



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 617

Bogotá, D. C., martes, 14 de octubre de 2014

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

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 ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 22 DE 2014 SENADO

*por el cual se reforma el artículo 221 de la  
Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2014

Doctor

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2014 Senado**, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

Honorable Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que me ha hecho como ponente, y en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2014 Senado**, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

Cordialmente,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
Senador Ponente.

El proyecto de acto legislativo presentado por el Gobierno Nacional y acompañado por varios congresistas de diferentes sectores políticos, busca no solo hacer claridad en la distribución de competencias entre la justicia ordinaria y la Justicia Penal Militar, sino que además pretende en cumplimiento de reiteradas sentencias de la Corte Constitucional y en cumplimiento de los compromisos internacionales, precisar el marco jurídico para la planeación, ejecución, investigación y juzgamiento de los militares y policías que actúan en cumplimiento de su deber y en algunas circunstancias están llamados a responder ante las autoridades judiciales por sus actuaciones.

Este hecho, nos hace reflexionar acerca de las condiciones de inseguridad jurídica que enfrentan los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo legítimo de las acciones, operaciones y procedimientos militares y de policía contra grupos armados al margen de la ley.

Propugnar por unas reglas de juego preestablecidas desde la Constitución en materia de fuero y Justicia Penal Militar, es un derecho digno para estos hombres y mujeres que exponen todos los días su vida en el cumplimiento de su deber y en protección de los Derechos Humanos de los habitantes de Colombia.

El Gobierno Nacional, el 16 de marzo de 2012 presentó ante el Congreso, el **Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2012 Senado, 192 de 2012 Cámara**, por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia, que posteriormente se convirtió en el Acto Legislativo número 02 de 2012 y que luego mediante Sentencia C-740 de 2013, fue declarado inexecutable por vicios de forma, por la Corte Constitucional.

Es importante mencionar que la reforma contó con una alta participación de la ciudadanía y de diversos sectores sociales y políticos, quienes aportaron en las diferentes audiencias públicas (que tuvieron lugar en las comisiones primeras de Senado y Cámara) y debates en el Congreso, a partir de las cuales se incluyeron relevantes aportes al proyecto a lo largo de su debate.

Cabe resaltar, que la reforma hoy presentada, y que estamos estudiando, transcribe literalmente lo aprobado por el Congreso referente a que las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo las siete (7) conductas que en el inciso 2° se mencionan, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales; temas que a fondo fueron estudiados y aprobados con unas amplias mayorías.

Con el ánimo nuevamente de discutir y contar con elementos de juicio para estudiar este tema, se solicitó una audiencia pública convocada mediante Resolución número 05 del 7 de octubre de 2014, por la Comisión Primera del Senado de la República, la cual fue ampliamente difundida por diferentes medios de comunicación como el Canal Congreso y la publicación de un anuncio en un periódico de alta circulación nacional, invitando a la ciudadanía en general a participar.

La audiencia se llevó a cabo el pasado 10 de octubre de 2014, iniciándose a las 9:06 a. m., en el recinto de la Comisión Primera de Senado. En esta oportunidad igualmente participaron diferentes sectores y representantes de Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones sociales y de Derechos Humanos así como también representantes de la Fuerza Pública, quienes se pronunciaron respecto de la conveniencia o no de esta reforma constitucional.

### **AUDIENCIA PÚBLICA**

Respondieron el llamado los siguientes intervinientes, quienes coincidieron en la necesidad de la reforma: Coronel Camilo Suárez, Presidente del Tribunal, Justicia Penal Militar; Marco Aurelio Bolívar, Fiscal 142 Penal Militar y Lilia Carolina Ordóñez, Presidente de la ONG, Verde Oliva. Adicionalmente, los ponentes coincidieron en concebir la reforma como conveniente, acertada y adecuada para brindar seguridad jurídica a los integrantes de la Fuerza Pública, teniendo en cuenta la compleja realidad operacional que afrontan en el marco del conflicto armado.

Por su parte, Gustavo Gallón, Presidente Comisión de Juristas, quien también acudió a esta audiencia, manifestó su desacuerdo frente a esta reforma, al considerar entre otras cosas, que viola tratados internacionales.

En síntesis, los intervinientes manifestaron lo siguiente:

### **Coronel Camilo Suárez - Presidente Tribunal Militar**

En la intervención del coronel frente al Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2014 Senado, nos plantea recordar los cánones 116 y 221 Superior, donde se destaca que la Justicia Penal Militar tiene la función de administrar justicia y que la competencia de la jurisdicción especializada se contrae a delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública que en servicio activo hayan incurrido en conductas punibles, relacionados con el servicio; sin que la Constitución Colombiana haga distinción respecto de la clase de delitos, por ello los artículos 20 y 171 del Código Penal Militar, Ley 1407 de 2010, prevén que la Justicia Penal Militar conoce de todos los delitos allí dispuestos, los consagrados en el Código Penal Común y demás normas que los modifiquen adicionen o complementen.

Continúa su intervención mencionando la Jurisprudencia de la Corte Constitucional que, mediante Sentencias C-358 de 1997 y C-878 de 2000, ha determinado qué delitos escapan del conocimiento de la Justicia Penal Militar estableciendo que conductas tales como el genocidio, tortura, desaparición forzada y lesa humanidad, son de aquellas conductas que en ningún caso compete conocer a la jurisdicción especializada. Señala igualmente la jurisprudencia que la Justicia Penal Militar no conoce de **graves** violaciones de Derechos Humanos y **graves** violaciones al Derecho Internacional Humanitario, lo que comporta afirmar que no todo delito conlleva a una violación de Derechos Humanos y menos aún a una grave violación de Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, como lo expresó la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-878 de 2000 y lo ratificó en la C-579 de 2013, donde se precisa que el concepto de gravedad sugiere sistematicidad, la investigación de patrones, casos generalizados y no casos aislados, o expresiones delictivas que se investigan caso a caso. Pensar en contrario sería vaciar de contenido el fuero militar.

La reforma que hoy se propone busca generar un marco normativo que brinde seguridad jurídica a los miembros de la Fuerza Pública que participan en las hostilidades. Mediante esta normativa se pretende precisar cuál es el derecho aplicable para quién conduce las hostilidades en un país en conflicto y cuál es el juez natural llamado a emplear ese conjunto de normas cuando en ejercicio de la función militar se cometa una conducta que atente contra normas de Derecho Internacional Humanitario.

Si en servicio se comete un delito y en consecuencia adquiere competencia la Justicia Penal Militar para conocer del injusto, debe precisarse que si en desarrollo de la operación militar, que es el acto del servicio por excelencia (la conducción de operaciones militares) se comete un delito, esto es, la operación se realiza observando los princi-

prios que regulan la conducción de hostilidades, el derecho de la guerra, como es el DIH, y en tal desarrollo se comete un delito, siendo coherente con lo citado en precedencia, la competencia para conocer de ese delito es de la Justicia Penal Militar y no de la justicia ordinaria. Como lo precisó así mismo el Consejo de Estado. Otra cosa es que en desarrollo de la operación se cometan conductas como crímenes de lesa humanidad, genocidio, desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado y violencia sexual, punibles que por su sola comisión rompen el nexo con el servicio.

**Teniente Coronel Marco Bolívar - Fiscal 142 Penal Militar - Inspección General - Policía Nacional**

En su intervención se refirió a que la justicia castrense no conoce de la realización de “actos del servicio” sino de la comisión de delitos “en relación” con el servicio.

La jurisprudencia constitucional ha venido sosteniendo que los delitos que se investigan y sancionan a través de la jurisdicción penal militar no pueden ser ajenos a la órbita funcional de la Fuerza Pública, resultando por esta justiciables las conductas desplegadas (i) por miembros de la Fuerza Pública, (ii) en servicio activo, (iii) cuando cometan delitos que tengan “relación con el mismo servicio”, es decir, los que se derivan directamente de la función militar o policial que la Constitución, la ley o los reglamentos les han asignado, por tanto, los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo que no tengan relación directa con el mismo servicio no están cobijadas por el fuero militar y por ello a la Justicia Penal Militar no le corresponde investigarlos y sancionarlos.

Así, la sola circunstancia de que el delito sea cometido dentro del tiempo de servicio por un miembro de la Fuerza Pública, haciendo o no uso de prendas distintivas de la misma o utilizando instrumentos de dotación oficial, en fin, aprovechándose de su investidura, no es suficiente para que su conocimiento corresponda a la Justicia Penal Militar, pues ha podido cometer el delito al margen de la misión castrense encomendada, por lo que, “el solo hecho de estar en servicio activo no lo exime de ser sometido al derecho penal común”.

Siendo el fuero penal militar excepcional, si los actos antijurídicos desplegados por el sujeto activo en contra de algún bien jurídicamente tutelado por el legislador no tienen relación directa con los fines de carácter institucional, se estará en presencia de una conducta típicamente común, la cual, deberá ser del resorte de la jurisdicción ordinaria. El fuero penal militar especificando su competencia en cuanto a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario no se opone a lo decantado por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las que han estimado que la Penal Militar es una jurisdicción 1) restrictiva, 2) excepcio-

nal y 3) de competencia funcional, por lo que se restringe precisamente a la función materia de su competencia y su uso ha de ser excepcional en una democracia.

