicios para la democracia, pues, su acentuado sesgo presidencialista, no garantiza los derechos fundamentales a la información y el acceso democrático al espectro electromagnético, ni el pluralismo informativo, además de los derechos laborales de trabajadores y pensionados. De ser aprobado, sería un condicionante negativo del proyecto de ley reglamentario que fije la política del nuevo modelo de televisión, en mandato del artículo 2° del mismo Acto Legislativo número 02 de 2011.

En síntesis, este proyecto de ley, concentra en el gobierno de turno, funciones de fijación y desarrollo de la política nacional de televisión, acceso al espectro electromagnético, otorgamiento de licencias para la prestación del servicio, control de la competencia, designación de los miembros de la Junta de Televisión, así como la administración del patrimonio y los recursos destinados a la televisión pública nacional y regional. En el Estado Social de Derecho, los contenidos, límites y alcances de la libertad de expresión en la televisión, han de ser una permanente política de Estado, y no una tarea coyuntural del gobierno de turno.

Lo expuesto, y la necesaria consistencia política de haber sido una voz casi solitaria en Comisión Sexta de Cámara contra el acto legislativo que este proyecto de ley pretende reglamentar, no me permiten respaldar esta iniciativa.

### III. PROPOSICIÓN

De conformidad a las consideraciones expuestas, me separo de la ponencia mayoritaria. En consecuencia, presento ponencia negativa, y solicito a los honorables congresistas de las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República archivar el Proyecto de ley número 106 de 2011 Cámara, *mediante la cual se da cumplimiento a lo ordenado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 02 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, ordenar el archivo de esta iniciativa.

Cordialmente,

Wilson Arias Castillo,  
Representante del Valle del Cauca,  
Polo Democrático Alternativo.

**COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE**

Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2011

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 106 de 2011 Cámara, *mediante la cual se da cumplimiento a lo ordenado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 02 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante *Wilson Arias Castillo*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 211/ del 2 de diciembre de 2011, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

Nota: Dicha ponencia fue recibida en la Comisión Sexta el día 2 diciembre de 2011.

El Secretario General,

*Fernel Enrique Díaz Quintero.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40  
DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994 ley de bilingüismo.*

**Antecedentes del proyecto de ley**

Este proyecto de ley fue una iniciativa de la ex Senadora Marta Lucía Ramírez de Rincón, radicado por primera vez en la Secretaría del Senado, en el mes de agosto de 2007 y que tras de cumplir con el trámite legal en el Congreso de la República, es decir, dos debates en cada Cámara, con la conciliación debida, finalmente, el Presidente de la República, en uso de sus facultades legales, objetó el proyecto de ley aduciendo razones que hoy en día deben ser reconsideradas. En la estructuración del proyecto se ha utilizado la argumentación que acompañaba a esa iniciativa ya que esta no ha perdido vigencia.

Cabe agregar que el proyecto de ley que se presenta es el texto definitivo que hizo tránsito por el Congreso, una vez conciliado por sendas comisiones de Senado y Cámara. La iniciativa inicialmente contenía 11 artículos, pero en su trámite se convino eliminar dos artículos y adicionar uno, el cual, aseguraba el financiamiento de los costos de la iniciativa.

La iniciativa pretende que los estudiantes del ciclo de Educación Formal del país, accedan al dominio del idioma inglés. Para cumplir con dicha pretensión el proyecto de ley establece el logro de unos estándares definidos de conocimiento del idioma, para las tres etapas de la Educación Formal: la Preescolar, la Básica: Primaria y Secundaria, y la Media, que garanticen un aprendizaje consistente de conocimientos a los estudiantes que cursen ese ciclo. El propósito apunta a buscar una mejor inclusión del país en la dinámica del proceso de globalización, de tal manera que se posibilite un mejor aprovechamiento de las oportunidades que se presentan en la comunidad internacional, tanto en el acceso del conocimiento, como en la explotación de dichos mercados. El proyecto propone “estable-

*cer como obligatoria la cátedra del Inglés durante todo el ciclo de educación formal”,* que representan doce años de estudios, con calidad en los Programas y en los conocimientos, que redunden en una mejor competencia del país en el mundo globalizado actual.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Introducción y justificación**

La iniciativa obedece a un estudio profundo y sintetizado del razonamiento del asunto, debidamente consultado con el organismo competente del Ministerio de Educación Nacional y acorde con los Planes y Proyectos que tiene esbozados el Gobierno Nacional.

El país está en mora en desarrollar una iniciativa que contenga un mandato como el que pretende este proyecto de ley. Es claro, que uno de los factores de atraso de nuestros pueblos, es el limitado acceso que se tiene a los conocimientos de tecnología de punta que prevalecen en el universo. Debido precisamente, a que las Investigaciones y los saberes del mundo globalizado reposan en un idioma diferente al materno. Hacía falta una norma, que con claridad establezca parámetros definidos de conocimientos del inglés en las diferentes etapas de la Educación Formal y que se diseñe por parte del Estado, una prueba, similar a las pruebas de SABER PRO o la ECAES, que proporcionen la absoluta certeza del nivel de conocimiento del idioma de los estudiantes, de tal manera, que con sus resultados se pueda tomar medidas que se vean reflejadas en la enseñanza y aprendizaje del mismo.

Es claro, que el bilingüismo debe ocupar una posición privilegiada en la Agenda Interna del Gobierno Nacional, los TLC, la búsqueda de la integración de nuestra economía con las internacionales, van a traer consigo avances enormes para el país. En la medida que las negociaciones fructifiquen se deberán instalar empresas multinacionales en el país, al igual, que las nacionales les corresponderá crecer, fortalecerse y abrirse al mundo, por lo tanto, la solicitud de personal capacitado, entre otras, en conocimientos del idioma inglés, se va a elevar de gran manera, como también tendrán que capacitar a toda su mano de obra y sus administrativos para que puedan interrelacionar con sus clientes y proveedores en el resto del orbe.

La acelerada dinámica global contemporánea ha implicado que cada vez más un mayor número de Estados e individuos se comprometan con la implementación y el aprendizaje de herramientas que permitan la adecuada integración al conjunto de procesos que devienen de la globalización. 1.500 millones de personas hablan el idioma inglés en el mundo, de los cuales 1.125 millones son hablantes no nativos y 375 millones lo usan como lengua materna.

Siendo así, el desarrollo de habilidades y competencias que favorezcan el diálogo, la interacción y la integración social, económica, política y cultural, se constituye como una herramienta necesaria para la inserción exitosa en los mercados internacionales y determinante para el desarrollo regional, crecimiento socioeconómico de los países y sus ciudada-

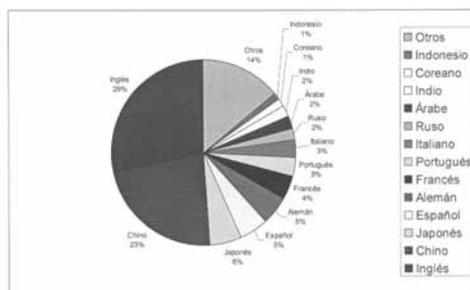
nos y sobre todo, para el mejoramiento de la calidad de vida de los mismos.

El idioma Inglés ha adquirido el estatus de lengua franca o internacional, lo que significa que ha sido el idioma adoptado para el entendimiento común. En el mundo moderno actual, el inglés es la primera lengua en Internet, la segunda más hablada y la más estudiada como segunda lengua. En la China, 600 millones de personas estudian inglés por ser un idioma que les permite realizar sus transacciones comerciales, al igual que les permite tener una lengua común en medio de la amplia gama de lenguas locales.

Este idioma se ha convertido en el vínculo de comunicación entre los hablantes del mundo de diferentes lenguas, particularmente, en el área de negocios y en el área política, diplomática y académica. Adicionalmente, es reconocido como el idioma oficial para la negociación en múltiples esferas en las cuales nuestro país participa activamente, como las resultantes de la integración de mercados, la integración cultural y la integración social. Los tratados comerciales y los nacionales, como los realizados por la Unión Europea se hacen en inglés y no propiamente por la influencia del Reino Unido en el resto de Europa, sino porque es el idioma neutro de igual acceso para tantos países con tantos idiomas.

En el siguiente cuadro se puede observar una prospectiva del porcentaje estimado del Producto Interno Bruto "PIB" percibido por cada una de las poblaciones parlantes en 2010. Entre estos, los países hablantes del inglés, producirán más de la cuarta parte del PIB mundial, lo cual es un indicio de la importancia de este idioma para el comercio internacional.

#### Porcentaje estimado de aportes al Producto Interno Bruto "PIB" mundial por poblaciones parlantes para el 2010



Tomado de: <http://www.britishcouncil.org/es/english-next-report-2.pdf>, consultado el 19 de julio de 2008

De hecho, la importancia del idioma Inglés es reconocida en Colombia como una prioridad. En términos del Ministerio de Educación, la enseñanza del Inglés es una prioridad por "ser una habilidad básica universal que facilita el acceso al conocimiento y permite la movilidad en el mercado laboral, que es una herramienta indispensable para poder insertarnos y competir en el mundo globalizado, por ser un requisito fundamental para acceder a tecnología de punta y a educación avanzada, porque el mejoramiento de las competencias en inglés es una estrategia central en los sistemas educativos

de muchos países del mundo"<sup>1</sup>. Según datos del censo realizado en el año 2005, tan solo el 4% del total de la población colombiana habla inglés.

De igual manera, para el sector privado en Colombia, el conocimiento del inglés resulta fundamental para el desarrollo de la actividad profesional. Para Lina de Brigard, representante de la firma Hunting and Selection, el inglés es necesario para, el desempeño en "cargos de Alta Gerencia en Compañías Multinacionales, donde se establece permanente interacción con otras subsidiarias", para el desempeño en "áreas como Mercadeo, Tecnología, Finanzas y Gerencia", para el desenvolvimiento cotidiano en tanto el inglés se ha "convertido en un 'must': Consumo Masivo, Farmacéutico, Industrial, Tecnológico, Telecomunicaciones, Servicios" y, porque favorece el desempeño de "ejecutivos con roles de impacto Regional". Finaliza Brigard afirmando que "las tendencias del mundo moderno y la apertura de nuevos mercados exige el dominio de más de dos idiomas. Ejemplo: Mandarín, Árabe y Francés. Una persona actualizada, no se esperará a la traducción, querrá ser punta de lanza en cualquier tema, el inglés es uno de ellos"<sup>2</sup>.

En el tema laboral sería también importante destacar que el país pierde permanentemente oportunidades laborales para personas de estratos medios y bajos por la falta de inglés. Lo anterior se aplica para sectores laborales en los cuales hay trabajadores que se desempeñan en trabajos con remuneración entre los 2 y 4 salarios mínimos, quienes tendrían muchas oportunidades en el sector de servicios, tal como en centrales de llamadas o servicios financieros u administrativos y de contaduría si tuvieran el inglés como lengua extranjera. Un ejemplo de ello, es que en la Unión Europea el segundo idioma es el español, si también domináramos el idioma Inglés tendríamos una ventaja comparativa para prestar servicios a Europa sobre Asia y África.

En la actualidad existe una limitante para la implementación de una política de Bilingüismo en Colombia en la falta de profesores de nivel en Colombia. Es por ello que mediante este proyecto se buscan subir el nivel de exigencia para ser profesor de Inglés con lo cual no solo se mejora la calidad de la educación, también se abren mayores oportunidades laborales para profesores calificados de inglés.

De otra parte, estudios del MEN ha mostrado que en Colombia sólo hay 500 mil personas que tienen el nivel de dominio B1 o superior. Es decir tan solo el 1.2% de la población y el 3.5% de la Población en Edad de Trabajar - P.E.T. Esto representa para el país una gran pérdida de oportunidades laborales, que aunque atienden a un problema educativo general, no se pueden solucionar en el corto y mediano plazo con las estrategias pensadas para la educación básica y media. Permanentemente las empresas y los trabajadores invierten ingentes recursos para

<sup>1</sup> Tomado de la presentación Power Point "Políticas educativas enseñanza de inglés" de mayo 9 de 2006, elaborada por el Ministerio de Educación. En: <http://www.britishcouncil.org/es/men-2-presentacion.pdf>

<sup>2</sup> Tomado de: <http://www.britishcouncil.org/es/h-s-bilinguismo.pdf>

aprender inglés. Sin embargo, los resultados no son insatisfactorios para los interesados.

Lo anterior atiene a la multiplicidad, baja regulación y pobre calidad de la oferta para la enseñanza del inglés como lengua extranjera entre la población en edad de trabajar. Comúnmente se contrata la formación no formal en inglés en términos de horas de clase y no en términos de habilidades adquiridas y sin detenerse a observar el nivel de dominio del docente. En ese sentido, es necesario como estrategia nacional, entrar a regular mediante el Sistema de Formación de Calidad para el Trabajo la oferta de educación no formal para el aprendizaje de los idiomas, especialmente el inglés; de tal forma, que sea un requisito de obligatorio cumplimiento la certificación de calidad para poder ofrecer el servicio de enseñanza de idiomas.

Finalmente, dado que la medición de competencia que ofrece el Marco Común de Referencia tiene hoy en día una limitada oferta de pruebas y son de alto costo, es necesario que el ICFES desarrolle una prueba estandarizada al respecto de fácil acceso a los empleados y empleadores.

