



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 900

Bogotá, D. C., jueves, 20 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades colombianas y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante
ÁLVARO LÓPEZ GIL
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia. Informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 062 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

Dando cumplimiento al encargo que nos hiciera la honorable Mesa Directiva, con el fin de rendir ponencia para tercer debate al proyecto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta sometemos a su consideración el presente informe en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La presente iniciativa fue radicada el 3 de agosto de 2016 por los honorables Senadores de la bancada del Centro Democrático: María Fernanda Cabal, Tatiana Cabello Flórez, Wilson Córdoba Mena, Carlos Alberto Cuero Valencia, Marcos Díaz, Pierre Eugenio García, Samuel Alejandro Hoyos, Federico Eduardo Hoyos, Rubén Darío Molano Piñeros, Óscar Darío Pérez, Esperanza Pinzón, Álvaro Hernán Prada, Ciro Alejandro Ramírez, Margarita María Restrepo, Edward David Rodríguez, Fernando Sierra Ramos, Santiago Valencia y María Regina Zuluaga.

Le correspondió el número 062 de 2016 Cámara y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 601 de 2016. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, los Representantes Margarita María Restrepo Arango y Mauricio Salazar fueron designados para rendir Informe de Ponencia para Primer Debate ante esta célula legislativa.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley busca suprimir cualquier acción que excluya a los aspirantes a un cargo determinado en el mercado laboral por su procedencia Universitaria.

Tanto en América Latina como en Reino Unido y Estados Unidos se vienen presentando este tipo de juicios subjetivos que paulatinamente van contribuyendo al incremento de la brecha profesional que puede darse entre las distintas profesiones ofertadas por los centros de educación superior.

En Colombia, la asociación entre la calidad de la educación universitaria y las posibilidades de empleo se ven duramente distorsionadas por la preferencia hacia universidades con un mejor nombre. El problema se halla principalmente en que no todos los egresados han tenido las posibilidades de formación en un contexto de mayor prestigio y el costo social que se genera sobre las determinaciones en formación superior se traslada a las oportunidades de acceso al mercado laboral.

El criterio de selección viene presentando un juicio subjetivo sobre la tendencia específica de las capacidades profesionales, trasladando costos futuros a quienes de hecho nunca pensaron que la procedencia universitaria iba a tener un impacto muy significativo en la búsqueda de empleo.

Así las cosas, también se busca cerrar la brecha de conocimiento frente a la discriminación cualitativa de universidades en el entorno nacional, máxime cuando en Colombia la educación representa uno de los pilares de modernización para las capacidades productivas de la economía.

Finalmente se pretende homogenizar los procesos de selección a través de pruebas idóneas que reemplacen cualquier concepto o juicio de valor sin efectos de medición comprobables, lo cual estaría contribuyendo significativamente a la reducción de las restricciones de entrada al mercado laboral por parte de los diferentes profesionales egresados, al tiempo que se respeta en todo momento el Derecho Fundamental al Trabajo.

Sería un gran ejemplo a seguir el hecho de que en América Latina exista un país donde no haya restricciones de acceso al mercado laboral determinadas por la Universidad de la cual se graduó un profesional, la homogenización de competencias y el Derecho Fundamental al Trabajo así como la reducción de las brechas de conocimiento contribuyen efectivamente a un mercado laboral mejor estructurado.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, además del título, cuenta con seis (6) artículos, incluido el de la vigencia.

Su **artículo 1º** corresponde al objeto del proyecto de ley.

El **artículo 2º** establece que ningún empleador podrá someter a juicio la procedencia profesional de los candidatos a ocupar cualquier cargo dentro de la organización, ni tampoco a exigir condiciones especiales para ser tenido en cuenta en los procesos de selección de personal.

El **artículo 3º** se refiere a las sanciones que serán establecidas para hacer efectivo el cumplimiento de la ley.

El **artículo 4º** establece que la institución de educación superior de procedencia del candidato no será un componente de exclusión para acceder a un empleo digno; y que para cualquier proceso de selección únicamente serán tomados aquellos que deriven de pruebas específicas diseñados para comprobar la idoneidad del futuro empleado.

Se refiere también al término mínimo de 3 días para que se le comunique al aspirante sobre el tipo de prueba que va a realizar, así como la posibilidad de este de presentar investigaciones desarrolladas en su campo y por su autoría como un componente adicional que pueda ser valorado por quien realiza el proceso de selección.

El **artículo 5º** señala que toda universidad está en capacidad de formar profesionales idóneos para la ciencia en que se ocupan y, por lo tanto, ninguna será excluida ni cuestionada frente a los estándares de aceptación e ingreso al mercado laboral de los distintos profesionales.

El **artículo 6º** establece la posibilidad de entablar una queja o reclamo cuando el empleador determine condiciones de exclusión relacionadas con la procedencia de la Institución de Educación Superior que emitió el correspondiente diploma. La queja o reclamo será atendida en un término no superior a 15 días hábiles después de haber sido presentada y copia de la respuesta será remitida al empleador, informándole las medidas tomadas en cuenta.