En el contexto de los conflictos armados, internacionales o no internacionales, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por regla general, cuando se cometen en relación con aquellos, comportan, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, una extralimitación, un exceso o defecto de acción, una desviación o un abuso de la función militar o policial que les es propia. Bajo este contexto es que se considera viable el proyecto de acto legislativo que busca modificar el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

**Gustavo Gallón**

En su intervención el director de la Comisión Colombiana de Juristas, expresa que la propuesta gubernamental de reforma a la justicia militar es la falsa idea de que se necesita armonizar el derecho penal con el Derecho Internacional Humanitario. Manifiesta que el proyecto de acto legislativo que se presenta es similar al Proyecto de Acto legislativo número 02 de 2012 que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de trámite. Declara que la comisión colombiana de juristas ha presentado una demanda adicional sobre el contenido de fondo de esta iniciativa ya que se habían señalado siete vicios de trámite de la reforma. Establece que este proyecto de acto legislativo es contrario a lo consagrado en el artículo 93 de la Constitución Colombiana y al bloque de constitucionalidad. Añade además, que los Relatores de las Naciones Unidas a través de un comunicado presentaron su preocupación por el proyecto de ley de Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), que dentro de su articulado contiene los siete delitos excluidos, y esto es preocupante en temas de Derecho Humanitario para los expertos de las Naciones Unidas. Para el señor Gallón la presentación de esta nueva reforma constitucional resulta contradictoria a lo ya expresado por los organismos internacionales preocupados por el tema, toda vez que existe una contradicción grande por el respeto que se debe tener por las autoridades internacionales y una falta de conocimiento a estas normas.

Es de grave preocupación que al plantear el Gobierno esta reforma, los entes internacionales pueden sentir que su trabajo por Colombia ha sido en vano. Ejemplo es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que hizo pública su preocupación por la aprobación del Acto Legislativo número 02 de 2012.

Es importante destacar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condenó al Gobierno colombiano por las múltiples violaciones cometidas contra el periodista Richard Vélez y su familia, tema sobre el cual el Gobierno reconoció su responsabilidad por ello y además sostuvo ante la Corte que no se había violado el derecho a la justicia porque un juez militar hubiese

sido el encargado de investigar los delitos. La sentencia recordó que ninguna violación de Derechos Humanos puede ser de competencia de la jurisdicción penal militar poniéndonos de tal manera ante un proyecto que abre las puertas a pagar futuras indemnizaciones.

Por otro lado se debe mostrar cuáles delitos aparte de los siete, podrían ser juzgados por la Justicia Penal Militar, esto es complicado porque podrían entrar ahí delitos de homicidio, narcotráfico, fuga de presos, entre otros.

**Lilia Carolina Ordóñez - Presidente Movimiento Social Damas Verde Oliva**

Por último se presentó la intervención de Lilia Carolina Ordóñez, en representación del Movimiento Social Damas Verde Oliva, quien apoyó la reforma y reclamó el fuero militar como una necesidad de carácter legal, ética y lógica, a la vez que hizo un llamado a otorgar reglas claras para la investigación de las conductas cometidas por miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Ella se presenta como la esposa de un militar juzgado de manera injusta. Manifiesta que desconoce la normatividad pero piensa que es cuestión de sentido común que un militar en el ejercicio de su misión debe ser tratado de manera congruente en referencia a los actos de servicio y que no está de acuerdo que deban ser investigados por la justicia ordinaria. De igual manera manifiesta que existen personas que han cometido errores y por esta razón se quiere Justicia y no impunidad ya que estamos en un país democrático, que debe procurar la armonización de sus instituciones por ejemplo el acompañamiento de la Fiscalía en los procesos, pero no debería tener el dominio de la escena del crimen.

Declara que le gustaría que se examinaran expedientes de procesos de las Fuerzas Militares ya que para ella los héroes que son los esposos y padres, también permanecen sin libertad cuestionados y sin tener tranquilidad. Las Damas Verde Oliva quieren la paz. Piden al Gobierno tener claro qué es lo que realmente es justo para las fuerzas militares. Piden que se comience una lucha por defender a nuestros militares.

Al revisar a profundidad los antecedentes a esta norma y el alcance del proyecto de reforma al artículo 221 de la Constitución, radicado por el Gobierno Nacional el pasado 1° de octubre de 2014, comparto los argumentos y necesidades que trae esta reforma y lo manifestado por varias de las personas que intervinieron en la audiencia, ya que se reconoce, que esta iniciativa busca generar un marco normativo que brinda seguridad jurídica a los miembros de la Fuerza Pública que participan en hostilidades, así como también es oportuno insistir en la necesidad de aplicar el Derecho Internacional Humanitario, tanto en la justicia penal ordinaria, como en la Justicia Penal Militar.

Por consiguiente, se hace imperativo contar con un marco jurídico, que recoja la especificidad de las funciones que cumplen los militares y los policías en nuestro país, y concretamente en la realidad del conflicto armado, que permita entender la práctica militar.

En este orden de ideas propongo acoger el texto presentado por el Gobierno en su totalidad, recalcando algunos aspectos que es importante mencionar:

**DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE JUSTICIA ORDINARIA Y JUSTICIA PENAL MILITAR**

Este es uno de los puntos medulares de la reforma, toda vez que al definirse la competencia entre las jurisdicciones ordinaria y penal militar se busca solucionar la incertidumbre jurídica que motiva nuevamente, la presentación del presente acto legislativo en estudio. Se trata de definir quién es el juez natural.

El proyecto deja intacto el inciso 1° del artículo 221 de la Constitución Política, a partir del cual se ha construido toda la jurisprudencia sobre el alcance restrictivo del fuero penal militar. En este sentido, los factores objetivos y subjetivos de competencia de la Justicia Penal Militar no son eliminados ni mucho menos modificados. Por el contrario, a dichos factores se les adiciona el factor normativo, al decir que las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (cuando este sea el caso) serán de conocimiento de la Justicia Penal Militar, siempre y cuando dichas infracciones no configuren alguna de las conductas excluidas de manera expresa. En este sentido, se hace referencia a que las infracciones al DIH deben haber sido cometidas por un miembro de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo.

**EXCLUSIÓN DE CONDUCTAS PARA CONOCIMIENTO DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR**

Revisando los antecedentes de esta norma, vemos como desde la radicación por parte del Ministro de Defensa del Acto Legislativo número 02 de 2012 (declarado inconstitucional por vicios de forma), se hizo referencia a la importancia de contar con una herramienta que resultara de suma utilidad para el operador judicial y que se determinaran taxativamente los delitos que por su naturaleza y según se ha reconocido por instancias internacionales, rompen el nexo funcional con el servicio y resultan ser totalmente extraños a la función militar o policial.

El proyecto de acto legislativo que hoy nos ocupa es fiel a este propósito, al incluir nuevamente la lista de conductas que serán excluidas del conocimiento de la Justicia Penal Militar. Estas siete (7) conductas establecidas, surgen a partir de un estudio cuidadoso y serio, tomando en cuenta, obligaciones internacionales y escuchando las propuestas que se presentaron en los debates e intervencio-



nes ciudadanas cuando se discutió el fuero militar en el Congreso. Es así como se propone que esta lista contenga los siguientes delitos: lesa humanidad, el genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado, conductas que serán siempre de conocimiento de la justicia ordinaria.

Un listado taxativo implica mayor precisión para el operador judicial y seguridad jurídica para los investigados y las víctimas.

Comparto con el Gobierno y quienes acompañaron la radicación de esta iniciativa que es necesario elevar a rango constitucional aquellas conductas que nunca deberían ser de competencia de la Justicia Penal Militar.

Así las cosas, se entiende que un juez contará con una norma de carácter constitucional que debe ser de aplicación inmediata. Es decir, que tanto el juez constitucional como el juez penal deberán remitirse a un listado específico, preciso y taxativo de delitos, delimitándose la competencia de las dos jurisdicciones y generando un marco jurídico de reglas claras.

Es importante recordar, que el contenido de esta lista, fue ampliamente ya discutido en el Congreso en los pasados debates y presentó varias modificaciones en su trámite.

El Ministerio de Defensa, radicó el **Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2012 Senado, 192 de 2012 Cámara, por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia**, en ese entonces, la lista contenía nueve (9) delitos, que no serían conocidos por la Justicia Penal Militar: crímenes de lesa humanidad, delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado, violación y abusos sexuales, actos de terror contra la población civil y reclutamiento o uso de menores. Posteriormente en la primera vuelta que inició por Cámara, solo se hacía referencia a dos delitos: *“lesa humanidad y genocidio y los demás de manera precisa, específica y taxativa definiría una ley estatutaria.”* Al llegar al Senado, los ponentes, consideraron oportuno incluir cinco (5) delitos a la lista. Propuesta que finalmente fue acogida en la conciliación, quedando lista taxativa de siete (7) delitos.

Al iniciarse su trámite para segunda vuelta, nuevamente en la Comisión Primera de la Cámara apeló a un listado de tres conductas: crímenes de lesa humanidad, genocidio y desaparición forzada, delitos, que bajo ningún motivo podrían ser del conocimiento de la jurisdicción castrense.

Pero luego de escuchar las diversas opiniones generadas en los debates y otros escenarios de participación democrática, así como recomendaciones de organizaciones internacionales, el Senado consideró pertinente ampliar ese listado de delitos.

El Ministerio de Defensa Nacional, manifestó en ese entonces, su complacencia en ese propósito,

para cerrar de ese modo cualquier duda frente al alcance de esta reforma, acompañando esa modificación.