#### **Marco normativo vigente en Colombia**

La Ley 115 de 1994 establece como uno de los objetivos específicos de la educación primaria y secundaria el aprendizaje de una segunda lengua:

**Artículo 21.** *Objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de primaria.* Los cinco (5) primeros grados de la educación básica que constituyen el ciclo de primaria, tendrán como objetivos específicos los siguientes:

*m) La adquisición de elementos de conversación y de lectura al menos en una lengua extranjera;*

**Artículo 22.** *Objetivos Específicos de la Educación Básica en el Ciclo de Secundaria.* Los cuatro (4) grados subsiguientes de la educación básica que constituyen el ciclo de secundaria, tendrán como objetivos específicos los siguientes:

*l) La comprensión y capacidad de expresarse en una lengua extranjera;*

Posteriormente, el Gobierno expidió el Decreto 1850 de 2002, mediante el cual estableció que por lo menos el 80% de las intensidades semanales y anuales serán dedicadas al desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales.

#### **Deficiencias del Régimen Actual**

En primer lugar, la Ley 115 de 1994 establece como objetivo el estudio de una segunda lengua, desconociendo la necesidad de nuestros estudiantes de aprender inglés, como una herramienta indispensable para poder desarrollarse académica y profesionalmente.

En segundo lugar, pese a que la Ley 115 establece la enseñanza de una segunda lengua como un objetivo específico de la educación media, lamentablemente el aprendizaje de un segundo idioma, y particularmente del idioma Inglés, ha sido tradicionalmente un derecho exclusivo para los estudiantes de instituciones privadas, constituyéndose como una herramienta a la cual logran tener acceso individuos privilegiados en la sociedad y por consiguiente, como una herramienta que favo-

rece la marginación laboral y académica de ciertos sectores.

En tercer lugar, debido a que los rectores de los colegios tienen la potestad de establecer la intensidad horaria de los contenidos obligatorios, en el PEI “Proyecto Educativo Institucional”, muchos de ellos destinan únicamente pequeños espacios en el plan de estudios a la enseñanza de una lengua extranjera, olvidándose de la prioridad que esta herramienta comunicativa ha adquirido en el mundo globalizado de hoy.

Finalmente, la Ley 115 de 1994, deja por fuera al nivel preescolar, desaprovechando la potencialidad de aprendizaje que tienen los niños en sus primeros años de crecimiento, etapa en la cual la disposición al aprendizaje de idiomas extranjeros es más fuerte que en niños de más edad.

#### **Programa Nacional de Bilingüismo, “Colombia Bilingüe”**

Fundamentados en el mandato de la Ley 115 de 1994 referido a la obligatoriedad del aprendizaje de una segunda lengua extranjera, el Ministerio de Educación, viene adelantando acciones dirigidas a apoyar a las secretarías de educación en la enseñanza de la segunda lengua.

Adicionalmente, diseñó el Programa Nacional de Bilingüismo, dirigido, en una primera fase, a formar docentes y estudiantes de últimos grados de la educación formal para que logren un buen nivel escrito y oral del inglés.

El objetivo del Programa Nacional de Bilingüismo es el de formar ciudadanos y ciudadanas capaces de comunicarse en inglés, con estándares internacionalmente comparables, de tal forma que se inserten en los procesos de comunicación universal, en la economía global y en la apertura cultural.

Con la implementación del programa, se espera que se desarrolle la capacidad de las personas para lograr el manejo de una segunda lengua y por consiguiente “poderse comunicar mejor, abrir fronteras, comprender otros contextos, apropiarse de saberes y hacerlos circular, entender y hacerse entender, enriquecerse y jugar un papel decisivo en el desarrollo del país”<sup>3</sup>. Lograr ciudadanos bilingües es una oportunidad para acceder a más conocimientos y oportunidades para ser más competentes y competitivos, y para mejorar la calidad de vida individual y colectiva.

Siendo así y enfocados en el diseño e implementación de programas que propendan por el crecimiento personal y colectivo del país y sus habitantes, el Programa Nacional de Bilingüismo se ha diseñado para fomentar competencias generales en los estudiantes: utilizar el inglés para expresar conocimientos y para ampliarlos, reconocer y expresar la individualidad y crecer como personas, interrelacionarse con otros y aprender de ellos haciendo uso de las habilidades y conocimientos y desarrollar conciencia sobre cómo se aprenden la lengua materna y otras lenguas.

En palabras del Ministerio de Educación, la enseñanza del inglés permitirá el desarrollo de los estudiantes colombianos, “no sólo desde la perspec-

<sup>3</sup> <http://www.minieducacion.gov.co/162/article-97498.html>

tiva lingüística sino también como seres humanos que encuentren sentido al aprendizaje del inglés como una herramienta que les ayude en el proceso complejo de construir su realidad y la de la comunidad a la que pertenecen”.

Los conceptos básicos que articulan el Programa Nacional de Bilingüismo son:

1. El programa está dirigido a fomentar el aprendizaje del inglés como una lengua extranjera, definida esta como la que “no se habla en el ambiente inmediato y local, pues las condiciones sociales cotidianas no requieren su uso permanente para la comunicación. Una lengua extranjera se puede aprender principalmente en el aula y, por lo general, el estudiante está expuesto al idioma durante períodos controlados. A pesar de no ser usada en circunstancias diferentes a las académicas, los estudiantes de una lengua extranjera pueden alcanzar altos niveles de desempeño para ser comunicadores eficientes cuando así lo requieran”<sup>4</sup>.

2. El Ministerio de Educación escogió el “Marco Común Europeo de Referencia para Lenguas: Aprendizaje, Enseñanza y Evaluación”, modelo desarrollado por el Consejo de Europa, en el cual se describe la escala de niveles de desempeño paulatinos que va logrando el aprendiz de una lengua. Con el uso de este modelo se pretende tener un referente nacional e internacional para avanzar en la enseñanza y evaluación del inglés, en la educación formal, no formal, superior y en la vida laboral.

Los niveles del Marco Común de Referencia son<sup>5</sup>:

• Usuario básico

A1- Es capaz de comprender y utilizar expresiones cotidianas de uso muy frecuente así como frases sencillas destinadas a satisfacer necesidades de tipo inmediato. Puede presentarse a sí mismo y a otros, pedir y dar información personal básica sobre su domicilio, sus pertenencias y las personas que conoce. Puede relacionarse de forma elemental siempre que su interlocutor hable despacio y con claridad y esté dispuesto a cooperar. Equivalente en Colombia: Principiante.

A2- Es capaz de comprender frases y expresiones de uso frecuente relacionadas con áreas de experiencia que le son especialmente relevantes (información básica sobre sí mismo y su familia, compras, lugares de interés, ocupaciones, etc.) Sabe comunicarse a la hora de llevar a cabo tareas simples y cotidianas que no requieran más que intercambios sencillos y directos de información sobre cuestiones que le son conocidas o habituales. Sabe describir en términos sencillos aspectos de su pasado y su entorno así como cuestiones relacionadas con sus necesidades inmediatas. Equivalente en Colombia: Básico.

• Usuario independiente

B1- Es capaz de comprender los puntos principales de textos claros y en lengua estándar si tratan sobre cuestiones que le son conocidas, ya sea en situaciones de trabajo, de estudio o de ocio. Sabe desenvolverse en la mayor parte de las situaciones que pueden surgir durante un viaje por zonas donde se utiliza la lengua. Es capaz de producir textos sencillos y coherentes sobre temas que le son familiares o en los que tiene un interés personal. Puede describir experiencias, acontecimientos, deseos y aspiraciones, así como justificar brevemente sus opiniones o explicar sus planes. Equivalente en Colombia: Pre-intermedio.

B2- Es capaz de entender las ideas principales de textos complejos que traten de temas tanto concretos como abstractos, incluso si son de carácter técnico siempre que estén dentro de su campo de especialización. Puede relacionarse con hablantes nativos con un grado suficiente de fluidez y naturalidad de modo que la comunicación se realice sin esfuerzo por parte de ninguno de los interlocutores. Puede producir textos claros y detallados sobre temas diversos así como defender un punto de vista sobre temas generales indicando los pros y los contras de las distintas opciones. Equivalente en Colombia: Intermedio.

• Usuario competente

C1- Es capaz de comprender una amplia variedad de textos extensos y con cierto nivel de exigencia, así como reconocer en ellos sentidos implícitos. Sabe expresarse de forma fluida y espontánea sin muestras muy evidentes de esfuerzo para encontrar la expresión adecuada. Puede hacer un uso flexible y efectivo del idioma para fines sociales, académicos y profesionales. Puede producir textos claros, bien estructurados y detallados sobre temas de cierta complejidad, mostrando un uso correcto de los mecanismos de organización, articulación y cohesión del texto. Equivalente en Colombia: Pre-Avanzado.

C2- Es capaz de comprender con facilidad prácticamente todo lo que oye o lee. Sabe reconstruir la información y los argumentos procedentes de diversas fuentes, ya sean en lengua hablada o escrita, y presentarlos de manera coherente y resumida. Puede expresarse espontáneamente, con gran fluidez y con un grado de precisión que le permite diferenciar pequeños matices de significado incluso en situaciones de mayor complejidad. Equivalente en Colombia: Avanzado.

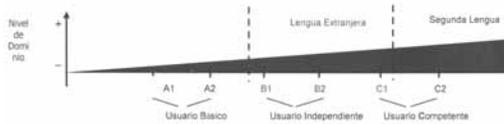
La implementación del programa de Bilingüismo resulta de sumo valor para la formación de personas que puedan enseñar el idioma inglés a las nuevas generaciones, favoreciendo así, el establecimiento de condiciones para que en corto plazo Colombia sea más competitiva en el concierto mundial. Sin embargo, el programa no logra la cobertura esperada, debido a la falta de recursos, desaprovechando así los ciclos académicos desde sus primeras etapas y la potencialidad de aprendizaje que los niños tienen en los primeros años de crecimiento, etapas en las cuales la disposición al aprendizaje de idiomas extranjeros es más fuerte que en niños de mayor edad.

<sup>4</sup> Ministerio de Educación Nacional. 2006. Formar en Lenguas Extranjeras, El Reto. En: Serie Guías N° 22. Pág. 5.

<sup>5</sup> Tomado de:  
[http://www.apinex.org/mcre/mre\\_cvc\\_03.pdf#search=%22niveles%20comunes%20de%20referencia%22](http://www.apinex.org/mcre/mre_cvc_03.pdf#search=%22niveles%20comunes%20de%20referencia%22)  
<http://cvc.cervantes.es/obref/marco/>.

El programa está trazado para que en su primera etapa se formen profesores con un nivel superior al que van a enseñar. Lo anterior, debido a que el actual nivel de los docentes encargados de la enseñanza del inglés no es el óptimo, incluso existe un déficit en la oferta de profesores aptos para la docencia en este campo. De ahí, que el programa inicia con la formación de profesores y estudiantes de últimos grados para ir descendiendo, hasta lograr cobertura en la primaria y así, en 2019, luego de hacer su paso por la educación primaria, básica y media, los estudiantes logren un proceso en el cual se alcance el nivel deseado en su último grado de educación formal.

El estudio del inglés como Lengua Extranjera es el objetivo que le corresponde alcanzar a la educación básica y media.



Si bien el Programa Nacional de Bilingüismo tiene metas muy concretas para el 2010 y el 2019, para el 2019 se espera que el 100% de los docentes oficiales de Inglés y los estudiantes del último grado de educación media logren los niveles de competencia comunicativa en Inglés: B2 y B1 respectivamente; estas metas requieren de una política permanente que asegure la continuidad del programa y la consecución de metas más ambiciosas.

**NÚMERO DE HORAS PROPUESTO PARA ALCANZAR EL NIVEL B1**

Grado	Edad	# horas semana / año	# horas requeridas / disponibles	
K	5	1*36	36	N.A. NIVEL DE LENGUA
1	6	1*36	36	90 / 108 A 1 - PRINCIPANTE
2	7	1*36	36	
3	8	1*36	36	
4	9	1*36	36	A 2.1 - BASICO 1
5	10	1*36	36	200 / 288
6	11	3*36	108	A 2.2 - BASICO 2
7	12	3*36	108	
8	13	3*36	108	B 1.1 - PREINTERMEDIO 1
9	14	3*36	108	
10	15	3*36	108	B 1.2 - PREINTERMEDIO 2
11	16	3*36	108	

Fuente: Presentación Ministerio de Educación. Programa Nacional de Bilingüismo 2004-2019. Septiembre de 2006.

**METAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE BILINGÜISMO**

Público Objetivo	Metas Mínimas	2006	2010	2019
Estudiantes de 11 grado (sector oficial)	• Intermedio Básico B1	8%	40%	100%
Docentes de inglés	• Intermedio Básico B1	25%	55%	100%
Docentes de inglés	• Intermedio Alto B2	15%	45%	100%

Fuente: Presentación Ministerio de Educación. Programa Nacional de Bilingüismo 2004-2019. Septiembre de 2006.

**Otras iniciativas.**

**1. Idiomas sin Fronteras**

Por otro lado, el Icetex viene adelantando el programa “Idiomas, Sin Fronteras, que está dirigido a ‘fortalecer la política social del gobierno nacional

en el sector de la educación, al permitir el acceso de las clases menos favorecidas al aprendizaje de nuevos idiomas, por medio del cual lograrán cerrar la brecha y condiciones de pobreza’. Este programa está diseñado para, en una primera fase, facilitar el acceso a cursos de idiomas a usuarios de programas del Icetex y en una segunda fase, a toda la población estudiantil del país. El objetivo del programa es el de ‘tener ciudadanos y ciudadanas capaces de comunicarse en inglés, con estándares internacionalmente comparables, de tal forma que se inserten al país en los procesos de comunicación universal, en la economía global y en la apertura cultural’”.

**2. Prueba de Inglés en el Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior**

A partir de 2007, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, solo evaluará el idioma Inglés en la prueba de Estado, esta medida “obedece, entre otras razones, a que aunque existe en el país la enseñanza de Alemán y de Francés en la educación básica y media, muchos de los estudiantes con conocimiento en estos idiomas deciden presentar la prueba de inglés”<sup>6</sup>. Solamente entre el 0,5 y el 0,8% de los estudiantes que presentan el Examen de Estado deciden tomar la prueba de Alemán o Francés (3.265 alumnos en 2006). Del año 2000 a 2006, cuando se ofrecieron los tres idiomas, el francés y el alemán nunca alcanzaron el 1% de la población de los estudiantes que presentaban la prueba afirma La coordinadora del grupo de Educación Superior del ICFES, Claudia Sáenz en entrevista al periódico *El Espectador*<sup>7</sup>.