El **artículo 7º** se refiere a la vigencia de la ley a partir de la fecha de su promulgación.

IV. ASPECTOS GENERALES

En la última década, el desarrollo de una política de empleo para la formalización de las relaciones de trabajo a nivel nacional ha representado unos de los esfuerzos con mayor presencia de incertidumbre sobre

los efectos de mediano plazo en la consolidación de una fuerza laboral que responda a las condiciones de productividad, competitividad y desarrollo.

La formación en capital humano en las zonas urbanas ha presentado un salto social que homogeniza las condiciones a través de las cuales los nuevos profesionales se vinculan a un entorno preparado para generar estrategias de crecimiento económico, valor agregado y absorción de aprendizaje en un entorno laboral exigente.

No obstante, las restricciones de acceso al mercado laboral han terminado o por desplazarse desde una función de aprendizaje sofisticada y ampliamente productiva, hacia la medición de las capacidades del capital humano por escasas técnicas de evaluación y percepción técnica.

Son dos variables las que siempre han acompañado el proceso de contratación en el mercado laboral: en primer lugar, la experiencia ha pasado a ser en muchos casos el límite superior de calificación laboral sobre el que se basan los empleadores para generar un entorno de confianza y mayor seguridad al momento de vincular nuevo personal.

En segundo lugar, la presentación de pruebas específicas determinadas para la evaluación del aspirante al cargo denominado y su correspondiente valoración para los parámetros que exige el cargo.

No obstante de lo anterior, los empleadores pueden utilizar otro tipo de evaluación de personal siempre y cuando corresponda a prácticas objetivas que determinen específicamente las condiciones del aspirante y permitan mostrar la capacidad de desenvolvimiento en las funciones que requiere el cargo.

En este sentido, resulta preocupante que a los profesionales se les exija la procedencia universitaria para ser aceptados en un cargo. Es decir, que subjetivamente, se toma a la institución universitaria como un factor de exclusión para ser aceptado en la oferta de un empleo.

Siendo este último un factor de exclusión que no contiene proporcionalidad, infravalora otros sistemas de calificación de los aspirantes y es ampliamente controversial, el presente proyecto de ley, pone a consideración la corrección de este tipo de comportamientos selectivos que generan distorsiones sobre las posibilidades de acceso al mercado laboral, deterioran el Derecho Fundamental al Trabajo y mal interpretan los procesos de selección de personal por méritos.

El proyecto de ley parte de una premisa sobre la cual se viola el derecho fundamental al trabajo cuando por motivos de selección de personal, se desvirtúa la función de Talento Humano al aplicarse juicios de valor subjetivo que pretenden excluir una alta proporción de candidatos a un cargo laboral definido.

En estas condiciones, la estructura de la selección de personal se ve viciada por la subjetividad en la elaboración de pruebas específicas, la valoración de capacidades de los aspirantes, la idoneidad de los profesionales para ocupar un cargo determinado, el razonamiento técnico del cargo y del aspirante, el entorno de trabajo, entre otras circunstancias que afectan el clima laboral para un contexto particular.

Siguiendo la tesis económica, las restricciones a una situación de pleno empleo se deben a que la razón entre el crecimiento de la oferta laboral y la creación de nuevos cargos para un capital humano mejor preparado

no se da en una proporcionalidad igual. De ahí, que el poder de negociación entre trabajadores y empleadores está definido por el salario de reserva al cual está dispuesto a trabajar el empleado, una vez establecido que cubrirá sus costos de participar en el mercado laboral.

En este sentido, la fijación de salarios puede ser un componente que desplace la mano de obra a actividades diversas en las cuales se pueda desempeñar, sin tener la certeza de desarrollar una sola de ellas para la cual se preparó durante el ciclo de formación universitaria.

Al presentarse restricciones por encima de las capacidades de trabajo de los empleados, estos tienden a tomar malas decisiones que los llevan a infravalorar sus capacidades de formación profesional y a desplazarse hacia actividades que en poco sentido aportan al desarrollo de su conocimiento.

De acuerdo a lo anterior, cuando estamos ante una situación de creciente mano de obra el poder de negociación del empleador se ve altamente incrementado, de manera que entre los más precisos ejemplos, puede darse que un aspirante a un cargo determinado no tenga en cuenta el tipo de cargo ni de salario y tampoco investigue sobre sus funciones, sino que acude a la precaria decisión de juicio que es presionada por la necesidad de obtener ingresos para subsistir.

De ahí que el fallo de mercado en el ámbito laboral corresponde a la falta de información entre los distintos cargos ofertados, las condiciones laborales, las promesas de crecimiento, las virtudes de su desempeño y cualquier otra relación homogénea al desarrollo de una labor específica.

Cuando se presentan fallos de mercado por información incompleta, el efecto sobre la decisión de trabajar recae exclusivamente en las condiciones de generar ingreso, aun cuando se sustituye la búsqueda de una oportunidad que le permita al profesional aspirar a un cargo detallado donde pueda crecer formalmente ante el contexto económico sobre el que actúa.