Fue así como nuevamente se reincorporaron a la lista, los delitos de: ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado, gozando esta propuesta de su aprobación con amplias mayorías. Es así como el Acto Legislativo 02 de 2012 fue promulgado y estuvo vigente por más de nueve (9) meses, antes que la honorable Corte Constitucional, lo declarara inexecutable por vicios de forma.

Vale la pena recordar que, como ha sido el interés del gobierno, la inclusión por ejemplo de ejecución extrajudicial ofrece un blindaje constitucional para que casos aislados, como los mal llamados “falsos positivos”, bajo ninguna medida puedan ser conocidos por la Justicia Penal Militar.

Reitero entonces la propuesta de mantener un listado taxativo y cerrado de conductas excluidas de la Justicia Penal Militar. Son estas y solo estas, las conductas que en su momento el honorable Congreso, consideró que con el propósito de evitar controversias jurídicas en cuanto a su competencia, investigación y juzgamiento, deben ser excluidas del conocimiento de la Justicia Penal Militar.

#### **OBLIGATORIEDAD PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

Tal como se explica en la exposición de motivos de la reforma que estamos estudiando, el Gobierno insiste en la necesidad de utilizar el DIH como marco normativo de juzgamiento de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con su participación en las hostilidades.

Sin importar en qué jurisdicción esté siendo conocido un caso, el DIH debe ser el marco normativo a aplicar cuando la conducta del miembro de la Fuerza Pública esté relacionada con las hostilidades.

No ha sido capricho del Gobierno ni del Congreso establecer esta norma, la misma se hace en sintonía con las varias sentencias que la Corte Constitucional viene dictando desde hace más de 20 años en las que indica que el DIH se aplica en estos eventos.

Sin embargo, hemos seguido encontrando fallos en los que el DIH no se hace presente, debiendo hacerlo, generando con ello injusticias que no solo afectan a los enjuiciados sino que dan golpes de muerte a nuestras tropas.

No es posible, que un miembro de la Fuerza Pública, que cumpliendo con su deber y protegiendo los Derechos Humanos de todos los colombianos, termine siendo condenado por utilizar el arma con que la patria lo dotó, por ejecutar un ataque, perfectamente válido en el marco del DIH, pero incompatible en el marco de los Derechos Humanos.

Para citar un ejemplo, en un ataque de tipo militar, basado en el DIH, no puede esperarse la actuación por legítima defensa, mucho menos hablar de proporcionalidad en la legítima defensa, el soldado ataca por órdenes legítimas y con su arma de dotación. Esto no constituye un delito, pero desafortunadamente no todos lo entienden así, a pesar de que las normas del DIH, permiten este tipo de actuaciones.

Esta propuesta no debe ser objeto de discusión en la medida en que resulta claro que las conductas de los integrantes de la Fuerza Pública, en relación con las hostilidades propias de un conflicto armado, deben ser evaluadas a la luz del conjunto de reglas pertinentes, dentro del DIH, que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado en situaciones de conflicto armado.

El DIH no es un código penal, no tipifica ningún delito, pero si establece reglas dirigidas a los combatientes, de conductas obligadas en protección de los civiles y de los combatientes que han dejado de serlo.

El DIH se ha construido sobre la base de consensos y prácticas de carácter global, y es por esta razón que se necesita la armonización de estas normas con un marco jurídico claro para la Fuerza Pública y para que los integrantes de las Fuerzas Militares puedan gozar de un juicio imparcial y objetivo.

El tema de aplicar el DIH tampoco es extraño en esta discusión. En el trámite del fuero militar en el 2012, se dejó claro la importancia de armonizar el derecho penal interno con el Derecho Internacional Humanitario para permitirle a la Fuerza Pública cumplir mejor con su deber. En dicha reforma constitucional, se establecía lo siguiente: *Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Una ley estatutaria especificará sus reglas de interpretación y aplicación, y determinará la forma de armonizar el derecho penal con el Derecho Internacional Humanitario.*

Se hace urgente definir la forma como se han de aplicar concurrentemente el Derecho Penal Interno y el Derecho Internacional Humanitario cuando sean investigadas y juzgadas conductas de militares o policías relacionadas con el conflicto armado, y esta norma puede ser dictada con base en las facultades legislativas del Congreso, como ley ordinaria.

#### **INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD**

La Justicia Penal Militar de ninguna manera puede ser entendida como una justicia paralela. Es una justicia especializada. Los principios de autonomía e independencia deben regir su accionar.

La independencia e imparcialidad son la mayor garantía de credibilidad y efectividad de una institución como la Justicia Penal Militar. La propuesta

del acto legislativo en estudio, sienta las bases para que el legislador garantice una estructura administrativa adecuada a las necesidades de operatividad del sistema penal acusatorio, que ensancha la organización judicial especializada.

Debo dejar en claro en esta discusión, que la Justicia Penal Militar no debe ser considerada como sinónimo de impunidad. Se debe confiar en las instituciones, por lo que comparto los argumentos planteados en la exposición de motivos, de la reforma en estudio, cuando se dice que *“la Justicia Penal Militar debe tener un sistema de carrera y una estructura independientes del mando institucional.”*

#### **COORDINACIÓN CON FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Se pretende garantizar un marco cierto y seguro que garantice criterios correctos de asignación de competencias entre una y otra jurisdicción. Así, será claro para los miembros de la Fuerza Pública que sus actuaciones legítimas en el marco del conflicto de manera ordinaria serán de conocimiento de la jurisdicción penal militar y valoradas en el marco que impone el DIH. En el mismo sentido, habrá plena conciencia de que toda situación que rompa esos parámetros y se enmarque dentro de las conductas de la lista que se propone, será de conocimiento de la jurisdicción ordinaria.

En consonancia con todo lo anterior, la norma transitoria contiene que *“la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Justicia Penal Militar, contará con un periodo de hasta un (1) año para identificar todos los procesos que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública, y trasladar a la Justicia Penal Militar aquellos donde no se cumplan los supuestos para la competencia de la jurisdicción ordinaria. En el marco de esa coordinación, se podrá verificar si algún proceso específico que cursa en la Justicia Penal Militar podría ser de competencia de la Justicia Ordinaria.”*

Este mecanismo de coordinación institucional entre la Justicia Penal Militar y la Fiscalía General de la Nación, está orientado a avanzar en la identificación de los procesos que, con ocasión de la promulgación de esta reforma, pasarían de la Justicia Ordinaria a la Justicia Penal Militar, y viceversa.

Es una norma con un objetivo transparente que, como se ha dicho, no busca impunidad y por el contrario busca dar claridad jurídica a las actuaciones de los miembros de la Fuerza Pública.

Los argumentos sobre el papel y funciones de la Fiscalía General de la Nación, también fueron estudiados en la discusión del fuero militar del 2012. En esas discusiones se dejó claro que la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Justicia Penal Militar, identificarían los procesos contra miembros de la Fuerza Pública y darían traslado a la jurisdicción castrense exclusivamente aquellos

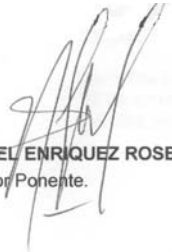
que no cumplieran los supuestos para la competencia de la Justicia Ordinaria.

En el mismo sentido se facultaba a la Fiscalía para revisar procesos en curso en la Justicia Penal Militar e identificar, cuáles debían pasar al conocimiento de la Justicia Ordinaria, por sus especificaciones.

Para concluir, es importante señalar que de ninguna manera, casos que no tienen vínculo alguno con el servicio, como el conocido caso de Soacha, serán de competencia de la Justicia Penal Militar, como ha sido reiterado en varias oportunidades por el Presidente de la República y por el Ministro de Defensa Nacional, y que por supuesto es el sentir del honorable Congreso de la República.

### PROPOSICIÓN

En consideración a los argumentos expuestos, propongo a la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate y al texto original del **Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2014 Senado**

  
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
Senador Ponente.

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2014

*por medio de la cual se regula la actividad laboral y se implementan las vacaciones de los trabajadores del sector agrícola colombiano y se dictan otras disposiciones.*

Senador

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima Senado de la República

ESD

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 19 de 2014**, *por medio del cual se regula la actividad laboral y se implementan las vacaciones de los trabajadores del sector agrícola colombiano y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, para rendir ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a su consideración el presente informe.

## 1. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa busca hacer un reconocimiento a los trabajadores del sector agrícola colombiano, implementándoles vacaciones (descanso remunerado) dentro del contrato de trabajo.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES

La iniciativa en estudio pretende que se haga una ley especial para los trabajadores del sector agrícola, desconociendo que ya existe una normatividad Consagrada dentro de la legislación laboral para el descanso remunerado de los trabajadores colombianos, sin hacer distinciones al sector económico al que pertenezcan. El Código Sustantivo del Trabajo en su capítulo V artículos 186 al 192, establece las vacaciones anuales remuneradas para todos los trabajadores colombianos.