**Propuesta**

Pese a las importantes iniciativas que vienen adelantando el Ministerio de Educación y el Icetex para desarrollar competencias comunicativas del idioma Inglés entre los estudiantes del país, es fundamental corregir las deficiencias del régimen actual y adoptar mediante una ley, una política de enseñanza del idioma Inglés en todos los niveles de educación formal.

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República incluye las siguientes modificaciones a la Ley 115 de 1994:

1. En vez de hablar de una segunda lengua en términos generales y dejar al arbitrio de las instituciones de educación la elección de dicha lengua, obliga a la enseñanza de inglés como requisito indispensable para la competitividad de nuestros estudiantes, lo cual no excluye la posibilidad de que enseñen otras lenguas adicionales, al igual que se sigue respetando los procesos de etnoeducación consagrados en la Ley General de la Educación.

2. A diferencia del régimen actual que consagra la enseñanza de una segunda lengua como uno de los objetivos específicos de la educación básica pri-

<sup>6</sup> Citado en: <http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/article-126125.html> haciendo referencia al comunicado emitido por el ICFES a los colegios Bilingües en el que se les anunciaba que a partir de este año las pruebas de alemán y francés serían retiradas del Examen de Estado para ingreso a la Educación Superior.

<sup>7</sup> Citado en: <http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/article-126125.html>

maria y básica secundaria, el presente proyecto propone priorizar la enseñanza del Inglés como segunda lengua y uno de los objetivos comunes de todos los niveles de educación formal y como uno de los objetivos específicos de cada uno de los niveles de educación formal.

3. Al incluir el inglés como una cátedra obligatoria, el proyecto garantiza que esté incluida dentro del 80% de la intensidad semanal y anual de conformidad con lo previsto en el Decreto 1850 de 2002.

4. Incluye el Marco Común de Referencia Europeo, lo cual permite medir las competencias de todos los actores del sistema educativo, incluyendo los profesores y maestros, de acuerdo a estándares internacionales.

Por todo lo anterior, de conformidad con uno de los fines de la educación en el país, la promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo, y teniendo en cuenta la necesidad de desarrollar el conocimiento y el dominio del idioma Inglés en los estudiantes como requisito para relacionarse con el resto del mundo en la dinámica de la globalización, por medio del presente proyecto de ley, se propone establecer como obligatoria la cátedra del Inglés durante todo el ciclo de educación formal, que incluye preescolar, educación básica primaria, secundaria y media.

**Análisis del contenido del proyecto de ley, por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994 ley de bilingüismo.**

El proyecto de ley consta de 12 artículos a saber: El primero modifica el artículo 13 de la Ley 115 de 1994, que trata de los objetivos comunes de todos los niveles de la Educación Formal anexándole un objetivo enunciado en el literal i) del proyecto de ley y que procura “*Desarrollar competencias y habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación*” con el claro propósito de que todos los bachilleres del país puedan o ingresar al Nivel Profesional o al mercado ocupacional, en igualdad de condiciones, pero sobre todo, con un amplio espectro en el mundo globalizado.

El artículo 2° del proyecto, adiciona el literal f) y los párrafos 3°, 4° y 5°, al artículo 14 de la Ley 115. Este artículo trata de los aspectos que son de enseñanza obligatoria en la Educación formal en Colombia, incluyéndole el proyecto de: “*El desarrollo de competencias en el idioma inglés, como lengua extranjera, para proporcionar herramientas que permitan el acceso en condiciones de igualdad y equidad en la oferta académica, laboral y empresarial*”. De tal manera que queda incluida la cátedra del idioma Inglés como obligatoria en los planes de estudio de la Educación Formal.

El párrafo 3° del artículo 2° del proyecto, le asigna al MEN la función de reglamentar los estándares del aprendizaje, la enseñanza y la evalua-

ción del idioma Inglés utilizando como referente el “*Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas extranjeras: Aprendizaje, enseñanza y evaluación*”.

El párrafo 4° del mismo artículo del proyecto, estipula que para que se logren las metas propuestas por el Gobierno Nacional, los docentes en servicio deben acreditar en la escala de niveles de desempeño del idioma, un nivel mínimo, por tal motivo, el Gobierno debe tomar las medidas necesarias para que se generen las ofertas de Programas en esta materia en la Educación Superior. Es lógico que para asegurar a los estudiantes un buen aprendizaje del idioma, le corresponde al MEN, implementar una capacitación a los docentes, de tal manera, que estos adquieran los conocimientos necesarios que garanticen una buena enseñanza para sus discípulos. Sería pertinente que el Ministerio, partiera de un escalafón de los Docentes en Inglés en servicio, que le permitiera un buen programa de Capacitación acorde con los objetivos propuestos.

El párrafo 5° del mismo artículo 2° del proyecto, es transitorio, porque establece los períodos de transición que debe planificar el MEN, para el cumplimiento del mandato del proyecto de ley.

El artículo 3° de la iniciativa adiciona al artículo 16 de la Ley 115, que trata de los objetivos específicos de la Educación Preescolar, el literal k) que instaura “*La capacidad para reconocer el idioma inglés como la lengua extranjera predominante en la actualidad*”.

El artículo 4° del proyecto, adiciona el literal g) al artículo 20 de la Ley 115 de 1994, que trata de los Objetivos Generales de la Educación Básica, incluyéndole el objetivo de “*El desarrollar destrezas orales y escritas que permitan comunicarse en el idioma inglés como lengua extranjera*”. Necesario, ya que el idioma según la iniciativa, deberá ser cátedra obligatoria en todo el ciclo de la Educación Formal.

El artículo 5° modifica el literal m) del artículo 21 de la ley vigente, que trata de los objetivos específicos del ciclo de primaria de la Educación Formal, introduciéndole el propósito de desarrollar habilidades de conversación, lectura y escritura de un idioma extranjero, privilegiando el Inglés, superando las metas del actual mandato que se limita a “*adquirir elementos de conversación y de lectura al menos de una lengua extranjera*”.

El párrafo 1° del mismo artículo del proyecto establece “*para efectos de la enseñanza del idioma inglés se desarrollarán habilidades de conversación, lectura y escritura de acuerdo a los estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras, trazados por el Ministerio de Educación Nacional para el idioma Inglés*”.

El párrafo 2° establece que para la enseñanza de otros idiomas el MEN reglamentará los estándares pertinentes.

El artículo 6° que se propone, modifica el literal L) del artículo 22 de la Ley 115 de 1994, en el sentido que define “*la comprensión y capacidad de expresarse en el idioma inglés*” como la lengua ex-

trajera escogida, dentro de los objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de secundaria.

El artículo 7° que se propone, modifica el literal h) del artículo 30 de la Ley 115 de 1994, incluyéndole el literal L) del artículo 22 modificado por el artículo anterior del proyecto, dentro de los Objetivos específicos de la educación media académica.

El artículo 8° del proyecto le adiciona tres incisos al artículo 38 de la Ley 115 de 1994, que trata de la Oferta de la Educación no formal y básicamente propende por que las Instituciones que ofrezcan cursos de idiomas deberán acreditarlos, que el MEN debe hacer los movimientos necesarios para implementar la metodología para la Acreditación de las Instituciones que ofrezcan Programas de Inglés y que todas las entidades del Estado sólo deberán contratar para la enseñanza del Inglés con organizaciones legalmente certificadas. Nos parece que con estas medidas, se evitan las Instituciones “piratas”, que no hacen sino engañar a las personas que utilizan sus servicios y además las disposiciones garantizan que el conocimiento del idioma del inglés se realice a través de Organizaciones debidamente acreditadas por el MEN.

El artículo 9° del proyecto de ley y su respectivo parágrafo, adicionan al artículo 80 de la Ley 115, que trata de la Evaluación de la Educación, las competencias de organismos del Estado en materia de implementación de pruebas de dominio de Inglés a bajos costos y la reglamentación de pruebas de competencias del idioma inglés que puedan ser homologadas con las pruebas internacionales existentes. El esfuerzo de un proyecto de ley como el que se está presentando perdería todos sus efectos, sino se busca el reconocimiento internacional, a los conocimientos del Idioma Inglés, adquirido con este mandato, con la premisa, que el Estado mediante su estructura, garantice que los conocimientos adquiridos estén a la altura de los estándares que se requieren.

El artículo 10, es el que propende asegurar el financiamiento de la ley para que no quede en el aire.

El artículo 11 del proyecto dispone de 6 meses para reglamentar la ley por parte del Gobierno Nacional y de las medidas que se deben tomar para que se cumpla con el mandato propuesto y sugiere tomar como modelo el Plan Nacional de Bilingüismo “Colombia Bilingüe”. Es muy importante que el MEN, reglamente la ley dentro del plazo señalado y se vigile el cumplimiento de los objetivos de la norma, no nos queda ninguna duda que los efectos positivos de iniciativas como esta, repercutirán en un avance significativo del país, por lo tanto, debemos estar expectantes para que la ley no se convierta en letra muerta y en una frustración más para el pueblo colombiano.

#### **Análisis de conveniencia según concepto del Ministerio de Educación Nacional**

La doctora Cecilia María Vélez White, anterior Ministra de Educación Nacional, emitió un primer concepto en el año de 2007, con respecto al pro-

yecto de ley, que presentara la ex Senadora Marta Lucía Ramírez, “*por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994*”, en donde fija su posición en cuanto, a que el Ministerio a su cargo a través del Programa de Bilingüismo, viene “*adelantando acciones encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza del inglés en Colombia*” y que “*se han establecido líneas claras que facilitan las necesidades de formación de los docentes, la formulación de planes de capacitación coherentes con dichas necesidades y en general, el monitoreo cercano de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés en el país*”.

Concluye diciendo que “*Desde el propósito expuesto el Ministerio de Educación Nacional considera que la propuesta modificación de los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38 y 80 de la Ley 115 de 1994, presentado por la honorable Senadora Marta Lucía Ramírez al Ministerio se enmarca dentro de estas acciones*”.

El análisis de conveniencia es totalmente positivo para la iniciativa, es la oportunidad de plasmar una norma que determina claramente el Bilingüismo en el país, con toda la serie de ventajas que ello significa y sobre todo, es una acción necesaria para planificar con coherencia el futuro del desarrollo de nuestra Nación.

#### **Concepto del Ministerio de Hacienda**

Dentro de la discusión del mismo Proyecto de ley en primer debate a solicitud del honorable Senador Iván Moreno Rojas, y con el objeto que la ley no se convirtiera en letra muerta o que en segundo debate el Gobierno Central no fuera aducir que no se contaba con los recursos para financiar los propósitos de la ley, se aprobó solicitar el concepto pertinente al Ministerio de Hacienda y que sin este el proyecto no se le daba el trámite respectivo.

El 13 de diciembre 2008, el doctor Oscar Iván Zuluaga Escobar, en oficio dirigido a la honorable Senadora Nancy Patricia Gutiérrez, para ese entonces, Presidente del Senado de la República, conceptuó favorablemente respecto del Proyecto de ley número 90 de 2007 Senado, “*por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38 y 80 de la Ley 115 de 1994*”, en el sentido de que “*de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional, los costos que demanda el proyecto para el 2008 están incluidos en el presupuesto aprobado para esa vigencia por el Congreso de la República y los faltantes \$3.000 millones anuales se ajustarán en el Marco de Gasto de Mediano Plazo en las respectivas vigencias*”.

El 21 de enero 2009 la doctora Sandra Ovalle García, Secretaria General de la Comisión Sexta del Senado, recibió oficio del doctor Óscar Iván Zuluaga Escobar, en donde responde la comunicación suscrita por la Secretaría General de la Comisión radicada en ese Ministerio, en la que se solicita concepto respecto al Proyecto de ley número 90 de 2007, en donde, conceptúa en el mismo sentido de la comunicación dirigida a la Presidenta del Senado, además anexa la distribu-

ción de los recursos que figuran en el Plan Nacional de Desarrollo para calidad en educación y las cuantías que se destinarán al Programa de implantación del Bilingüismo, para educación preescolar, básica, media y superior.

Con el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda se aseguraba la implementación del Bilingüismo en Colombia, dentro de los plazos que establece el proyecto de ley.

#### **Segundo Concepto Jurídico y de Conveniencia del Ministerio de Educación**

La doctora Cecilia María Vélez White, Ministra de Educación Nacional, para la época, con fecha 5 de marzo del año 2009, emitió concepto jurídico y de conveniencia, con respecto al Proyecto de ley número 90 de 2007 Senado, *por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994*; por solicitud expresa de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado.

El concepto establece que *“El Programa considera que la iniciativa de este proyecto de ley es viable en la medida en que éste impulsa la obligatoriedad de la enseñanza del inglés, dirigida a proporcionar herramientas competitivas en el ámbito académico, laboral y empresarial, todo lo cual contribuye a que nuestros ciudadanos se puedan desempeñar con mayor competencia comunicativa en un mundo que así lo demanda”*.