### 2.1. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Se consagra dentro del artículo dos del proyecto los principios rectores que se deben tener en cuenta para el desarrollo de la ley como son: finalidad, irrenunciabilidad, razonabilidad y buena fe. Pero estos principios ya se encuentran consagrados en los artículos 1º, 14 y 55 del Código Sustantivo del Trabajo, para una mayor ilustración presentamos un cuadro comparativo entre el Código Sustantivo del Trabajo y el proyecto de ley en estudio.

| Código Sustantivo del Trabajo                                                                                                                                                                                                                                                                | Proyecto de ley número 19 de 2014                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Artículo 1º. Objeto.</b> La finalidad primordial de este Código es la de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.                                                           | <b>Principio de finalidad.</b> Se refiere a la justicia en la relación de empleadores y trabajadores, al equilibrio social y la coordinación económica.                                                                                                           |
| <b>Artículo 14. Carácter de orden público. Irrenunciabilidad.</b> Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley. | <b>Principio de irrenunciabilidad.</b> El trabajador está imposibilitado de privarse, voluntariamente, de los derechos y garantías que le otorga la legislación laboral, aunque sea por beneficio propio. Lo que sea renunciado está viciado de nulidad absoluta. |

| <b>Código Sustantivo del Trabajo</b>                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Proyecto de ley número 19 de 2014</b>                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Artículo 55. Ejecución de buena fe.</b> El contrato de trabajo, como todos los contratos, deben ejecutarse de buena fe y, por consiguiente, obliga no sólo a lo que en él se expresa sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la relación jurídica o que por ley pertenecen a ella. | <b>Principio de buena fe.</b> El principio de la buena fe es una presunción. Se presume que las relaciones y conductas entre trabajadores y empleadores se efectúan de buena fe. Por el contrario, aquel que invoque la mala fe, debe demostrarla. |

Con relación a lo preceptuado en el artículo 3° del Proyecto de ley número 19 de 2014, se puede deducir que este contenido se encuentra inmerso en el artículo 2° del Código Sustantivo del Trabajo, solo que se hace una distinción a los trabajadores agrícolas. Cabe señalar que los trabajadores del sector agrícola, quedan cobijados dentro de las normas laborales colombianas.

| <b>Código Sustantivo del Trabajo</b>                                                                                                                                      | <b>Proyecto de ley número 19 de 2014</b>                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Artículo 2°. Aplicación territorial.</b> El presente código rige en todo el territorio de la República para todos sus habitantes, sin consideración a su nacionalidad. | <b>Artículo 3°. Ámbito de aplicación.</b> Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en el territorio nacional a los trabajadores del sector agrícola colombiano. |

Se puede señalar que los tres elementos esenciales del contrato de trabajo consagrados en el artículo 5° del Proyecto de ley número 19 de 2014, se encuentran previstos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo: Prestación del servicio, subordinación y remuneración. El desarrollo jurisprudencial realizado por la Corte Constitucional se pronunció al respecto. Sentencia C-386/00 “...La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como un poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como este debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales son generalmente económicos”<sup>11</sup>, lo cual no dejaría una duda sobre

lo ya establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

| <b>Código Sustantivo del Trabajo</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Proyecto de ley número 19 de 2014</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Artículo 23. Elementos Esenciales.</b> Subrogado por el art. 1, Ley 50 de 1990.<br><br>1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:<br><br>a) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;<br><br>b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre Derechos Humanos relativos a la materia obliguen al país; y<br><br>c) Un salario como retribución del servicio. | <b>Artículo 5°. Vínculo.</b> En la relación entre trabajador y empleador, contiene cuatro elementos principales:<br><br>a) Las partes, trabajador y empleador;<br><br>b) El vínculo de subordinación de parte del trabajador para con el empleador;<br><br>c) Los servicios personales realizados por el trabajador;<br><br>d) La remuneración (salario), a recibir por el trabajador. |

Sobre la implementación y la obligatoriedad que tendrían el empleador con el empleado del sector agrícola manifiesta el artículo 6° del proyecto, que toda modalidad de contratación debe tener el derecho a vacaciones de forma obligatoria por año cumplido de labores. La legislación laboral ya establece esta prestación.

Con relación a los artículos 7° y 8° en lo que tiene que ver con la época de vacaciones y el tiempo de duración, se encuentran contempladas en los artículos 187 y 186 del Código Sustantivo del Trabajo.

1 C-386/00.M.P. Barrera Carbonell Antonio.



| <b>Código Sustantivo del Trabajo</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>Proyecto de ley número 19</b>                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 187.</b> Época de vacaciones.</p> <p>1. La época de vacaciones debe ser señalada por el empleador a más tardar dentro del año subsiguiente, y ellas deben ser concedidas oficiosamente o a petición del trabajador, sin perjudicar el servicio y la efectividad del descanso.</p> <p>2. El empleador tiene que dar a conocer con quince (15) días de anticipación, la fecha en que le concederá las vacaciones.</p> <p>3. Adicionado por el artículo 5°, Decreto 13 de 1967. <b>El nuevo texto es el siguiente:</b> Todo empleador debe llevar un registro especial de vacaciones en que el anotará la fecha en que ha ingresado al establecimiento cada trabajador, la fecha en que toma sus vacaciones anuales y en que las termina y la remuneración recibida por las mismas.</p> | <p><b>Artículo 7°. Época de vacaciones.</b> La época de vacaciones debe ser señalada por el patrono a más tardar dentro del año subsiguiente, y ellas deben ser concedidas oficiosamente o a petición del trabajador sin perjudicar el servicio y la efectividad del descanso.</p> |
| <p><b>Artículo 186.</b> Duración.</p> <p>1. Los trabajadores que hubieren prestados sus servicios durante un año tienen derecho a quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas.</p> <p>2. Los profesionales y ayudantes que trabajen en establecimientos privados dedicados a la lucha contra la tuberculosis, y los ocupados en la aplicación de rayos X, tienen derecho a gozar de quince (15) días de vacaciones remuneradas por cada seis (6) meses de servicios prestados.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p><b>Artículo 8°. Duración.</b> Los trabajadores del sector agrícola que hubieren prestado sus servicios bajo cualquier modalidad de contrato durante un (1) año tendrán derecho a quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas.</p>                           |

Finalmente, en cuanto al artículo 9° referente a la sanción que se les impondría a los patronos, que asciende a 50 smmlmv, hay que señalar que es una sanción demasiado elevada, y que seguramente supera el patrimonio de algunos empleadores del sector rural. Hay que tener en cuenta que la indemnización moratoria ya se encuentra prevista en el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo por el incumplimiento.

Aunque es una iniciativa que busca hacer como señala el autor del proyecto un justo reconocimiento a los trabajadores del sector agrícola colombiano, por cuanto consagran su vida y sus familias al quehacer del campo, en beneficio de un país con vocación agrícola, también es cierto, como lo explicamos a lo largo del presente informe, que la legislación laboral ya contempla las vacaciones para los empleados colombianos sin hacer ninguna distinción, sean estos del sector agrícola o industrial, pues todos los ciudadanos colombianos deben gozar del principio de igualdad frente a los derechos laborales.

Efectivamente, las vacaciones son un incentivo para la productividad y el desarrollo rural agrario, y pueden dignificar la labor de los trabajadores, y precisamente la legislación laboral ya ha reconocido que todas las personas que prestan sus servicios personales deben tener seguridad social y prestaciones económicas. Es por lo tanto, una obligación legal para los propietarios de una finca productiva, que contraten trabajadores, el afiliarlos a seguridad social y pagarles prestaciones sociales, además de aportar a los parafiscales.

### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, presentamos ponencia negativa, al **Proyecto de ley número 19 de 2014 Senado**, por medio de la cual se regula la actividad laboral y se implementan las vacaciones de los trabajadores del sector agrícola colombiano y se dictan otras disposiciones, y en consecuencia solicitamos a los Senadores de la Comisión Séptima el Archivo del proyecto.

De los Honorables Senadores,

*Yamira Pestana Rojas*  
YAMINA PESTANA ROJAS  
Senadora de la República  
(Coordinadora)

*Jorge Ivan Ospina Gomez*  
JORGE IVAN OSPINA GOMEZ  
Senador de la República

*Luis Evelis Andrades Casama*  
LUIS EVELIS ANDRADES CASAMA  
Senador de la República

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

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de octubre año dos mil catorce (2014). En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en siete (7) folios, **al Proyecto de ley número 19 de 2014**, por medio de la cual se regula la actividad laboral

*y se implementan las vacaciones de los trabajadores del sector agrícola colombiano y se dictan otras disposiciones. Autor el honorable Senador Jorge Hernando Pedraza.*

El presente informe de ponencia se publica en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se estimula a los soldados bachilleres que presten su servicio a la patria, vinculándolos al proceso educativo en el nivel superior.*

Doctor

JIMMY CHAMORRO CRUZ

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Senado de la República

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 51 de 2014 Senado

Respetado señor Presidente:

Es para mí un honor aceptar la designación que me hace la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, para rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 051 de 2014**, *por medio de la cual se estimula a los soldados bachilleres que presten su servicio a la patria, vinculándolos al proceso educativo en el nivel superior*. Para lo cual procedo en los términos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, a sustentar la ponencia de la siguiente manera.

#### **1. OBJETO DEL PROYECTO<sup>2</sup>**

La iniciativa sometida a estudio cuenta con nueve artículos, de la autoría del honorable Senador Fernando Tamayo Tamayo, se pretende con esta iniciativa crear una prerrogativa o contraprestación dada por el Estado por la carga especial que soportan los colombianos que prestan el servicio militar. Es decir, la iniciativa busca ligar la prestación del servicio militar obligatorio a la obtención

de algunos beneficios, con el ánimo de hacer más atractiva la incorporación a filas y de compensar a los reservistas por el tiempo de permanencia en servicio, a demás lograr que se dé una continuidad pos-secundaria dentro del cumplimiento del servicio militar, evitando con esto lo que ocurre actualmente, que es la ruptura de la continuidad académica.

No cabe duda de que la prerrogativa consagrada por el proyecto es adecuada para lograr el fin que se propone, puesto que efectivamente ofrece incentivos para la prestación del servicio militar. Igualmente, es indudable que el llamamiento a filas tiene diversas e importantes implicaciones sobre quienes lo reciben, puesto que los soldados tienen que interrumpir sus planes académicos por el término que dure el servicio. Por lo cual el espíritu de ley se sustenta en los siguientes pilares:

1. Crear un estímulo al ciudadano que preste su servicio militar obligatorio esto incluye la modalidad por su servicio a la patria
2. Facilitar la continuidad de los estudios postsecundario.

3. Crear un proyecto académico con características especiales con el fin de que se ajuste a las condiciones excepcionales del soldado bachiller.

#### **2. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL**

En el marco del debate realizado en la Asamblea Nacional Constituyente alrededor del tema de la Fuerza Pública se destacó la necesidad de otorgarles un cierto trato preferencial a las personas que prestaren el servicio militar. Como consecuencia de esa discusión, en el artículo 216 de la Constitución se autoriza claramente a la ley para establecer algunos privilegios para las personas que han prestado el servicio militar.

El artículo 216 de la Carta Política establece:

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

La referida disposición constitucional sustituyó el artículo 165 de la Constitución de 1886, del cual conservó el texto inicial del inciso final que también decía: “La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar” y agregó la facultad del legislador para determinar las prerrogativas por su prestación.

Los artículos 217 y 218 de la Carta determinan cómo se conforman las fuerzas militares y de policía y sus regímenes especiales de carrera, prescricional y disciplinario que les asiste con arreglo a la ley.

<sup>2</sup> Sentencia C-022 de 1996.  
Sentencia C-022 de 1996

Sentencia C-022 de 1996 de la honorable Corte Constitucional

*“El objetivo perseguido es válido desde el punto de vista constitucional, no sólo porque la misma Constitución establece, en su artículo 216, la posibilidad de establecer prerrogativas por la prestación del servicio militar, sino también porque está destinado a satisfacer valores y principios constitucionales (mantenimiento del orden público, la convivencia, la independencia nacional, etc.), establecidos en el Preámbulo de la Carta y en varios de sus artículos (cf., entre otros, los artículos 1, 2, 217 y 218).”*

Sentencia C-1410 de 2000<sup>3</sup> de la honorable Corte Constitucional

*“Lo dispuesto en el artículo 216 de la C.P., que establece que le corresponde a la ley determinar las prerrogativas a favor de quienes presten el servicio militar; es decir, que se invoca el mandato del Constituyente a través del cual este definió como necesario, el diseño, por parte del legislador, de estímulos para aquellas personas que presten el servicio militar obligatorio, entendiendo que las mismas hacen un sacrificio en pro de los intereses de la Nación, que debe ser recompensado por la sociedad.”*

### 3. MARCO LEGAL

#### Naturaleza jurídica del servicio militar

La prestación del servicio militar es una obligación constitucional, no hay vínculo legal de empleado público o contrato de trabajo con el Estado; por tanto, no se genera una relación de carácter laboral; sin embargo la ley establece en favor de quienes lo presten algunos derechos laborales equivalentes a los generados en dichas relaciones, según se analizará.

La ley distingue dentro de la prestación del servicio militar, la situación del conscripto que corresponde al tiempo transcurrido entre la presentación hasta el momento del juramento de bandera, a partir del cual asume el carácter de soldado; sin embargo, los efectos legales por la prestación del servicio se entienden desde el ingreso en calidad de conscripto hasta la fecha de retiro como soldado.

Al respecto, el Consejo de Estado se pronunció recientemente en los siguientes términos:

*“El servicio militar obligatorio constituye un deber u obligación de origen constitucional que está ligado a la necesidad de defender la independencia nacional y las instituciones públicas, por lo que la prestación del mismo no tiene carácter laboral (en el cual la vinculación surge de una situación legal y reglamentaria que se manifiesta en la práctica por el acto de nombramiento y la posesión del empleado, o de una relación de carácter contractual laboral), sino que constituye una*

*obligación constitucional y legal para todo varón colombiano, respecto de la cual la ley establecerá las condiciones que eximen de la prestación del mismo (la sala resalta con negrilla) (C-389 del 28 de abril de 1998, Sala de lo Contencioso Administrativo).”*

Las Leyes 48 de 1993 y 447 de 1998. Regulan las prerrogativas derivadas de la prestación del servicio militar obligatorio. Para efectos de esta consulta, es pertinente el análisis de la primera ley.

#### Ley 48 de 1993

##### TÍTULO V

##### DERECHOS, PRERROGATIVAS Y ESTÍMULOS

Artículo 38. *Al momento de ser incorporado.* El conscripto llamado al servicio tiene derecho a que el Estado le reconozca los pasajes y viáticos para su traslado al lugar de incorporación, su sostenimiento durante el viaje y el regreso a su domicilio una vez licenciado.

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 al 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. Al momento de su licenciamiento, se proveerá al soldado regular y campesino, de una dotación de vestido civil;

b) Previa presentación de su tarjeta de identidad militar vigente, disfrutará de espectáculos públicos, eventos deportivos y asistencia a parques de recreación, mediante un descuento del 50% de su valor total;

c) Al otorgamiento de un permiso anual con una subvención de transporte equivalente al 100% de un salario mínimo mensual vigente y devolución proporcional de la partida de alimentación.

Parágrafo. En caso de calamidad doméstica comprobada o catástrofe que haya podido afectar gravemente a su familia, se otorgará al soldado un permiso igual, con derecho a la subvención de transporte equivalente al ciento por ciento de un salario mínimo legal vigente;

a) Recibir capacitación orientada hacia la readaptación a la vida civil durante el último mes de su servicio militar;

b) Todo colombiano que se encuentre prestando servicio militar, previa presentación de su tarjeta de identidad militar vigente tendrá derecho no sólo a la franquicia postal, sino también a la franquicia telefónica en todo el territorio nacional;

3 Sentencia C-389 del 28 de abril de 1998.

c) La última bonificación será el equivalente a un salario mínimo mensual vigente.

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 orden 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 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.

Parágrafo. Cuando el bachiller, haya sido admitido en la universidad pública o privada, estas tendrán la obligación, en caso de prestar el servicio militar, de reservar el cupo respectivo hasta el semestre académico siguiente al licenciamiento;

**NOTA:** El texto subrayado fue declarado **inexequible** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-022 de 1996, pero los efectos de la Sentencia, se producirán a partir del momento de la notificación de la misma. En consecuencia, los bachilleres que hayan culminado el servicio militar antes de ese momento y los que aún se hallen prestandolo, tienen derecho a recibir el beneficio previsto en dicha disposición. Por el contrario, los bachilleres que al momento de la notificación de la presente providencia no hayan comenzado la prestación del servicio militar, no serán beneficiarios de la prerrogativa prevista en la norma objeto de la presente declaratoria de inexecutable.

c) Cuando termine estudios universitarios o tecnológicos en Colombia o en el exterior previa convalidación, será eximido de la prestación del 50% del tiempo del servicio social obligatorio de acuerdo con el respectivo programa académico para la refrendación del título profesional, con autorización del organismo competente;

d) **Inexequible.** 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; Corte Constitucional Sentencia C-1410 de 2000.

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

f) Las entidades o empresas oficiales, compañías de seguridad y vigilancia, Aduana Nacional y resguardos de rentas o similares, darán prioridad de empleo a los reservistas de primera clase, sin

perjuicio de las normas especiales de ingreso que rijan en cada entidad;

g) Las becas y préstamos que otorguen las instituciones o entidades oficiales, para estudiantes que cursan estudios universitarios, se otorgarán con prelación a quienes hayan prestado el servicio militar.

Parágrafo 1°. El Icetex creará una línea especial de crédito para los soldados bachilleres que ingresen a las universidades.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional creará una línea especial de crédito de fomento a largo plazo, con el objeto de propiciar el regreso a la actividad agropecuaria de los soldados campesinos en el fomento de formas de economía solidaria, tales como microempresas entre quienes prestaron el servicio militar;

h) Cuando un soldado, en cumplimiento de su deber, reciba lesiones permanentes que le impidan desempeñarse normalmente, el Estado tiene la obligación de darle una capacitación que elija hasta el grado profesional de instrucción. La obligación del Estado cesará cuando el beneficiario rechace el ofrecimiento o cuando se deduzca su desinterés por su bajo rendimiento.

Parágrafo. El Estado le pagará una asignación mensual equivalente a un salario mínimo mensual legal por el tiempo que dure desempleado. Esta obligación cesará cuando el Estado lo incorpore laboralmente o cuando el ofrecimiento sea rechazado sin justa causa por el beneficiario. Ver Concepto de la Secretaría General 10464 de 2001.

#### 4. Concepto del Ministerio de Educación Nacional

Por su parte el Ministerio de Educación Nacional, a través de una solicitud de viabilidad nos expresa su desacuerdo si se llegase a aprobar esta iniciativa, por las siguientes razones:

“El proyecto de ley puede contrariar el artículo 151 de la Constitución Política por cuanto en su redacción no se tuvieron en cuenta las directrices que imponen normas de superior jerarquía normativa, como es en este caso, el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003.