La Ministra de la época, planteaba unas condiciones para que se implantara la obligatoriedad del inglés en el sistema escolar:

1. Que fuera un proceso gradual, en una primera etapa se debería hacer un análisis profundo del sistema actual, los autores involucrados y todo lo pertinente para asegurar la viabilidad de las estrategias planteadas en la iniciativa.
2. Se debería promover el estudio de licenciaturas en lenguas extranjeras a nivel de educación superior.
3. Se debería garantizar la calidad de las licenciaturas para alcanzar niveles óptimos.
4. Promocionar a los maestros existentes en servicio para que se profesionalicen.
5. Dotar a las instituciones educativas con recursos para el aprendizaje y enseñanza del inglés.
6. Reemplazar por docentes de inglés para primaria a aquellos docentes de primaria que se retiren.
7. Aumentar los recursos para bilingüismo en \$15.000 millones de pesos en 2009 y 2010 para fortalecer el inglés en primaria.

Detallamos que las consideraciones del Ministerio eran todas de reglamentación de la ley y que le correspondían al Gobierno implementar, es decir, que el proceso sea gradual, depende de la planeación que estructure el Ministerio, en la implementación de la ley. La promoción del estudio de la licenciatura de lenguas extranjeras, tomará auge, en la medida en que los aspirantes consideren que el mercado ocupacional está garantizado, al aumentar la demanda por este tipo de profesionales. La calidad de las licenciaturas depende de las medidas que tome el Ministerio, en cuanto, a

la certificación de las instituciones y de los programas que ofrezcan las mismas. La capacitación de los maestros de inglés actuales, estaba contemplada dentro del proyecto de ley y la dotación de las instituciones es una consecuencia lógica de la implementación del bilingüismo en el ciclo de educación formal. En síntesis los argumentos expresados por el Ministerio de Educación, a la postre, todos corresponden a su competencia una vez el proyecto estuviera aprobado, por lo tanto, afianzaban el concepto favorable que se tenía sobre la iniciativa.

#### **Análisis de las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 90 de 2007 Senado, 312 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994.**

El Proyecto de ley número 90 de 2007 Senado, 312 de 2008 Cámara, cuyo tránsito fue completo en sus dos debates por Senado y Cámara, incluyendo la Conciliación final del Texto Definitivo, fue objetado por el señor Presidente de la República de la época doctor Álvaro Uribe Vélez, por las siguientes razones:

El título del proyecto de ley incluía la modificación de los artículos 22 y 30, sin embargo dentro del contenido de los 10 artículos del Texto finalmente conciliado ninguno especificaba las modificaciones a dichos artículos, por lo tanto, consideraba el señor Presidente *“Si el proyecto de ley no incorpora en su articulado las modificaciones de estos artículos que anuncia el título, significa que el tema de privilegiar la enseñanza del idioma inglés no se contempla para la educación básica secundaria y media académica.*

*Podría ser que se trata o bien de una exclusión de dos artículos que sí existen en los textos definitivos aprobados en las Plenarias de Senado y Cámara, respectivamente, antes de la conciliación del texto, o bien de un problema de omisión en la redacción. En todo caso, consideró que en estas condiciones no se puede sancionar este proyecto de ley y que debe objetarse por razones de conveniencia”*.

Cabe anotar que los dos artículos alusivos el 22 y 30 de la Ley 115 de 1994, durante el trámite de la iniciativa no fueron modificados, por la razón que los textos de los artículos modificados finalmente por el proyecto fueron transformados de manera que no se hacía necesario reformar los artículos en cuestión. Lamentablemente, en el proceso acelerado de la consideración de la conciliación se obvió la eliminación de dichos artículos en el título final del proyecto de ley.

#### **Consideraciones de Acuerdo a las Objeciones Presidenciales**

Con el fin de obviar los fundamentos de las Objeciones Presidenciales, se propondrá la modificación de los artículos 22 y 30 de la Ley 115 de 1994, en el sentido que lo proponen las mismas, es decir, en el artículo 22 de dicha ley se le incluiría en el literal L) la referencia específica al idioma inglés, luego quedaría así el artículo 22 de la mencionada ley: Objetivos específicos de la educación básica

en el ciclo de secundaria. L) La comprensión y capacidad de expresarse en el idioma inglés.

Y al artículo 30, se le incluiría la referencia del literal l) del artículo 22. Luego el artículo 30 quedaría así: Objetivos específicos de la educación media académica. h) El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20, c) del artículo 21 y c), e), h), i), k), L), ñ) del artículo 22 de la presente ley.

#### **Modificación del Título del Proyecto**

Al título del proyecto de ley se le incluirá la modificación del nombre donde se le incluye ley de bilingüismo, por lo tanto quedará así: *por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994, ley de bilingüismo.*

#### **Proposición**

Con fundamento a lo expuesto, propongo que la Comisión Sexta del Senado, dé primer debate al **Proyecto de ley número 40 de 2011 Senado**, por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994, ley de bilingüismo, con el siguiente pliego de modificaciones:

De los honorables Senadores:

*Efraín Torrado García,*

Ponente para segundo debate.

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2011 SENADO** *por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994, ley de bilingüismo.*

El título del proyecto de ley se modifica y quedaría así:

**Proyecto de ley número 40 de 2011 Senado**, por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994. *Ley de Bilingüismo.*

#### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994, ley de bilingüismo.*

“El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 13 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

i) Desarrollar Competencias y habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal y los siguientes párrafos:

f) El desarrollo de competencias en el idioma inglés, como lengua extranjera, para proporcionar herramientas que permitan el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta académica, laboral y empresarial.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, previa consulta a la comunidad académica competente a nivel nacional dedicada a la investigación y a la formación de profesores para la enseñanza del inglés, reglamentará los estándares para el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación del idioma inglés de que trata el literal f), para lo cual podrá utilizar como referente el “Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas extranjeras: Aprendizaje, enseñanza y evaluación”.

Parágrafo 4°. Con el objeto de lograr las metas definidas por el Gobierno Nacional para el cumplimiento de que trata el literal f) y en concordancia con el párrafo anterior, los docentes deberán acreditar un nivel mínimo de dominio del idioma equivalentes a los Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras, trazados por el Ministerio de Educación Nacional y consultados con la comunidad académica nacional competente, antes mencionada, dedicada a la investigación y a la formación de profesores para la enseñanza del inglés. En este sentido, el Gobierno Nacional hará las provisiones y gestiones necesarias para garantizar la promoción y adecuada oferta de docentes según los niveles que se requieran. El Gobierno Nacional incentivará y promocionará en la Educación Superior la oferta para la preparación de docentes de inglés.

Parágrafo 5°. *Transitorio.* El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación Nacional tomará las medidas necesarias para cumplir con este mandato dentro de las cuales deberá explicitar los períodos de transición necesarios para el cumplimiento del mismo y para la formación de los educadores.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 16 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal.

k) La capacidad para reconocer el idioma inglés como la lengua extranjera predominante en la actualidad.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 20 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

g) Desarrollar destrezas orales y escritas que permitan comunicarse en el idioma inglés como lengua extranjera.

Artículo 5°. Modifíquese el literal m) e inclúyanse los siguientes párrafos en el artículo 21 de la Ley 115 de 1994:

m) El desarrollo de habilidades de conversación, lectura y escritura al menos en un idioma extranjero, privilegiando la enseñanza del idioma inglés.

Parágrafo 1°. Para efectos de la enseñanza del idioma inglés se desarrollarán habilidades de conversación, lectura y escritura de acuerdo a los Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras, trazados por el Ministerio de Educación Nacional para el idioma inglés.

Parágrafo 2°. Para efectos de la enseñanza de otros idiomas el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación Nacional reglamentará los estándares para el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación de los mismos.

Artículo 6°. Modifíquese el literal L) del artículo 22 de la Ley 115 de 1994, el cual, quedaría así:

l) La comprensión y capacidad de expresarse en el idioma inglés.

Artículo 7°. Modifíquese el literal h) del artículo 30 de la Ley 115 de 1994, el cual, quedaría así:

h) El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20, c) del artículo 21 y c), e), h), i), k), l), ñ) del artículo 22 de la presente ley.

Artículo 8°. Adiciónese al artículo 38 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente texto:

Las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano o de educación no formal que ofrezcan cursos de idiomas, deberán certificar la institución, su oferta de servicios y su organización docente.

Para efectos del presente artículo, el MEN deberá convocar a la Unidad Técnica de Normalización para la creación de la Norma de Calidad de la enseñanza de idiomas e implementará una metodología para la Acreditación de las instituciones que ofrecen este tipo de programas.

Todas las entidades del Estado, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o territorial, sólo podrán contratar la enseñanza de idiomas con organizaciones que cuenten con certificados de calidad en los términos del presente artículo.

Artículo 9°. Adiciónese al artículo 80 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente texto:

El Icfes ofrecerá al menos dos veces al año una prueba de competencia de dominio del inglés, de inferior costo a las que ofrezca el mercado y dirigida, en principio, a poblaciones de escasos recursos económicos.

Parágrafo. Para el cumplimiento del presente mandato el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos para el diseño y la implementación de la prueba de competencias en el idioma inglés, buscando sean homologables con pruebas internacionales como el TOEFL y el IETLS.

Artículo 10. El Gobierno Nacional por intermedio de los Ministros de Hacienda y de Educación Nacional tomará las medidas necesarias para financiar los costos que demanden la implementación de la ley y, en especial, el financiamiento del Sistema de Formación y Capacitación Permanente de Docentes en Colombia que requiere la presente ley sin perjuicio de los recursos destinados para el Sistema General de Participaciones.

Artículo 11. Una vez promulgada, el Gobierno Nacional tendrá 6 meses para reglamentar la presente ley y tomará las medidas necesarias para cumplir con los objetivos propuestos, para lo cual podrá tomar como base el Plan Nacional de Bilingüismo; “Colombia Bilingüe”.

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Efraín Torrado García,*  
Senador de la República.

## TEXTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994, aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado el día 18 de octubre de 2011.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 13 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

i) Desarrollar Competencias y habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal y los siguientes párrafos:

f) El desarrollo de competencias en el idioma inglés, como lengua extranjera, para proporcionar herramientas que permitan el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta académica, laboral y empresarial.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, previa consulta a la comunidad académica competente a nivel nacional dedicada a la investigación y a la formación de profesores para la enseñanza del inglés, reglamentará los estándares para el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación del idioma inglés de que trata el literal f), para lo cual podrá utilizar como referente el “Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas extranjeras: Aprendizaje, enseñanza y evaluación”.

Parágrafo 4°. Con el objeto de lograr las metas definidas por el Gobierno Nacional para el cumplimiento de que trata el literal f) y en concordancia con el parágrafo anterior, los docentes deberán acreditar un nivel mínimo de dominio del idioma equivalentes a los Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras, trazados por el Ministerio de Educación Nacional y consultados con la comunidad académica nacional competente, antes mencionada, dedicada a la investigación y a la formación de profesores para la enseñanza del inglés. En este sentido, el Gobierno Nacional hará las previsiones y gestiones necesarias para garantizar la promoción y adecuada oferta de docentes según los niveles que se requieran. El Gobierno Nacional incentivará y promocionará en la Educación Superior la oferta para la preparación de docentes de inglés.

Parágrafo 5°. *Transitorio.* El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación Nacional tomará las medidas necesarias para cumplir con este mandato dentro de las cuales deberá explicitar los períodos de transición necesarios para el cumplimiento del mismo y para la formación de los educadores.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 16 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal.

k) La capacidad para reconocer el idioma inglés como la lengua extranjera predominante en la actualidad.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 20 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

g) Desarrollar destrezas orales y escritas que permitan comunicarse en el idioma inglés como lengua extranjera.

Artículo 5°. Modifíquese el literal m) e inclúyanse los siguientes párrafos en el artículo 21 de la Ley 115 de 1994:

m) El desarrollo de habilidades de conversación, lectura y escritura al menos en un idioma extranjero, privilegiando la enseñanza del idioma inglés.

Parágrafo 1°. Para efectos de la enseñanza del idioma inglés se desarrollarán habilidades de conversación, lectura y escritura de acuerdo a los Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras, trazados por el Ministerio de Educación Nacional para el idioma inglés.

Parágrafo 2°. Para efectos de la enseñanza de otros idiomas el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación Nacional reglamentará los estándares para el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación de los mismos.

Artículo 6°. Modifíquese el literal l) del artículo 22 de la Ley 115 de 1994, el cual, quedaría así:

L) La comprensión y capacidad de expresarse en el idioma inglés.

Artículo 7°. Modifíquese el literal h) del artículo 30 de la Ley 115 de 1994, el cual, quedaría así:

h) El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20, c) del artículo 21 y c), e), h), i), k), l), ñ) del artículo 22 de la presente ley.

Artículo 8°. Adiciónese al artículo 38 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente texto:

Las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano o de educación no formal que ofrezcan cursos de idiomas, deberán certificar la institución, su oferta de servicios y su organización docente.

Para efectos del presente artículo, el MEN deberá convocar a la Unidad Técnica de Normalización para la creación de la Norma de Calidad de la enseñanza de idiomas e implementará una metodología para la Acreditación de las instituciones que ofrecen este tipo de programas.

Todas las entidades del Estado, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o territorial, sólo podrán contratar la enseñanza de idiomas con organizaciones que cuenten con certificados de calidad en los términos del presente artículo.

Artículo 9°. Adiciónese al artículo 80 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente texto:

El Icfes ofrecerá al menos dos veces al año una prueba de competencia de dominio del inglés, de inferior costo a las que ofrezca el mercado y dirigida, en principio, a poblaciones de escasos recursos económicos.

Parágrafo. Para el cumplimiento del presente mandato el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos para el diseño y la implementación de la prueba de competencias en el idioma inglés,

buscando sean homologables con pruebas internacionales como el TOEFL y el IETLS.

Artículo 10. El Gobierno Nacional por intermedio de los Ministros de Hacienda y de Educación Nacional tomará las medidas necesarias para financiar los costos que demanden la implementación de la ley y, en especial, el financiamiento del Sistema de Formación y Capacitación Permanente de Docentes en Colombia que requiere la presente ley sin perjuicio de los recursos destinados para el Sistema General de Participaciones.