En ese mismo sentido, la iniciativa también puede vulnerar el criterio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 Superior, cuyo principal objetivo es orientar la intervención del Estado en la economía y particularmente, en la regulación que este haga en materia de servicios públicos, de tal forma que las medidas que lleguen a ser adoptadas sean el producto de los análisis necesarios que permitan garantizar la estabilidad económica del país, ya que no reconocer los derechos prestacionales es igualmente grave que reconocerlos y no poderlos cumplir por falta de una planeación responsable.

Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en el siguiente pronunciamiento:



*“según lo expuesto, se tiene que el criterio de SF [sostenibilidad fiscal] está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen.*

*En cambio, el acto legislativo [haciendo referencia al Acto número 3 de 2011] define a la SF como un “marco” que tiene la función de “orientar”. La acepción usual de esos conceptos indica que la SF, así entendida, consiste en un patrón o guía para la actuación de las autoridades del Estado. Al carecer de la naturaleza y peso específico de los principios constitucionales, no cumple objetivos autónomos ni prescribe mandatos particulares que deban ser optimizados, sino que es una herramienta que solo adquirirá validez y función constitucionalmente relevante cuando permita cumplir los fines para los cuales fue prevista. Estas finalidades, debe insistirse, por expresa prescripción del Acto Legislativo 3/11, no son otras que las propias del Estado Social y Democrático de Derecho”.*

## II. CONCLUSIONES

El Ministerio es consciente de la importancia de reconocer el servicio que a favor de la patria realizan los soldados bachilleres.

Además en el presente caso, observamos que la iniciativa busca articular este propósito con el esfuerzo constantemente que hace el Estado colombiano de promocionar el acceso al servicio educativo.

No obstante, a pesar de la intención loable que tiene la iniciativa, encontramos que el articulado propuesto no tiene en cuenta una de las principales normas en las que debería fundamentarse, como es el artículo 69 de la Constitución Política que reconoce la autonomía universitaria. Por ese motivo, respetuosamente el Ministerio solicita al honorable Congreso de la República considerar no aprobar el Proyecto de ley número 51 de 2014-Senado.

## 5. CONSIDERACIONES SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje)

La entidad presenta sus apreciaciones al mismo:

El artículo 1° de la Ley 119 de 1994, dispone que el SENA es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrita al Ministerio del Trabajo; su misión, funciones y términos en que deben cumplirse las mismas están señaladas en la Ley 119 de 1994.

De igual manera, el artículo 2° de la precitada norma dispone que el SENA tiene como misión cumplir la función que le corresponde al Estado

de intervenir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

Así mismo, la Ley 119 de 1994, le asigna al SENA, entre otras funciones, las siguientes:

1. Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable de valores morales, éticos, culturales y ecológicos.

2. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y función de las necesidades sociales y del sector productivo.

3. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas”.

Por lo anterior, el SENA tiene el deber legal de ofrecer y desarrollar programas de formación profesional (técnica y tecnológica profesional) a todos los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quienes sin serlo, requiere dicha formación, para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva.

Ahora bien, al revisar el contenido del proyecto de ley este tiene como objeto establecer un vínculo a nivel educativo superior de todos los estudiantes que terminen el ciclo de educación media vocacional y sean incorporados a las fuerzas militares, en cumplimiento de la Ley 48 de 1993.

Por lo tanto, el Estado colombiano a través del Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y SENA deberán facilitar simultáneamente a todos los soldados bachilleres que estén en cumpliendo el servicio militar obligatorio, la matrícula en una institución universitaria para iniciar una carrera técnica o tecnológica o profesional o al SENA para capacitarse en cualquiera de sus programas de aprendizaje.

Sobre el particular, si bien el SENA tiene como misión el ofrecer y ejecutar programas de formación profesional, no es posible garantizar el ingreso preferente de los soldados bachilleres a los programas de formación que imparte la entidad que ya que existe una limitación de cupos de formación al SENA, lo cual hace no sea posible garantizar el 100% de estos cupos a los soldados bachilleres que estén cumpliendo el Servicio Militar Obligatorio.

Además se debe tener en cuenta que el Ministerio de Defensa Nacional debe tener un total compromiso respecto a la conformación de los grupos de soldados bachilleres a los cuales va dirigida la formación, pues de ellos depende que los solda-

dos cuenten con el tiempo necesario para recibir el programa de formación y su permanencia en los lugares donde se orienta la formación.

Ahora bien, el numeral 9 del artículo 3° del Decreto 249 de 2004, establece como una de las funciones del Consejo Directivo Nacional del SENA: “promover la celebración de convenios y programas de cooperación técnica nacional e internacional”, estrategia que aplica el SENA para adelantar programas de formación profesional, a empresas y entidades que manifiestan su interés corporativo de mejorar el nivel de capacitación y formación de sus empleados.

En desarrollo de esta estrategia se cuenta con el convenio interadministrativo Marco de Cooperación celebrado entre el SENA y la Nación Ministerio de Defensa Nacional Fuerzas Militares, el cual tiene como objeto la realización de acciones de formación profesional dirigidas tanto al personal militar como al personal civil que labora en el Ministerio de Defensa Nacional Fuerzas Militares.

Sobre el particular, le informo que el artículo 49 de la Ley 119 de 1994, determina que:

Derechos pecuniarios. La formación profesional en el SENA será gratuita en todas sus modalidades. Para la realización de acciones de formación especializada solicitadas por personas jurídicas, el Consejo Directivo Nacional podrá determinar su realización gratuita, o mediante convenios de cooperación, o estableciendo un costo por los servicios prestados”.

## II. CONCLUSIONES

Por lo anterior, es necesario excluir al SENA, teniendo en cuenta que la formación es totalmente gratuita, por lo cual no se requiere de descuentos ni de apoyos económicos de ninguna naturaleza.

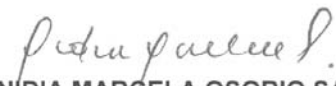
De esta forma, respetuosamente solicito se evalúen las anteriores consideraciones dentro del trámite legislativo del proyecto de ley que nos ocupa con el fin de excluir la participación del SENA en el citado proyecto de ley.

## PROPOSICIÓN

En virtud con lo anterior mente expuesto, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Segunda Constitucional Permanente aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 051 de 2014, por medio de la cual se estimula a los soldados bachilleres que presten su servicio a la patria,**

*vinculándolos al proceso educativo en el nivel superior.*

De los honorables Senadores,

  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
 Honorable Senadora.

## CUADRO COMPARATIVO DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS AL

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2014 DE SENADO

*“por medio de la cual se estimula a los soldados bachilleres que presten su servicio a la patria, vinculándolos al proceso educativo en el nivel superior.”*

| MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE - SENADO                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>“por medio de la cual se estimula a los soldados bachilleres que presten su servicio a la patria, vinculándolos al proceso educativo en el nivel superior.”</i></p> <p><b>El Congreso de Colombia DECRETA:</b></p>                                                                                           | <p>Se modifica el literal del título por considerar que fue excluyente con respecto a los bachilleres auxiliares de la policía quien también prestan su servicio a la Patria.</p> <p>El cual queda así:<br/> <b>“Por medio del cual se estimula a los soldados bachilleres y auxiliares bachilleres de policía que presten su servicio a la patria, vinculándolos al proceso educativo en el nivel superior.”</b></p> |
| <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley establece el vínculo a nivel superior de todos los estudiantes que terminen el ciclo de educación media vocacional y sean incorporados a las fuerzas militares, en cumplimiento de la Ley 48 de 1993, especialmente en lo contemplado en su artículo décimo(10)</p> | <p>Queda igual</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