Artículo 11. Una vez promulgada, el Gobierno Nacional tendrá 6 meses para reglamentar la presente ley y tomará las medidas necesarias para cumplir con los objetivos propuestos, para lo cual podrá tomar como base el Plan Nacional de Bilingüismo; "Colombia Bilingüe".

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

\* \* \*

### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE A LOS PROYECTOS DE LEY NÚMEROS 225 DE 2011 SENADO, 231 DE 2011 SENADO Y 264 DE 2011 SENADO, ACUMULADOS**

*por la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar.*

Doctor

JUAN MANUEL CORZO

Presidente

Senado de la República

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República procedemos a rendir ponencia positiva para segundo debate, con modificaciones de **los Proyectos de ley números 225 de 2011 Senado, 231 de 2011 Senado y 264 de 2011 Senado, acumulados**, por la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar.

#### **1. Antecedentes del proyecto de ley**

##### **A. Ley 1243 de 2008:**

El proyecto fue presentado ante la Secretaría del Senado de la República el 27 de julio de 2006 por los Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Manuel Virgüez, al igual que por la representante Gloria Stella Díaz. El mismo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 243 del 25 de julio de 2006 y se convirtió en Ley de la República el 13 de agosto de 2008.

Esta ley permitió una amnistía para los remisos mayores de 25 años que no hubieran resuelto su situación militar. La amnistía duró 6 meses durante el año 2009.

En la Exposición de Motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1243 de 2008, se pueden leer los fundamentos que impulsaron la iniciativa legislativa, y que nos permitimos transcribir por considerar que se aplica a la finalidad de esta ponencia; en especial, cuando hace referencia a la pertinencia de otorgar una solución a los varones mayores de 25 años que no han resuelto su situación militar.

“Dicha política del Estado nos obliga a mirar a la población mayor de veinticinco (25) años, que no ha cumplido su deber para con la patria y que tampoco reúnen los requisitos legales para ser incorporados como soldados profesionales, de acuerdo con el artículo 4° del Decreto 1793 de 2000, literal f), que establece como requisito indispensable ser reservista de primera dase de contingente anterior o último contingente y presentar certificado de buena conducta expedida por el comandante de la unidad a la cual perteneció; o ser reservista de primera dase de contingentes anterior a los dos últimos, o de segunda o tercera dase, que se encuentre en condiciones de recibir un entrenamiento especial, además el literal g, exige: Reunir las condiciones psicológicas de acuerdo con las disposiciones legales vigentes para el personal de las Fuerzas Militares”.

Marco legal que nos permite analizar la situación de los remisos mayores de veinticinco (25) años, que se encuentran sin resolver su situación militar y que dadas las infracciones y sanciones consagradas en los artículos 41 y 42 de la Ley 48 de 1993 y artículos 53 al 68 del Decreto 2048 de 1993, les hace imposible cancelar el valor de dichas multas, circunstancias que tienen repercusión en la vida socioeconómica del país, toda vez que dichos varones ante la imposibilidad económica se ven obligados a incrementar el desempleo, la delincuencia común y a engrosar los lazos de las economías informales, como quiera que para poder engrosar la vida productiva laboral del país, se requiere de la libreta militar.

Factores legales que se trataron de proteger con la expedición de las Leyes 694 de 2001 y 924 de 2004, como quiera que únicamente se cobijaron a los varones mayores de veintiocho (28) años y de los estratos 1 y 2, dejándose por fuera el resto de la población mayor de veinticinco (25) años, que dado el desarrollo de las políticas laborales de Colombia, hay entidades que no emplean a los mayores de veinticinco (25) años de edad, a pesar que se ha legislado sobre el asunto. Para estos varones es una carga más que tienen que afrontar ante su problemática social y que dicho sea de paso, en un momento dado tampoco reunirían los requisitos psicofísicos que exige el Decreto 1793 de 2000 para incorporarse como soldados profesionales, dado su perfil psicológico como renuente y que implicaría para la Fuerza Pública el aplicarles el rigor de la ley en caso de alistados al servicio militar obligatorio por el delito de desertión.

Circunstancias de tiempo, modo y lugar que estudiados a la luz del Código Penal Militar y las estadísticas de la problemática del delito de Desertión, en la Justicia Penal Militar nos demuestran que estos jóvenes cuando les obliga a prestar el servicio militar, desertan del mismo ante las justificaciones de su entorno económico y familiar; pues la mayoría de estos hombres tienen que responder por sus padres, hermanos menores y en la mayoría de los casos con uniones maritales de

hecho, con dos o tres hijos menores, conllevando dichos factores a que sean judicializados, congestionando los despachos de la justicia penal militar en la averiguación de estas investigaciones y que estadísticamente el delito de Desertión representa un 85% de los delitos que se investigan en esa jurisdicción y que a la postre culminen con una cesación de procedimiento al reconocérsele las causales de justificación y de inculpabilidad, consagrados en los artículos 34 y 35 de la Ley 522 de 1999 - Código Penal Militar.

Esta ley ayudará a descongestionar de paso la jurisdicción penal militar, teniendo en cuenta que la mayoría de los remisos y condenados en contumacia por el delito de Desertión, podrán legalizar ante el Estado su situación militar y reactivarse en la vida productiva del país. Momento que le va a servir al Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa, tener parámetros exactos sobre la población que se requiere para la incorporación de soldados profesionales, como lo señala el Decreto 1793 de 2000 - Régimen de Carrera de los Soldados Profesionales.

No hay otra solución inmediata al problema, la cual está en manos del Congreso de la República, entrando a considerar y aprobar esta exención en tiempo de paz para los varones mayores de veinticinco (25) años remisos, a que se refieren los artículos 28, 41 y 42 de la Ley 48 de 1993”.

#### **B. Proyecto de ley número 44 de 2010 Senado**

La Bancada del Movimiento MIRA presentó el 27 de julio de 2010, el Proyecto de ley número 44 de 2010 y lo retira el 29 de marzo de 2011 pues no recibió ponencia.

Este mismo proyecto de ley fue radicado el 17 de mayo de 2011 y se acumula en la presente ponencia bajo el número 264 de 2011.

#### **2. Los proyectos de ley acumulados**

Nos ha correspondido rendir ponencia de tres proyectos de ley de origen congregacional que modifican, adicionan o complementan la Ley 48 de 1993 y la Ley 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar.

Para ello, me permito realizar un resumen de cada uno de los proyectos de ley describiendo sus principales objetivos:

#### **A. Proyecto de ley número 225 de 2011 Senado**

*por medio de la cual se establecen algunos parámetros para definir la situación militar.*

Autor: honorable Senador Carlos Soto Jaramillo

Comisión: Segunda

Número de artículos: 5

#### **Objetivo del proyecto:**

El presente proyecto de ley pretende, solucionar algunos de los problemas que actualmente aquejan a la ciudadanía, y realizar de forma más completa

los postulados legales que hoy existen en materia de la solución de la situación militar.

**Resumen del propecto**

1. Elimina las sanciones económicas por las infracciones (artículo 41 Ley 48 de 1993), para los estratos 1, 2, y 3, siempre que se presten 2 meses de Servicio Social y el pago de costos de elaboración y laminación de la Libreta militar.

2. El Gobierno Nacional en tres meses determinará como se prestará el servicio social.

3. Reclutamiento sólo podrá aplazar la definición de la Situación militar de quienes aspiran a ingresar a las escuelas de formación de oficiales, suboficiales y agente mientras se defina su aceptación o no.

4. Las excepciones que reclamen los conscriptos se resolverá en los 3 meses siguientes a la presentación de la solicitud.

5. El estudiante de último año que no obtuviere el título de bachiller, se definirá con las de sus demás compañeros, de forma que se precise si debe o no ingresar a las filas una vez obtenga el grado. En los demás casos, se considerará que la persona está exenta de prestar el servicio militar.

6. Todo mayor de 25 años podrá definir su situación militar en cualquier momento y en cualquier guarnición militar.

**B. Proyecto de ley número 231 de 2011 Senado**

*por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y se adicionan derechos, prerrogativas y estímulos a los colombianos que hayan prestado el servicio militar obligatorio.*

Autor: Senador Juan Carlos Vélez Uribe

Comisión: Segunda

Número de artículos: 3

**Objetivo del propecto**

Brindar estímulos a quienes hayan prestado el Servicio Militar Obligatorio, obteniendo facilidades económicas al ingreso a estudios de Educación Superior, a través de descuentos en el valor de la matrícula.

Reconoce el tiempo de prestación de servicio militar, como experiencia en concursos de méritos a la carrera administrativa y consagra la prioridad para quienes hayan prestado el servicio militar, en la asignación de subsidios de vivienda.

**Resumen del propecto**

Modifica la Ley 48 de 1993 en su artículo 40 literales a), b), d) y e) los cuales contemplan los derechos que tendrá el ciudadano tras haber terminado la prestación de su servicio militar así:

*Artículo 40. Al término de la prestación del servicio militar. Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos:*

MODIFICACIONES AL PROYECTO	ANTES
a) <u>En las entidades del Estado de cualquier Rama del Poder Público,</u> el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez y prima de antigüedad en los términos de la ley.	a) <u>En las entidades del Estado de cualquier orden,</u> el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez y prima de antigüedad en los términos de la ley.
b) A los bachilleres que <u>hayan prestado el servicio militar obligatorio y que pertenezcan a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 del Sisbén que sean admitidos en Universidades e Instituciones que impartan educación superior conforme a las Leyes 30 de 1992 y 1188 de 2008, se les hará un descuento equivalente al 20% del valor de la matrícula durante el pregrado, para los niveles de técnico profesional, tecnológico y profesional; sin embargo, las instituciones educativas pueden excluir de este beneficio a quienes no cumplan con las competencias y las características específicas de calidad del respectivo programa académico.</u> <u>En caso de ser admitido a una escuela de formación de las Fuerzas Armadas, la beca será del 50%, y de ser admitido a una universidad privada el beneficio será del 10% de la matrícula.</u>	b) A los bachilleres que <u>presten el servicio militar y aspiren a continuar estudios en centros de educación superior, el puntaje obtenido en las pruebas de Estado o su asimilado, realizado por el Icfes o entidad similar, se le sumará un número de puntos equivalente al 10% de los que obtuvo en las mencionadas pruebas. El Icfes expedirá la respectiva certificación.</u>
Parágrafo 1°. Cuando el bachiller, haya sido admitido en la universidad o institución <u>que imparta educación superior conforme a la ley,</u> estas tendrán la obligación, en caso de prestar el servicio militar, de reservar el cupo respectivo hasta el semestre <u>o año académico</u> siguiente al licenciamiento. Parágrafo 2°. El Gobierno reglamentará las causales de exclusión de este beneficio.	Parágrafo 1°. Cuando el bachiller, haya sido admitido en la universidad <u>pública o privada,</u> estas tendrán la obligación, en caso de prestar el servicio militar, de reservar el cupo respectivo hasta el semestre académico siguiente al licenciamiento.
d) <u>A los bachilleres que hayan prestado el servicio militar obligatorio y se inscriban para ser admitidos en las Escuelas de Formación de Oficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, Suboficiales de las Fuerzas Militares y Escuelas de Formación de Patrulleros de la Policía Nacional se les reconocerá un puntaje del 10% adicional del requerido para ingresar a la Escuela; sin perjuicio de que puedan ser becados cuando se haya distinguido por sus cualidades militares.</u>	d) Ingresar sin examen de admisión a las Escuelas de Capacitación Agropecuaria e Industrial, al SENA o a Institutos similares previa presentación de la tarjeta de reservista de primera clase.
e) <u>El Gobierno dará prioridad a los reservistas de primera clase en los programas gubernamentales, donde se asigne subsidio para vivienda o vivienda de carácter social.</u>	e) Cuando se haya distinguido por sus cualidades militares, podrá ser becado en las escuelas de formación de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Además, adiciona los literales i), j), del artículo 40 de la Ley 48 de 1993 los cuales quedarán así:

*Artículo 40. Al término de la prestación del servicio militar. Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos:*

i) Se les reconocerá en los concursos de méritos para el ingreso a cargos de carrera administrativa como experiencia específica o relacionada el tiempo de servicio militar para efectos de equivalencias, y se les sumará un número de puntos adicionales equivalentes a 10.00 por concepto de aptitudes y competencias básicas a quienes acrediten su calidad de reservistas de primera clase;

j) Las compañías de seguridad y vigilancia, resguardos de rentas o similares, solo podrán contratar para labores de vigilancia a los reservistas de primera clase.

**C. Proyecto de ley número 264 de 2011 Senado**

*por la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar.*

Autores: honorables Senadores *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López* y honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*.

Comisión: Segunda

Articulado: 11 Artículos

**Objetivo del proyecto**

Reglamentar el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar.

**Resumen del proyecto**

1. Cada 2 años, por tres meses, la Dirección de Reclutamiento realizará convocatorias para definir la situación militar de los mayores de 25 años.

2. La multa para los mayores de 25 años que no hubieren definido su situación militar será del 30% de 1 SMLMV, para Sisbén 1, 2 y 3; para los demás será de 1 SMLMV.

3. La cuota de compensación podrá ser diferida para pago a 12 meses a quien lo requiera.

4. Los costos de elaboración de la tarjeta militar no excederán el 10% de 1 SMLMV.

5. El SMO será de 12 meses en todas las modalidades.

6. Los soldados regulares prestarán el SMO en la zona geográfica donde residan.

7. Las sanciones por las infracciones al SMO se disminuirán 50% cuando se traten de varones pertenecientes al Sisbén 1, 2 y 3.

8. Exonera a los limitados físicos, síquicos o neurosensoriales con afecciones permanentes (condición clínica lo suficientemente grave e incapacitante no susceptible de recuperación por medio alguno), de las sanciones y del pago de la cuota de compensación.