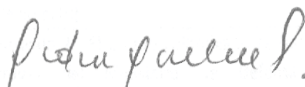
| MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE - SENADO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE - SENADO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 2°.</b> El Estado colombiano se hace responsable a través del Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, de facilitar simultáneamente a todos los soldados bachilleres que estén cumpliendo el servicio militar obligatorio, la matrícula en una institución Universitaria para iniciar una carrera técnica, Tecnológica o Profesional, o al SENA, para capacitarse en cualquiera de sus programas de aprendizaje.</p> | <p>Se aclara que en la modificación de este artículo, es en consecuencia de la no participación de los auxiliares de la Policía Nacional.</p> <p><b>Modifíquese el artículo 2° el cual queda así:</b></p> <p>El Estado colombiano se hace responsable a través del Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, de facilitar simultáneamente a todos los soldados bachilleres y auxiliares bachilleres de policía la matrícula en una institución Universitaria para iniciar una carrera técnica, Tecnológica o Profesional, o al SENA, para capacitarse en cualquiera de sus programas de aprendizaje.</p> | <p><b>Artículo 5°.</b> El plan de actividades e instructivo que estas personas reciben dentro del servicio militar, tendrá la posibilidad de ser acreditados como una materia electiva, exigida en el plan de estudios de la institución Educativa a la cual se vinculen, de conformidad con la reglamentación que de ello haga el Ministerio de Educación Nacional y del acuerdo a que se llegue con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN).</p>                                                                                             | <p><b>Modifíquese el artículo 5° el cual queda así:</b></p> <p>Es discrecionalidad de la institución educativa considerar el plan de actividades e instructivo dentro del servicio militar, que estas personas reciben para ser acreditados como una materia electiva, exigida en el plan de estudios de conformidad con la reglamentación que de ello haga parte el Ministerio de Educación Nacional y del acuerdo a que se llegue con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)</p>                                                                                                       |
| <p><b>Artículo 3°.</b> Para los soldados bachilleres que no se acojan de inmediato a lo dispuesto en el artículo anterior, tendrán derecho a que el Estado les facilite los medios para acceder al periodo educativo siguiente al de su terminación del servicio militar, al primer grado en carreras Técnicas o Tecnológicas, en las Universidades Públicas que ofrezcan las carreras afines a su inclinación vocacional.</p>                                                                                                 | <p><b>Artículo 3°.</b> Para los soldados bachilleres y auxiliares bachilleres que no se acojan de inmediato a lo dispuesto en el artículo anterior, tendrán derecho a que el Estado les facilite los medios para acceder al periodo educativo siguiente al de su terminación del servicio militar, al primer grado en carreras Técnicas o Tecnológicas, en las Universidades Públicas que ofrezcan las carreras afines a su inclinación vocacional.</p>                                                                                                                                                                                                 | <p><b>Artículo 6°.</b> Créanse las aulas modulares itinerantes en las guarniciones militares, como espacios destinados a facilitar la realización de conferencias, seminarios, cursos u otras actividades académicas, con el fin de facilitarlas, cuando la cantidad de alumnos soldados bachilleres lo ameriten, para que se efectúen clases presenciales de refuerzo en áreas que el Ministerio de Educación Nacional determine, en común acuerdo con las Universidades que acojan o apliquen esta nueva modalidad de estudio, incluyendo el SENA.</p> | <p><b>Artículo 6°.</b> Créanse las aulas modulares itinerantes en las guarniciones militares, como espacios destinados a facilitar la realización de conferencias, seminarios, cursos u otras actividades académicas, con el fin de facilitarlas, cuando la cantidad de alumnos bachilleres que estén prestando el servicio militar obligatorio lo ameriten, para que se efectúen clases presenciales de refuerzo en áreas que le Ministerio de Educación Nacional determine, en común acuerdo con las Universidades que acojan o apliquen esta nueva modalidad de estudio, incluyendo el SENA.</p> |
| <p><b>Artículo 4°.</b> Todo alumno soldado bachiller, puede elegir como modalidad de estudio el plan presencial, semipresencial o a distancia, según las condiciones de ubicación territorial y reglamentación que el Gobierno establezca, para definir los elementos de ayudas didácticas y horarios de aplicación a lo dispuesto en la ley.</p>                                                                                                                                                                              | <p><b>Artículo 4°.</b> Todo alumno soldado bachiller y auxiliar de bachiller de la policía, puede elegir como modalidad de estudio el plan presencial, semipresencial o a distancia, según las condiciones de ubicación territorial y reglamentación que el Gobierno establezca, para definir los elementos de ayudas didácticas y horarios de aplicación a lo dispuesto en la ley</p>                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p><b>Artículo 7°.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en común acuerdo con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), reglamentará lo pertinente a la accesibilidad de los discentes, la exigencia aprobatoria, la continuidad del ciclo educativo al momento de determinar el servicio militar, para cumplir el Plan de Estudios post-secundarios establecido en el país.</p>                                                                                                                                                             | <p>Queda igual á:</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

| MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE - SENADO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 8°</b> Como estímulo compensatorio por su servicio a la Nación los alumnos soldados bachilleres, no pagaran solo el cincuenta por ciento (50%) del valor de la matrícula, del primer semestre, en las instituciones Educativas Oficiales del nivel superior y el Sena; y quienes se vinculen a las Universidades privadas gozaran de crédito educativo preferencial; por el tiempo que duren incorporados al servicio militar.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El crédito educativo otorgado a estos estudiantes, será considerado por el Icetex, para que el alumno pueda continuar los estudios iniciados dentro del vínculo al servicio militar, en concordancia con lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 40 de la Ley 48 de 1993.</p> | <p><b>Modifíquese el artículo 8° el cual queda así:</b></p> <p>Como estímulo compensatorio por su servicio a la Nación los alumnos soldados bachilleres, no pagaran del valor de la matrícula, del primer semestre, en las instituciones Educativas Oficiales del nivel superior y el Sena; y quienes se vinculen a las Universidades privadas gozaran de crédito educativo preferencial;</p> <p>Se suprime el parágrafo del texto</p> |
| <p><b>Artículo 9°</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>Queda igual</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

– En los artículos 1°, 2°, 3°, 4° del proyecto de ley, se aclara que en la modificación de este artículo, es en consecuencia de la no participación de los auxiliares de la Policía Nacional que también prestan el servicio militar obligatorio, y no se están teniendo en cuenta para recibir el estímulo a que hace referencia el proyecto.

– En el artículo 5° se presenta modificación en literal, por no tenerse en cuenta el artículo 69 de la Constitución Política, que hace referencia con la autonomía de las instituciones de Educación Superior quienes delimitan su competencia para aplicarla a sus programas de formación académica.

– El artículo 8° se modifica en primera medida, porque la redacción no es clara en relación al pago de la matrícula, además de que la formación profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA establece que será gratuita en todas sus modalidades, y se suprime el parágrafo del artículo al que se hace mención, porque ya está como ley.

  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
 Honorable Senadora.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 51 DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se estimula a los soldados bachilleres que presten su servicio a la patria, vinculándolos al proceso educativo en el nivel superior.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley establece el vínculo a nivel superior de todos los estudiantes que terminen el ciclo de educación media vocacional y sean incorporados a las fuerzas militares, en cumplimiento de la Ley 48 de 1993, especialmente en lo contemplado en su artículo décimo (10)

**Artículo 2°.** El Estado colombiano se hace responsable a través del Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, de facilitar simultáneamente a todos los soldados bachilleres que estén cumpliendo el servicio militar obligatorio, la matrícula en una institución Universitaria para iniciar una carrera técnica, Tecnológica o Profesional, o al SENA, para capacitarse en cualquiera de sus programas de aprendizaje.

**Artículo 3°.** Para los soldados bachilleres que no se acojan de inmediato a lo dispuesto en el artículo anterior, tendrán derecho a que el Estado le facilite los medios para acceder al periodo educativo siguiente al de su terminación del servicio militar, al primer grado en carreras Técnicas o Tecnológicas, en las Universidades Públicas que ofrezcan las carreras afines a su inclinación vocacional.

**Artículo 4°.** Todo alumno soldado bachiller, puede elegir como modalidad de estudio el plan presencial, semipresencial o a distancia, según las condiciones de ubicación territorial y reglamentación que el Gobierno establezca, para definir los elementos de ayudas didácticas y horarios de aplicación a lo dispuesto en la ley.

**Artículo 5°.** El plan de actividades e instructivo que estas personas reciben dentro del servicio militar, tendrá la posibilidad de ser acreditado como una materia electiva, exigida en el plan de estudios de la institución Educativa a la cual se vinculen, de conformidad con la reglamentación que de ello haga el Ministerio de Educación Nacional y del acuerdo a que se llegue con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN).



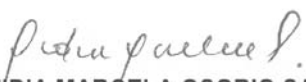
Artículo 6° Créanse las aulas modulares itinerantes en las guarniciones militares, como espacios destinados a facilitar la realización de conferencias, seminarios, cursos u otras actividades académicas, con el fin de facilitarlas, cuando la cantidad de alumnos soldados bachilleres lo ameriten, para que se efectúen clases presenciales de refuerzo en áreas que el Ministerio de Educación Nacional determine, en común acuerdo con las Universidades que acojan o apliquen esta nueva modalidad de estudio, incluyendo el SENA.

Artículo 7° El Ministerio de Educación Nacional, en común acuerdo con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), reglamentar lo pertinente a la accesibilidad de los discentes, la exigencia aprobatoria, la continuidad del ciclo educativo al momento de determinar el servicio militar, para cumplir el Plan de Estudios post-secundarios establecido en el país.

Artículo 8° Como estímulo compensatorio por su servicio a la Nación los alumnos soldados bachilleres, no pagaran solo el cincuenta por ciento (50%) del valor de la matrícula, del primer semestre, en las instituciones Educativas Oficiales del nivel superior y el Sena; y quienes se vinculen a las Universidades privadas gozaran de crédito educativo preferencial; por el tiempo que duren incorporados al servicio militar.

Parágrafo. El crédito educativo otorgado a estos estudiantes, será considerado por el Icetex, para que el alumno pueda continuar los estudios iniciados dentro del vínculo al servicio militar, en concordancia con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 40 de la Ley 48 de 1993.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Honorable Senadora.

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano.*

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

EDUARDO HENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente

Senado de la República

**Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 14 de 2013 Senado, por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 14 de 2013 Senado, por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano**, en los siguientes términos:

#### **I. Antecedentes**

La presente iniciativa legislativa es de autoría los honorables Senadores *Carlos Alberto Baena López, Gloria Inés Ramírez Ríos, Daira de Jesús Galvis, Nora García Burgos, Arleth Casado de López* y las honorables Representantes *Gloria Stella Díaz Ortiz, Rosmery Martínez Rosales y Nancy Denise Castillo*; fue radicada ante la Secretaría General del Senado el 20 de julio del año 2013 con el número 14 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 542 de la misma anualidad.

Una vez repartido para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, fueron designados ponentes para Primer Debate los honorable Senadores:

*Rodrigo Romero Hernández* (Coordinador), *Claudia Wilches Sarmiento, Germán Carlosama López, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Antonio José Correa Jiménez y Gloria Inés Ramírez Ríos.*

Con fecha 19 de noviembre de 2013, según consta en el Acta número 18 de la fecha, fue considerado el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley en comento con proposición positiva, el que fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 920 de 2013.