9. Establece la bonificación mensual durante la prestación del SMO al 70% de 1 SMLMV.

10. Se permitirá la consulta, inscripción y certificación de la inscripción sobre SMO a través de la web de Reclutamiento.

11. Una vez realizada la inscripción ante Reclutamiento, este deberá expedir certificación de la misma, que será vigente hasta la expedición de la libreta militar sin que la supla.

12. Se podrá aplicar la ley en los consulados colombianos para los varones residentes en el exterior.

**COMPARATIVO PROYECTOS ACUMULADOS**

<b>PL 225 de 2011 (S) Autor: HS. Carlos Soto Jaramillo</b>	<b>PL 231 de 2011 (S) Autor: HS. Juan Carlos Vélez Uribe.</b>	<b>PL 264 de 2011 (S) Autor: Bancada MIRA</b>
<b>ARTÍCULO 1º.</b> Las personas que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, no deberán pagar sanción económica alguna, al incurrir en cualquiera de las causas previstas en el artículo 41 de la Ley 48 de 1993, siempre que presten dos (2) meses de servicio social, y cubran los costos de expedición y laminación del documento.	Artículo 1º. Los literales a), b), d), e) del artículo 40 de la Ley 48 de 1993, quedarán así: <b>Artículo 40. Al término de la prestación del servicio militar.</b> Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos: a) En las entidades del Estado de cualquier <b>Rama del Poder Público</b> , el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez y	<b>Artículo 1º.-</b> La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército efectuará cada (2) años, las convocatorias necesarias en todo el territorio nacional, para la definición de la situación militar de los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años. <b>PARAGRAFO.-</b> Las convocatorias tendrán una duración de tres meses. La primera se realizará el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

	<p>prima de antigüedad en los términos de la ley;</p> <p>b) A los bachilleres que hayan prestado el servicio militar obligatorio y que pertenezcan a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 del Sisbén que sean admitidos en Universidades e Instituciones que impartan educación superior conforme a las Leyes 30 de 1992 y 1188 de 2008, se les hará un descuento equivalente al 20% del valor de la matrícula durante el pregrado, para los niveles de técnico profesional, tecnológico y profesional; sin embargo, las instituciones educativas pueden excluir de este beneficio a quienes no cumplan con las competencias y las características específicas de calidad del respectivo programa académico.</p> <p>En caso de ser admitido a una escuela de formación de las</p>	
--	--	--

	<p>Fuerzas Armadas, la beca será del 50%, y de ser admitido a una universidad privada el beneficio será del 10% de la matrícula.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando el bachiller, haya sido admitido en la universidad o institución que imparta educación superior conforme a la ley, estas tendrán la obligación, en caso de prestar el servicio militar, de reservar el cupo respectivo hasta el semestre <b>o año académico</b> siguiente al licenciamiento.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno reglamentará las causales de exclusión de este beneficio.</p> <p>d) A los bachilleres que hayan prestado el servicio militar obligatorio y se inscriban para ser admitidos en las Escuelas de Formación de Oficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, Suboficiales de las Fuerzas Militares y Escuelas de Formación de Patrulleros de la</p>	
--	--	--

	<p>Policía Nacional se les reconocerá un puntaje del 10% adicional del requerido para ingresar a la Escuela; sin perjuicio de que puedan ser becados cuando se haya distinguido por sus cualidades militares;</p> <p>e) El Gobierno dará prioridad a los reservistas de primera clase en los programas gubernamentales, donde se asigne subsidio para vivienda o vivienda de carácter social.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 2º.</b> El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, determinara los programas y tipos de servicio social que pueden desarrollar, las personas de que trata el artículo anterior.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Adiciónese al artículo 40 de la Ley 48 de 1993 los literales i), j), los cuales quedarán así:</p> <p>i) Se les reconocerá en los concursos de méritos para el ingreso a cargos de carrera administrativa como experiencia específica o relacionada el tiempo de servicio militar para efectos de equivalencias, y se les sumará un número de puntos adicionales equivalentes a 10.00 por concepto de aptitudes y</p>	<p><b>Artículo 2º.-</b> Los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años, que no hubieran resuelto su situación militar, beneficiados con las convocatorias de que trata el artículo 1 de la presente ley, deberán pagar una multa equivalente al treinta (30%) por ciento de un (1) salario mínimo mensual legal vigente, si pertenecen a los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén. Para todos los demás casos, deberán pagar una multa de un (1) salario</p>

	<p>competencias básicas a quienes acrediten su calidad de reservistas de primera clase;</p> <p>j) Las compañías de seguridad y vigilancia, resguardos de rentas o similares, solo podrán contratar para labores de vigilancia a los reservistas de primera clase.</p>	<p>mínimo mensual legal vigente.</p>
<p><b>ARTÍCULO 3º.</b> El servicio de reclutamiento y movilización, solamente podrá aplazar la definición de los ciudadanos que aspiran ingresar a las escuelas de formación de Oficiales, Suboficiales y Agentes, mientras se mantenga dicha situación.</p> <p>La situación del Conscripto que reclame alguna exención en los términos del artículo 19 de la ley 48 de 1993, debe ser resuelta en el transcurso de los tres</p>	<p><i>Artículo 3º. Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3º.-</b> Modifíquese el Artículo 1o. de la Ley 1184 de 2008, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 1o. La Cuota de Compensación Militar, es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993 o normas que la modifiquen o adicionen.</p> <p><b><u>La Dirección de Reclutamiento podrá fijar plazos hasta de doce (12) meses para el pago de la Cuota de Compensación Militar a quien lo requiera.</u></b></p>

<p>meses siguientes a la presentación de la solicitud.</p> <p>La situación militar del estudiante de último año que no obtuviere el título de bachiller, se definirá con las de sus demás compañeros, de forma que se precise si debe o no ingresar a las filas una vez obtenga el grado. En los demás casos, se considerara que la persona está exenta de prestar el servicio militar.</p>		<p>PARÁGRAFO 10. Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional - Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.</p>
<p><b>ARTÍCULO 4º.</b> Todo colombiano varón mayor de 25 años de edad, podrá acudir cualquier día hábil y a cualquier guarnición militar, para que ese mismo día le sea definida su situación militar.</p>		<p><b>Artículo 4º.-</b> Modifíquese el Artículo 9º. De la Ley 1184 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 9o.</b> Los costos de la elaboración de la tarjeta militar, no podrán exceder el <b>diez (10%) por ciento de un (1) salario mínimo legal mensual vigente.</b></p>

<p><b>ARTÍCULO 5º</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>		<p><b>Artículo 5º.-</b> Modifíquese el Artículos 11 de la Ley 48 de 1993, el cual quedarán así:</p> <p>ARTÍCULO 11. DURACIÓN SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO. El servicio militar obligatorio bajo banderas tendrá una duración de <b><u>doce (12) meses.</u></b></p>
		<p><b>Artículo 6º.-</b> Modifíquese el Artículos 13 de la Ley 48 de 1993, el cual quedarán así:</p> <p>ARTÍCULO 13. MODALIDADES PRESTACIÓN SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO. El Gobierno podrá establecer diferentes modalidades para atender la obligación de la prestación del servicio militar obligatorio. Continuarán rigiendo las modalidades actuales sobre la prestación del servicio militar:</p> <p>a) Como soldado regular, <b><u>durante 12 meses.</u></b></p> <p>b) Como soldado bachiller, durante 12 meses.</p>

		<p>c) Como auxiliar de policía bachiller, durante 12 meses.</p> <p>d) Como soldado campesino, <b><u>durante 12 meses.</u></b></p> <p>PARÁGRAFO 1o. Los soldados, en especial los bachilleres, además de su formación militar, y demás obligaciones inherentes a su calidad de soldado, deberán ser instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social a la comunidad y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente y conservación ecológica.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Los soldados <b><u>regulares y</u></b> campesinos prestarán su servicio militar obligatorio en la zona geográfica en donde residen. El Gobierno Nacional organizará tal servicio tomando en cuenta su preparación académica y oficio.</p>
		<p><b>Artículo 7º.-</b> Cuando se trate de aplicar las sanciones, a que hace referencia el artículo 42 de la Ley 48 de 1993, a los varones que pertenezcan a los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén, serán disminuidas en un</p>

		<p>50% de su valor.</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> Los limitados físicos, síquicos o neurosensoriales con afecciones permanentes que de acuerdo con el concepto de la autoridad médica de reclutamiento, presenten una condición clínica lo suficientemente grave e incapacitante no susceptible de recuperación por medio alguno, no estarán sometidos a las sanciones previstas en el artículo 42 de la ley 48 de 1993, ni pagarán cuota de compensación.</p>
		<p><b>Artículo 8°.-</b> Modifíquese el literal "a" del artículo 39 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 39. DURANTE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR.</b> Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:</p> <p>a. Desde el día de su incorporación hasta la fecha del licenciamiento, tendrá derecho a</p>

		<p>ser atendido por cuenta del Estado, en todas sus necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual <b><u>equivalente a un setenta (70%) por ciento de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.</u></b></p>
		<p><b>Artículo 9°.-</b> La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, a través de su página oficial en internet deberá permitir, a cada varón mayor de 18 años, la consulta sobre su situación militar, la inscripción y su respectiva certificación de la inscripción. . De igual manera, La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército deberá expedir constancia escrita de la inscripción, que debe realizar todo varón mayor de 18 años, para definir su situación</p>

		militar. Esta constancia tendrá vigencia hasta la expedición de la respectiva libreta militar, y en ninguna manera, la suplirá.
		<b>Artículo 10°.-</b> La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la aplicación de la presente ley en los diferentes consulados de Colombia en el exterior.
		<b>Artículo 11°.-</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### 3) Los cambios realizados en la ponencia para primer debate

La ponencia para primer debate recoge las importantes iniciativas de los Senadores Carlos Soto Jaramillo y Juan Carlos Vélez Uribe, y la integra a la iniciativa del Movimiento Político MIRA.

En tal sentido; la ponencia intenta articular las tres iniciativas, conservando la esencia de las propuestas, para realizar una propuesta articulada y coherente como se observa en el texto propuesto para primer debate.

De igual forma, introduce cambios y complementos como la obligación de expedir la libreta militar a los soldados profesionales, infantes de marina profesionales; y a los policías del nivel ejecutivo, como también, a los agentes. La libreta militar ha sido un reclamo durante muchos años y no hay una razón para continuar con esta discriminación negativa.

Introduce una nueva exención para prestar el servicio militar obligatorio. Se trata de la objeción de conciencia reconocido en la Constitución Política de Colombia (artículo 18) y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-728 de 2009.

Corrige una falencia de la Ley 48 de 1993 que considera que la multa por no inscripción para los bachilleres debe operar desde el momento de su graduación y no desde el momento en que cumple

la mayoría de edad. Con la modificación, la multa se contabilizará a partir de la fecha en que el varón cumpla la mayoría de edad.

### 4. Los cambios realizados en la ponencia para segundo debate

Para la ponencia para segundo debate hemos introducido tres modificaciones en el articulado de la siguiente manera:

a) Se **EXCLUYE** en la ponencia para segundo debate el **artículo 9°** por no contar con el aval del Gobierno Nacional sobre el impacto fiscal.

El artículo excluido decía:

*“Artículo 9°. Modifíquese el literal “a” del artículo 39 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:*

*Artículo 39. Durante la prestación del servicio militar. Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:*

*a) Desde el día de su incorporación hasta la fecha del licenciamiento, tendrá derecho a ser atendido por cuenta del Estado, en todas sus necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual equivalente a un setenta (70%) por ciento de un (1) salario mínimo mensual legal vigente”.*

b) Se **EXCLUYE** igualmente la modificación que se pretendía realizar al literal “B” del artículo

40 de la Ley 48 de 1993, por considerar que puede violentar la **Autonomía Universitaria** que estaba contemplado en el **artículo 10**. Con esto el literal **“B”** conservará la redacción vigente en la Ley 48 de 1993.

El literal **“B”** excluido decía:

*“b) A los bachilleres que hayan prestado el servicio militar obligatorio y que pertenezcan a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 del Sisbén que impartan educación sean admitidos en Universidades e Instituciones que impartan educación superior conforme a las Leyes 30 de 1992 y 1188 de 2008, se les hará un descuento equivalente al 20% del valor de la matrícula durante el pregrado, para los niveles de técnico profesional, tecnológico y profesional; sin embargo, las instituciones educativas pueden excluir de este beneficio a quienes no cumplan con las competencias y las características específicas de calidad del respectivo programa académico.*

*En caso de ser admitido a una escuela de formación de las Fuerzas Armadas, la beca será del 50%, y de ser admitido a una universidad privada el beneficio será del 10% de la matrícula.*

*Parágrafo 1°. Cuando el bachiller, haya sido admitido en la universidad o institución que imparta educación superior conforme a la ley, estas tendrán la obligación, en caso de prestar el servicio militar, de reservar el cupo respectivo hasta el semestre o año académico siguiente al licenciamiento.*

*Parágrafo 2°. El Gobierno reglamentará las causales de exclusión de este beneficio”.*

c) Se excluyen de la obligatoriedad de prestar servicio militar obligatorio a los jóvenes mayores de 18 años integrantes del pueblo gitano o Rrom, de acuerdo a los artículos 7° y 70 de la Constitución Política de Colombia que establece la obligatoriedad del Estado de proteger y promover la diversidad étnica y cultural de la Nación y la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país.

d) El proyecto de ley pasa de tener 16 a tener 15 artículos por los ajustes de la ponencia para segundo debate explicados en el literal “a”.

e) Se **INCLUYE** las propuestas del Senador **Carlos Soto Jaramillo**, en los artículos 1°, parágrafo 2°; y en el artículo 2° del texto propuesto para segundo debate.

### 5. Competencia del Congreso de la República

La Corte Constitucional se ha encargado, a través de varias sentencias de constitucionalidad, de confirmar y ratificar que el Congreso de la República tiene la competencia para modificar la Ley 48 de 1993 y la Ley 1184 de 2008; inclusive en temas tan importantes como la cuota de compensación militar y el otorgamiento de amnistías frente a las sanciones o multas que una persona pueda tener como consecuencia de no haber resuelto su situación militar.

Así se desprende del análisis de constitucionalidad que hiciera la Corte Constitucional a la Ley 1243 de 2008, por la cual se establecen rebajas en las sanciones para los remisos del servicio militar obligatorio, cuando el Gobierno Nacional objetó el

proyecto de ley por considerar que el Congreso de la República carecía de competencia para expedir esta ley.

Nos permitimos transcribir algunos apartes de la Sentencia C-315 de 2008 de la honorable Corte Constitucional que recoge su línea jurisprudencial:

*(...) “Entre las cuestiones planteadas por el Gobierno estuvo el desconocimiento de la reserva de iniciativa legislativa, respecto de las normas del proyecto que preveían dos tipos de exenciones para la cuota de compensación militar: La primera, que cobijaba a los remisos de los estratos 1 y 2 durante los primeros seis meses de vigencia de la ley, los cuales quedaban eximidos de la cuota, y la segunda, que se refiere a los ciudadanos que no pertenezcan a dichos estratos, los cuales pagarán solamente el 20%. Así se consideró por el Presidente de la República que por tratarse de exenciones el proyecto de ley objetado debió presentarse por iniciativa del Gobierno.*

*Para resolver esta objeción, la Corte realizó un análisis de las diferencias conceptuales entre las exenciones y las amnistías tributarias, con base en el cual concluyó que las previsiones contenidas en el precepto objetado no podían considerarse como una exención tributaria sino como una amnistía. Al respecto, argumentó que “la obligación de pagar la cuota de compensación, es accesoria de la de presentarse a definir la situación militar, en la medida en que, en ese momento, si el ciudadano, es eximido de prestar el servicio militar por mediar una causal de exención, una inhabilidad o una falta de cupo, deberá, dentro de los 30 días siguientes, pagar la mencionada contribución. Por consiguiente, en la medida en que lo accesorio corre la suerte de lo principal, los destinatarios de las disposiciones objetadas, ya se encuentran en mora de cumplir con su obligación de pagar la cuota de compensación militar.// En cuanto al ámbito de aplicación del beneficio, las disposiciones objetadas se refieren, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1° del proyecto de ley, a los mayores de 28 años, de los estratos 1 y 2, que no hayan solucionado su situación militar. Como se desprende de la anterior previsión, la norma se orienta a un grupo de individuos sobre los cuales pesa una obligación tributaria insoluble, cual es la de cancelar la cuota de compensación militar con el objeto de obtener su libreta militar. No se está en este evento, ante una técnica desgravatoria ex ante, de un grupo de individuos, sino frente a la condonación de una obligación tributaria preexistente, ya consolidada.// Se concluye entonces, que estamos en presencia de una amnistía y no de una exención como lo afirma el Gobierno en su escrito de objeciones. Si bien, la norma del parágrafo 4° utiliza la palabra “exento” para referirse al beneficio que concede a los mayores de 28 años para definir su situación militar, esto corresponde más a una falta de técnica legislativa, pues si se analiza a fondo la disposición en comento, se encuentra que el legislador buscó dar una oportunidad a los contribuyentes morosos, para que pudieran definir su situación fiscal en concordancia con la determinación de su situación militar”.*

*En criterio de la Corte, la regla fijada en la Sentencia C-804 de 2001 resulta plenamente aplicable para el presente asunto, pues el contenido material de las normas objetadas en uno y otro acaso es análogo (...)*

*(...) Con base en lo expuesto, resulta evidente que el Congreso, al determinar el contenido del proyecto de ley objetado, se fundó en consideraciones de eficacia material de derechos constitucionales como fundamento para la concesión del beneficio tributario. Esta decisión legislativa, en cuanto escapa al decreto de exenciones respecto de ingresos tributarios del orden nacional, hace parte de la iniciativa legislativa ordinaria, en los términos del artículo 150 Superior.*

*Finalmente, en cuanto a las demás proposiciones normativas previstas por la norma objetada, la Corte encuentra que ninguna de ellas se encuadra dentro de los argumentos de la objeción. Así, en primer lugar, debe advertirse que la determinación del valor a pagar por la laminación de la tarjeta militar no es un asunto que pertenezca al ámbito tributario, por lo que recae dentro de la iniciativa legislativa ordinaria, sin que sean aplicables las restricciones sobre la materia, en especial las previstas en el artículo 154 Superior.*

*Similares consideraciones son aplicables para el caso de la reducción del valor de la multa oponible a los remisos puesto que, en criterio de la Corte, una determinación de esta naturaleza no recae dentro del concepto de exención tributaria, en los términos expuestos, sino que, simplemente, se circunscribe a la delimitación, para un caso concreto, de una sanción pecuniaria que el mismo legislador había previsto en norma anterior. En efecto, el artículo 42 de la Ley 48 de 1993 establece el régimen de multas aplicables a los ciudadanos que al incumplir con las obligaciones legales relativas a la prestación del servicio militar obligatorio, adquieren la condición de remisos. A juicio de la Sala, la decisión congressional de fijar un régimen particular de sanciones pecuniarias, previstas por el mismo legislador, a favor de determinado grupo de la población, es un asunto que no guarda conexión con las exenciones de que trata el artículo 154 C. P., en tanto no refiere a la determinación del contenido y alcance de impuesto alguno, sino a la regulación de ingresos fiscales sin naturaleza tributaria, como es el caso de las multas. Así las cosas, la objeción presidencial planteada, fundada en la necesidad de aval gubernamental, no afecta la constitucionalidad de dicho apartado del proyecto de ley (...)*

#### Proposición

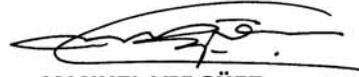
Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos presentar ponencia positiva y le solicitamos respetuosamente, a la honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate a **los Proyectos de ley número 225 de 2011 Senado, 231 de 2011 Senado y 264 de 2011 Senado, acumulados, por la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar**, con las modificaciones antes expuestas.

De los honorables Senadores,

**MYRIAM PAREDES AGUIRRE**  
Senadora Ponente



**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
Senador Ponente



**MANUEL VIRGÜEZ**  
Senador Ponente

#### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE A LOS PROYECTOS DE LEY NÚMEROS 225 DE 2011 SENADO, 231 DE 2011 SENADO Y 264 DE 2011 SENADO, ACUMULADOS**

*por la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército efectuará cada (2) años, las convocatorias necesarias en todo el territorio nacional, para la definición de la situación militar de los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años.**

**Parágrafo 1°. Las convocatorias tendrán una duración de tres meses. La primera se realizará el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.**

**Parágrafo 2°. Fuera de las convocatorias previstas en el presente artículo, todo colombiano varón mayor de 25 años de edad, tiene derecho a acudir cualquier día hábil y a cualquier distrito militar, para que ese mismo día le sea definida su situación militar.**

**Artículo 2°. Los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años, que no hubieran resuelto su situación militar, beneficiados con las convocatorias de que trata el artículo 1° de la presente ley, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.**

**Cuando se trate de personas de los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén, estos deberán elegir entre el pago de una multa equivalente al 30% de un salario mínimo mensual vigente, o, la prestación de dos (2) meses de servicio social.**

**Parágrafo. El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación**

**de la Presente ley, determinará los programas y tipos de servicio social que pueden desarrollar, en virtud del inciso anterior.**

**Artículo 3°.-** Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1184 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 1°. La Cuota de Compensación Militar es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993 o normas que la modifiquen o adicionen.

**La Dirección de Reclutamiento podrá fijar plazos, sin interés, hasta de doce (12) meses para el pago de la Cuota de Compensación Militar a quien lo requiera.**

**Durante el plazo solicitado, la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, otorgará una libreta provisional.**

Parágrafo 1°. Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional - Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1184 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 9°. **Los costos de la elaboración de la tarjeta militar, no podrán exceder el diez (10%) por ciento de un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Igual valor tendrá su duplicado.**

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 11 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 11. *Duración servicio militar obligatorio.* El servicio militar obligatorio bajo banderas tendrá una duración de **doce (12) meses.**

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 13 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 13. *Modalidades prestación servicio militar obligatorio.* El Gobierno podrá establecer diferentes modalidades para atender la obligación de la prestación del servicio militar obligatorio.

Continuarán rigiendo las modalidades actuales sobre la prestación del servicio militar:

- e) Como soldado regular, **durante 12 meses.**
- f) Como soldado bachiller, durante 12 meses
- g) Como auxiliar de policía bachiller, durante 12 meses.
- h) Como soldado campesino, **durante 12 meses.**

Parágrafo 1°. Los soldados, en especial los bachilleres, además de su formación militar, y demás obligaciones inherentes a su calidad de soldado, deberán ser instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social a la comunidad y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente y conservación ecológica.

Parágrafo 2°. Los soldados **regulares y** campesinos prestarán su servicio militar obligatorio en la zona geográfica en donde residen. El Gobierno Nacional organizará tal servicio tomando en cuenta su preparación académica y oficio.

**Artículo 7°.** Agréguese un literal nuevo al artículo 27 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 27. *Exenciones en todo tiempo.* Están exentos de prestar el servicio militar en todo tiempo y no pagan cuota de compensación militar:

- a) Los limitados físicos y sensoriales permanentes;
- b) Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica;
- c) **Los objetores de conciencia declarados por sentencia judicial o de acuerdo al procedimiento que determine la ley;**

d) **Los integrantes de la población gitana o Rrom de Colombia que conserven su integridad cultural, social y económica, y que sean certificados por el representante de cada comunidad gitana o Kumpañy.**

**Artículo 8°.** Modifíquese el artículo 35 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 35. *Cédulas militares.* Para los Oficiales, Suboficiales, **Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales** de las Fuerzas Militares en servicio activo, situación de retiro o de reserva, la cédula militar reemplaza la tarjeta de reservista para todos los actos en que esta sea requerida.

Parágrafo 1°. Para los Oficiales y Suboficiales, **Nivel Ejecutivo y Agentes** de la Policía Nacional en servicio activo, la cédula de identidad policial reemplaza la tarjeta de reservista.

Parágrafo 2°. Para los alumnos de las Escuelas de Formación de Oficiales y Suboficiales, Soldados, Grumetes, Infantes y Agentes de Policía, durante su permanencia en la institución, la respectiva tarjeta de identidad militar o policial, reemplaza la tarjeta de reservista.

**Artículo 9°.** Modifíquese los literales “a),”d)” y “e)” del artículo 40 de la Ley 48 de 1993, los cuales quedarán así:

Artículo 40. *Al término de la prestación del servicio militar.* Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos:

a) En las entidades del Estado de cualquier **Rama del Poder Público,** el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez y prima de antigüedad en los términos de la ley;

d) A los bachilleres que hayan prestado el servicio militar obligatorio y se inscriban para ser admitidos en las Escuelas de Formación de Oficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, Suboficiales de las Fuerzas Militares y Escuelas de Formación de Patrulleros de la Policía Nacional se les reconocerá un puntaje del 10% adicional del requerido para ingresar a la Escuela; sin perjuicio de que puedan ser becados cuando se haya distinguido por sus cualidades militares;

e) El Gobierno dará prioridad a los reservistas de primera clase en los programas gubernamentales, donde se asigne subsidio para vivienda o vivienda de carácter social.

**De igual forma; el Gobierno dará prioridad a los reservistas de primera clase en los programas gubernamentales, donde se asigne subsidio para vivienda o vivienda de carácter social.**

**Artículo 10.** Adiciónese al artículo 40 de la Ley 48 de 1993 los literales i), j), los cuales quedarán así:

i) **Se les reconocerá en los concursos de méritos para el ingreso a cargos de carrera administrativa como experiencia específica o relacionada el tiempo de servicio militar para efectos de equivalencias, y se les sumará un número de puntos adicionales equivalentes a 10.00 por concepto de aptitudes y competencias básicas a quienes acrediten su calidad de reservistas de primera clase.**

j) **Las compañías de seguridad y vigilancia, resguardos de rentas o similares, deberán contratar para labores de vigilancia, al menos el 50% de su personal a los reservistas de primera clase.**

**Artículo 11.** Modifíquese el artículo 42 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 42. Sanciones.** Las personas contempladas en el artículo anterior, se harán acreedoras a las siguientes sanciones:

a) El infractor de que trata el literal a), será sancionado con multa del 20% de un salario mínimo mensual vigente, por cada año o fracción que dejara de inscribirse reglamentariamente, sin que sobrepase el valor correspondiente a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes.

En caso de que el infractor sea incorporado al servicio militar, quedará exento del pago de la multa.

**La multa se contabilizará a partir de la fecha en que el varón cumpla la mayoría de edad.**

b) Los infractores de que tratan los literales b) y c) pagarán una multa correspondiente al 20% de un salario mínimo mensual legal vigente.

c) El infractor de que trata el literal d) será sancionado con multa del 25% sobre el valor decretado inicialmente como ordinario. Si no paga esta cuota extraordinaria, será reclasificado y se incrementará en otro 25%.

d) Los infractores determinados en los literales e) y f) serán sancionados de acuerdo con las normas establecidas en las leyes penales o en el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares.

e) Los infractores contemplados en el literal g), serán sancionados con multa equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por cada año de retardo o fracción, sin exceder 20 salarios.

El remiso que sea incorporado al servicio militar quedará exento de pagar dicha multa.

f) Los infractores contemplados en el literal h) serán sancionados con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales vigentes, por cada ciudadano vinculado ilegalmente o que no reintegre en sus respectivos cargos, a partir de la vigencia de la presente ley.