Puesta a consideración la Proposición con que termina el informe de ponencia positiva, esta es aprobada por 10 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención sobre un total de 10 honorables Senadores, que votaron afirmativamente. Se somete luego a votación el título y el texto del articulado en bloque, dando como resultado 10 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.

Seguidamente fueron designados ponentes para segundo debate, en estrados, los honorables Senadores *Rodrigo Romero Hernández* (Coordinador), *Claudia Wilches Sarmiento, Germán Carlosama López, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Antonio José Correa Jiménez y Gloria Inés Ramírez Ríos.* La ponencia fue publicada en la **Gaceta** 261 de 2014, y es la base sobre la cual se elabora la presente ponencia.

El 25 de agosto del año en curso fueron reasignados los ponentes para segundo debate, designando a los Senadores *Jorge Iván Ospina Gómez* (Coordinador), *Luis Evelis Andrade*, y *Antonio José Correa Jiménez*.

Posteriormente, el 24 de septiembre de 2014 la Comisión Séptima del Senado realizó un debate de Control Político sobre la vacuna del virus del papiloma humano y los efectos secundarios que esta puede tener. En consecuencia, los aportes de este debate se incluyen en esta ponencia.

## II. Contenido y alcance del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de dos artículos, así:

El **artículo 1°** establece que el Gobierno nacional deberá garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de manera gratuita y obligatoria a todas las niñas entre 9 y 12 años de edad, escolarizadas o no escolarizadas, sin distinción del estrato social, de la raza, de la ubicación en el territorio nacional o cualquier otra condición. Igualmente, establece que se garantizará la vacunación gratuita, a las mujeres entre los 13 y los 25 años de edad en todo el territorio nacional.

Así mismo, ordena al Gobierno nacional la adopción y verificación de las medidas necesarias para que el esquema de vacunación contra el VPH dirigido a esta población se realice de forma completa, esto es, garantizando el suministro de las tres dosis.

El **artículo 2°** se refiere a la vigencia de la ley y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## III. Consideraciones generales

Si bien es cierto mediante la Ley 1626 del 30 de abril de 2013, por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptaron medidas integrales para la prevención del cáncer de cuello uterino, que fue promovida por los legisladores autores de esta iniciativa, de su texto se puede establecer que su alcance fue limitado a una población representada por las niñas escolarizadas en el cuarto grado de educación básica primaria y séptimo grado de básica secundaria, ante lo cual y teniendo en cuenta las elevadas cifras de presencia del Virus del Papiloma Humano en una población femenina de mayor espectro epidemiológico, se ha considerado pertinente la ampliación de la cobertura en el Esquema Nacional de Vacunación, de manera que se garantice el suministro gratuito y obligatorio por los operadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH), en orden a prevenir y reducir la morbilidad y mortalidad por cáncer de cuello uterino y garantizar a las mujeres colombianas ubicadas en los rangos de edad entre los 9 y los 25 años, el acceso a servicios de atención en salud sexual y salud reproductiva eficaces, oportunos, integrales y de calidad.

De otra parte, las Circulares Conjuntas emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación números 00000041 de 2012 y 00000019 de 2013 establecen los lineamientos para el desarrollo de las jornadas de vacunación de las niñas escolarizadas y no escolarizadas entre los 9 y los 18 años de edad, dejando por fuera a una población bastante significativa del espectro de mujeres que reportan los más altos índices de morbilidad por cáncer de cuello uterino, que son las mujeres con una vida sexual activa y que se encuentran entre los 18 y los 25 años de edad.

Ahora bien, surgió una controversia respecto a la obligatoriedad de esta vacuna y sus posibles efectos nocivos, debido a los efectos nocivos que presentaron varias menores en el Departamento de Bolívar. Atendiendo a estos casos, la Comisión Séptima realizó un debate de Control Político al Ministro de Salud y Protección Social.

El debate resaltó la importancia de continuar con el esquema de vacunación contra el virus del papiloma humano pero a la vez hizo evidente la necesidad de un acompañamiento por parte del Ministerio de Salud y Protección Social después de suministrar la vacuna, con el fin de evaluar permanentemente si se presentan efectos no deseados.

También se hizo evidente la necesidad de una educación sexual integral para las menores que reciban la vacuna contra el virus del papiloma humano, así como la explicación de que esta vacuna únicamente es útil ante algunas de las múltiples cepas del virus.

## IV. Pliego de modificaciones

Se adiciona un inciso al párrafo 2° el deber del Ministerio de Salud y Protección Social de hacer un seguimiento a las niñas y mujeres vacunadas con el fin de evitar efectos nocivos en la salud de estas.

**“Párrafo 2°.** Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social expedirá las medidas técnicas y administrativas para que la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) sea incluida en el Esquema Nacional de Vacunación para garantizar el esquema completo de aplicación de tres (3) dosis profilácticas en forma gratuita y obligatoria a la población objeto de la presente ley.

Dentro de este término el Ministerio de Salud y Protección Social también deberá expedir las normas y disposiciones necesarias para garantizar un adecuado seguimiento a todas las niñas y mujeres vacunadas con el fin de atender a quienes presenten posibles síntomas nocivos debido a la aplicación de la vacuna contra el virus del papiloma humano.”.

Por último, se adiciona un artículo nuevo sobre la obligación del Ministerio de adelantar una

campaña de educación sexual y de los alcances y limitaciones de la vacuna.

“Artículo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social adelantará una exhaustiva campaña de educación sexual y reproductiva, informando los riesgos del Virus del Papiloma Humano y los alcances de la actual vacuna, con la intención de que se asuma una sexualidad responsable y se conozca los riesgos de las cepas del virus que no son cubiertas con la vacuna.”.

### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la honorable Plenaria del Senado de la República, aprobar en Segundo Debate el **Proyecto de ley número 14 de 2013 Senado**, por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el virus del papiloma humano, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

  
JORGE IVÁN OSPINA GÓMEZ  
Coordinador Ponente

  
ANTONIO JOSÉ CORREA  
Ponente

  
LUIS EVELIS ANDRADE  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el virus del papiloma humano.*

El Congreso de Colombia

### DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno nacional garantizará el suministro de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de forma gratuita a todas las niñas entre 9 y 12 años de edad, escolarizadas o no escolarizadas, y a las mujeres entre los 13 y los 26 años de edad en todo el territorio nacional, sin distinción del estrato socio económico, la identidad sexual o de género, la discapacidad, la identidad étnica y cultural, la ubicación territorial o cualquier otra condición.

Parágrafo 1°. Los operadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a nivel nacional y territorial dispondrán, de conformidad con sus competencias, de los mecanismos técnicos, logísticos y administrativos para dar cabal cumplimiento a lo previsto en la presente ley.

Parágrafo 2°. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social expedirá

las medidas técnicas y administrativas para que la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) sea incluida en el Esquema Nacional de Vacunación para garantizar el esquema completo de aplicación de tres (3) dosis profilácticas en forma gratuita y obligatoria a la población objeto de la presente ley.

Dentro de este término el Ministerio de Salud y Protección Social también deberá expedir las normas y disposiciones necesarias para garantizar un adecuado seguimiento a todas las niñas y mujeres vacunadas con el fin de atender a quienes presenten posibles síntomas nocivos debido a la aplicación de la vacuna contra el virus del papiloma humano.

Parágrafo 3°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptará un protocolo de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados de impacto a la ampliación de cobertura en el suministro de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) previsto en la presente Ley.

Artículo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social adelantará una exhaustiva campaña de educación sexual y reproductiva, informando los riesgos del Virus del Papiloma Humano y los alcances de la actual vacuna, con la intención de que se asuma una sexualidad responsable y se conozcan los riesgos de las cepas del virus que no son cubiertas con la vacuna.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
JORGE IVÁN OSPINA GÓMEZ  
Coordinador Ponente

  
ANTONIO JOSÉ CORREA  
Ponente

  
LUIS EVELIS ANDRADE  
Ponente

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

Bogotá D. C., a los ocho (8) días del mes de octubre año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso**. El Informe de Ponencia para segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo debate, en siete (7) folios, **al Proyecto de ley número 14 de 2013 Senado**, por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano. Autores: honorables Senadores Carlos Alberto Baena, Manuel Virgüez, Gloria Inés Ramírez Ríos, Daira Galvis, Nohora García Burgos, Arleth Casado y honorables Representantes Glo-

ria Stella Díaz, Rosmery Martínez Rosales, Nancy Denis Castillo.

El presente Texto se publica en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**CONTENIDO**

Gaceta número 617 - martes 14 de octubre de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo número 22 de 2014 Senado, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia ..... 1

Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 19 de 2014, por medio de la cual se regula la actividad laboral y se implementan las vacaciones de los trabajadores del sector agrícola colombiano y se dictan otras disposiciones ..... 7

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 51 de 2014 Senado, por medio del cual se estimula a los soldados bachilleres que presten su servicio a la patria, vinculándolos al proceso educativo en el nivel superior ..... 10

Cuadro comparativo de las modificaciones propuestas al proyecto de ley número 51 de 2014 de Senado, “por medio del cual se estimula a los soldados bachilleres que presten su servicio a la patria, vinculándolos al proceso educativo en el nivel superior. .... 14

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 14 de 2013 Senado, por medio de la cual se garantiza el suministro gratuito y obligatorio de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano ..... 17