**Parágrafo 1°. Cuando se trate de aplicar las sanciones, a que hace referencia el presente ar-**

**tículo, a los varones que pertenezcan a los niveles socioeconómicos 1, 2 o 3 del Sisbén, serán disminuidas en un 50% de su valor.**

**Parágrafo 2°. Los limitados físicos, síquicos o neurosensoriales con afecciones permanentes que de acuerdo con el concepto de la autoridad médica de reclutamiento, presenten una condición clínica lo suficientemente grave e incapacitante no susceptible de recuperación por medio alguno, no estarán sometidos a las sanciones previstas en el presente artículo, ni pagarán cuota de compensación.**

**Artículo 12. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, a través de su página oficial en Internet deberá permitir, a cada varón mayor de 18 años, la consulta sobre su situación militar, la inscripción y su respectiva certificación de la inscripción.**

**De igual manera, la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército deberá expedir, cuando no se haga a través de la página oficial en internet, la constancia escrita de la inscripción, que debe realizar todo varón mayor de 18 años, para definir su situación militar. Esta constancia tendrá vigencia hasta la expedición de la respectiva libreta militar, y en ninguna manera, la suplirá.**

**Parágrafo 1°. Para la implementación del presente artículo, la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, contará con el apoyo tecnológico y presupuestal del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la estrategia de Gobierno en Línea.**

**Parágrafo 2°. En el certificado de la inscripción deberá quedar consignada la fecha, hora y el lugar, en la cual el varón obligado a definir su situación militar, deberá acudir para la realización del primer examen de que trata el artículo 16 de la Ley 48 de 1993.**

**Artículo 13. El servicio de reclutamiento y movilización, solamente podrá aplazar la definición de los ciudadanos que aspiran ingresar a las Escuelas de Formación de Oficiales, Suboficiales y Agentes, mientras se mantenga dicha situación.**

**La situación del Conscripto que reclame alguna exención en los términos del artículo 19 de la Ley 48 de 1993, debe ser resuelta en el transcurso de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud.**

**La situación militar del estudiante de último año que no obtuviere el título de bachiller, se definirá con las de sus demás compañeros, de forma que se precise si debe o no ingresar a las filas una vez obtenga el grado. En los demás casos, se considerará que la persona está exenta de prestar el servicio militar.**

**Artículo 14. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la aplicación de la presente ley en los diferentes consulados de Colombia en el exterior.**

**Artículo 15.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias; en especial el literal “D” del artículo 41 de la Ley 48 de 1993.

De los honorables Senadores,

**MYRIAM PAREDES AGUIRRE**  
Senadora Ponente



**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
Senador Ponente



**MANUEL VIRGÚEZ**  
Senador Ponente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA A LOS PROYECTOS DE LEY NÚMEROS 225 DE 2011; 231 DE 2011 Y 264 DE 2011 SENADO (ACUMULADOS)**

*por la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército efectuará cada (2) años, las convocatorias necesarias en todo el territorio nacional, para la definición de la situación militar de los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años.

**Parágrafo.** *Las convocatorias tendrán una duración de tres meses.* La primera se realizará el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 2°.** Los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años, que no hubieran resuelto su situación militar, beneficiados con las convocatorias de que trata el artículo 1° de la presente ley, deberán pagar una multa equivalente al treinta por ciento (30%) de un (1) salario mínimo mensual legal vigente, si pertenecen a los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén. Para todos los demás casos, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1184 de 2008, el cual quedará así:

**Artículo 1°.** La Cuota de Compensación Militar, es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993 o normas que la modifiquen o adicionen.

La Dirección de Reclutamiento podrá fijar plazos, sin interés, hasta de doce (12) meses para el pago de la Cuota de Compensación Militar a quien lo requiera.

Durante el plazo solicitado, la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, otorgará una libreta provisional.

**Parágrafo 1°.** Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional - Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1184 de 2008, el cual quedará así:

**Artículo 9°.** Los costos de la elaboración de la tarjeta militar, no podrán exceder el diez por ciento (10%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Igual valor tendrá su duplicado.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 11 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 11.** *Duración servicio militar obligatorio.* El servicio militar obligatorio bajo banderas tendrá una duración de doce (12) meses.

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 13 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 13.** *Modalidades prestación servicio militar obligatorio.* El Gobierno podrá establecer diferentes modalidades para atender la obligación de la prestación del servicio militar obligatorio.

Continuarán rigiendo las modalidades actuales sobre la prestación del servicio militar:

- a) Como soldado regular, durante 12 meses.
- b) Como soldado bachiller, durante 12 meses.
- c) Como auxiliar de policía bachiller, durante 12 meses.
- d) Como soldado campesino, durante 12 meses.

**Parágrafo 1°.** Los soldados, en especial los bachilleres, además de su formación militar, y demás obligaciones inherentes a su calidad de soldado, deberán ser instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social a la comunidad y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente y conservación ecológica.

**Parágrafo 2°.** Los soldados regulares y campesinos prestarán su servicio militar obligatorio en la zona geográfica en donde residen. El Gobierno Nacional organizará tal servicio tomando en cuenta su preparación académica y oficio.

**Artículo 7°** Agréguese un literal nuevo al artículo 27 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 27.** *Exenciones en todo tiempo.* Están exentos de prestar el servicio militar en todo tiempo y no pagan cuota de compensación militar:

- a) Los limitados físicos y sensoriales permanentes;
- b) Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica;
- c) Los objetores de conciencia declarados por sentencia judicial o de acuerdo al procedimiento que determine la ley.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 35. Cédulas militares.** Para los Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares en servicio activo, situación de retiro o de reserva, la cédula militar reemplaza la tarjeta de reservista para todos los actos en que esta sea requerida.

Parágrafo 1°. Para los Oficiales y Suboficiales, Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo, la cédula de identidad policial reemplaza la tarjeta de reservista.

Parágrafo 2°. Para los alumnos de las escuelas de formación de Oficiales y Suboficiales, Soldados, Grumetes, Infantes y Agentes de Policía, durante su permanencia en la institución, la respectiva tarjeta de identidad militar o policial, reemplaza la tarjeta de reservista.

Artículo 9°. Modifíquese el literal “a)” del artículo 39 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 39. Durante la prestación del servicio militar.** Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:

b) Desde el día de su incorporación hasta la fecha del licenciamiento, tendrá derecho a ser atendido por cuenta del Estado, en todas sus necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual equivalente a un setenta por ciento (70%) de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Artículo 10. Modifíquense los literales a), b), d), e) del artículo 40 de la Ley 48 de 1993, los cuales quedarán así:

**Artículo 40. Al término de la prestación del servicio militar.** Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos:

a) En las entidades del Estado de cualquier Rama del Poder Público, el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez y prima de antigüedad en los términos de la ley;

b) A los bachilleres que hayan prestado el servicio militar obligatorio y que pertenezcan a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 del Sisbén que sean admitidos en Universidades e Instituciones que impartan educación superior conforme a las Leyes 30 de 1992 y 1188 de 2008, se les hará un descuento equivalente al 20% del valor de la matrícula durante el pregrado, para los niveles de técnico profesional, tecnológico y profesional; sin embargo, las instituciones educativas pueden excluir de este beneficio a quienes no cumplan con las competencias y las características específicas de calidad del respectivo programa académico.

En caso de ser admitido a una escuela de formación de las Fuerzas Armadas, la beca será del 50%, y de ser admitido a una universidad privada el beneficio será del 10% de la matrícula.

Parágrafo 1°. Cuando el bachiller, haya sido admitido en la universidad o institución que imparta educación superior conforme a la ley, estas tendrán

la obligación, en caso de prestar el servicio militar, de reservar el cupo respectivo hasta el semestre o año académico siguiente al licenciamiento.

Parágrafo 2°. El Gobierno reglamentará las causales de exclusión de este beneficio.

d) A los bachilleres que hayan prestado el servicio militar obligatorio y se inscriban para ser admitidos en las Escuelas de Formación de Oficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, Suboficiales de las Fuerzas Militares y Escuelas de Formación de Patrulleros de la Policía Nacional se les reconocerá un puntaje del 10% adicional del requerido para ingresar a la Escuela; sin perjuicio de que puedan ser becados cuando se haya distinguido por sus cualidades militares;

e) El Gobierno dará prioridad a los reservistas de primera clase en los programas gubernamentales, donde se asigne subsidio para vivienda o vivienda de carácter social.

De igual forma; el Gobierno dará prioridad a los reservistas de primera clase en los programas gubernamentales, donde se asigne subsidio para vivienda o vivienda de carácter social.

Artículo 11. Adiciónese al artículo 40 de la Ley 48 de 1993 los literales i), j) los cuales quedarán así:

i) Se les reconocerá en los concursos de méritos para el ingreso a cargos de carrera administrativa como experiencia específica o relacionada el tiempo de servicio militar para efectos de equivalencias, y se les sumará un número de puntos adicionales equivalentes a 10.00 por concepto de aptitudes y competencias básicas a quienes acrediten su calidad de reservistas de primera clase;

j) Las compañías de seguridad y vigilancia, resguardos de rentas o similares, deberán contratar para labores de vigilancia, al menos el 50% de su personal a los reservistas de primera clase.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 42. Sanciones.** Las personas contempladas en el artículo anterior, se harán acreedoras a las siguientes sanciones:

a) El infractor de que trata el literal a), será sancionado con multa del 20% de un salario mínimo mensual vigente, por cada año o fracción que dejara de inscribirse reglamentariamente, sin que sobrepase el valor correspondiente a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes.

En caso de que el infractor sea incorporado al servicio militar, quedará exento del pago de la multa.

La multa se contabilizará a partir de la fecha en que el varón cumpla la mayoría de edad.

b) Los infractores de que tratan los literales b) y c) pagarán una multa correspondiente al 20% de un salario mínimo mensual legal vigente.

c) El infractor de que trata el literal d) será sancionado con multa del 25% sobre el valor decretado inicialmente como ordinario. Si no paga esta cuota extraordinaria, será reclasificado y se incrementará en otro 25%.

d) Los infractores determinados en los literales e) y f) serán sancionados de acuerdo con las normas establecidas en las leyes penales o en el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares.

e) Los infractores contemplados en el literal g), serán sancionados con multa equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por cada año de retardo o fracción, sin exceder 20 salarios.

El remiso que sea incorporado al servicio militar quedará exento de pagar dicha multa.

f) Los infractores contemplados en el literal h) serán sancionados con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales vigentes, por cada ciudadano vinculado ilegalmente o que no reintegre en sus respectivos cargos, a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de aplicar las sanciones, a que hace referencia el presente artículo, a los varones que pertenezcan a los niveles socioeconómicos 1, 2 o 3 del Sisbén, serán disminuidas en un 50% de su valor.

Parágrafo 2°. Los limitados físicos, síquicos o neurosensoriales con afecciones permanentes que de acuerdo con el concepto de la autoridad médica de reclutamiento, presenten una condición clínica lo suficientemente grave e incapacitante no susceptible de recuperación por medio alguno, no estarán sometidos a las sanciones previstas en el presente artículo, ni pagarán cuota de compensación.

Artículo 13. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, a través de su página oficial en internet deberá permitir, a cada varón mayor de 18 años, la consulta sobre su situación militar, la inscripción y su respectiva certificación de la inscripción.

De igual manera, la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército deberá expedir, cuando no se haga a través de la página oficial en internet, la constancia escrita de la inscripción, que debe realizar todo varón mayor de 18 años, para definir su situación militar. Esta constancia tendrá vigencia hasta la expedición de la respectiva libreta militar, y en ninguna manera, la suplirá.

Parágrafo 1°. Para la implementación del presente artículo, la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, contará con el apoyo tecnológico y presupuestal del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la estrategia de Gobierno en Línea.

Parágrafo 2°. En el certificado de la inscripción deberá quedar consignada la fecha, hora y el lugar, en la cual el varón obligado a definir su situación militar, deberá acudir para la realización del primer examen de que trata el artículo 16 de la Ley 48 de 1993.

Artículo 14. El servicio de reclutamiento y movilización, solamente podrá aplazar la definición de

los ciudadanos que aspiran ingresar a las escuelas de formación de Oficiales, Suboficiales y Agentes, mientras se mantenga dicha situación.

La situación del Conscripto que reclame alguna exención en los términos del artículo 19 de la Ley 48 de 1993, debe ser resuelta en el transcurso de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud.

La situación militar del estudiante de último año que no obtuviere el título de bachiller, se definirá con las de sus demás compañeros, de forma que se precise si debe o no ingresar a las filas una vez obtenga el grado. En los demás casos, se considerará que la persona está exenta de prestar el servicio militar.

Artículo 15. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la aplicación de la presente ley en los diferentes consulados de Colombia en el exterior.

Artículo 16. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias; en especial el literal “D” del artículo 41 de la Ley 48 de 1993.

**COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día quince (15) de junio del año dos mil once (2011), según consta en el Acta número 39 de esa fecha.

El Presidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Guillermo García Realpe.*

El Vicepresidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Camilo Romero.*

El Secretario General, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Diego Alejandro González González.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 926 - Viernes, 2 de diciembre de 2011	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 05 de 2011 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.....	1
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 106 de 2011 Cámara, mediante la cual se da cumplimiento a lo ordenado por el Artículo 3° del Acto Legislativo número 02 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	12
Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones para primer debate, Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 40 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 38, 80 de la Ley 115 de 1994.....	18
Ponencia para segundo debate, Texto propuesto y Texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente Senado de la República a los Proyectos de ley números 225 de 2011 Senado, 231 de 2011 Senado y 264 de 2011 Senado, acumulados, por la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar.....	28