Cuando las presiones laborales son desplazadas hacia la consecución de un ingreso para atender los costos de supervivencia, permitirse el ahorro y definir las compras necesarias para desarrollar la vida en un entorno digno, muchos profesionales toman decisiones de corto plazo en las cuales aceptan trabajos que no se adaptan efectivamente a su condición o están mal pagos, generando mayor distorsión sobre el mercado laboral y una alta rotación.

Con base en la anterior descripción, se entiende el traslado de las expectativas de los aspirantes a nuevos puestos de trabajo hacia el cumplimiento de requisitos subjetivos interpuestos por los empleadores

Adicional a ello, el diario *El Tiempo* ha venido haciendo publicaciones sobre el prestigio de la universidad al momento de conseguir empleo, al respecto, se cita a pie de letra, el artículo publicado el 3 de marzo de 2015:

“Jóvenes se quejan de que hay menos opciones si se egresa de una institución con poco renombre. Casos como estos abundan y ponen en evidencia el hecho de que en Colombia el nombre de la institución de educación superior es determinante en la hoja de vida de una persona, especialmente de los recién egresados.

Se trata de un fenómeno común, si se tiene en cuenta que la mayoría de los jóvenes no pueden pagar los altísimos costos de las universidades de renombre y los cupos de las públicas son escasos. Así las cosas, la úni-

ca opción que queda es formarse en sitios que aunque no gocen de gran reconocimiento están debidamente avalados por el Ministerio de Educación”¹.

En igual sentido un artículo de Revista *Semana* se planteó la misma pregunta sobre si debería importar la universidad de la que se graduó para encontrar trabajo. En el centro de la discusión está la inquietud de si esas universidades prestigiosas reflejan una élite académica, que merece consideración especial por sus méritos, o más una élite social en donde los privilegios y prejuicios son transmitidos de generación en generación.²

El nombre de la universidad tiene influencia y, en algunos casos, es crucial en la decisión de los reclutadores en una entrevista de trabajo. Hay universidades que son de referencia en algunas áreas del conocimiento y allí el título de una de estas universidades de prestigio hace la diferencia en el análisis del currículo.

A los ojos del mundo empresarial, un estudiante de una buena institución ha sido aprobado dos veces: la primera cuando pasa el examen para ingresar a la escuela y la segunda cuando se gradúa, ya que el nivel de exigencia en estas instituciones tiende a ser mucho mayor.

Cuando se trata de candidatos a pasantías, prácticas o recién licenciados, que generalmente no tienen todavía gran experiencia profesional, el peso de la escuela es más fuerte.³

Para una persona recién egresada y sin experiencia profesional, el “factor universidad” sigue siendo un elemento de diferenciación importante al momento de postular a un trabajo⁴.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria se origina en torno a los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, así como del artículo 25 sobre el Derecho Fundamental al Trabajo, 26 y 27 sobre la libertad de profesiones y oficios, así como de enseñanza y cátedra impartida en la formación académica y del Código Sustantivo del Trabajo en sus artículos 1º, 10 y 11.

Constitución Política

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

“Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley

1 <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/prestigio-de-la-universidad-si-influye-a-la-hora-de-conseguir-empleo/15675775>.

2 <http://www.semana.com/educacion/articulo/el-efecto-de-la-universidad-la-hora-de-conseguir-trabajo/445250-3>.

3 <http://mba.americaeconomia.com/articulos/reportajes/mito-o-verdad-el-nombre-de-la-universidad-pesa-en-el-curriculum>.

4 <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/06/06/664078/reclutadores-universidad-de-egreso-aun-influye-al-momento-de-postular-al-primer-trabajo.html>.

podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

“Artículo 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra”.

Del Código Sustantivo del Trabajo.

“Artículo 1° 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.”

“Artículo 10. Igualdad de los trabajadores y las trabajadoras. Artículo modificado por el artículo 2°

de la Ley 1496 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: ‘ Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor; su forma o retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley’.

“Artículo 11. Derecho al trabajo. Toda persona tiene derecho al trabajo y goza de libertad para escoger profesión u oficio, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la ley”.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Proyecto de ley número 062 de 2016 Cámara por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades y se dictan otras disposiciones.	Texto Propuesto para Primer Debate al Proyecto de ley número 062 de 2016 Cámara por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades y se dictan otras disposiciones.
Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es garantizar el acceso al mercado laboral de las diferentes profesiones ofertadas por las instituciones de educación superior a nivel nacional por el Ministerio de Educación Nacional, bajo el criterio de igualdad de condiciones de los profesionales colombianos recién graduados y haber recibido la correspondiente titulación sin ninguna discriminación o demérito por parte de los empleadores, con el fin de proteger el derecho fundamental al trabajo de los jóvenes.	Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es garantizar el acceso al mercado laboral de las diferentes profesiones ofertadas por las instituciones de educación superior a nivel nacional por el Ministerio de Educación Nacional, bajo el criterio de igualdad de condiciones de los profesionales colombianos recién graduados; y que haber recibido la correspondiente titulación sea recibida sin ninguna discriminación o demérito por parte de los empleadores, con el fin de proteger el derecho fundamental al trabajo de los jóvenes.
Artículo 2°. Ningún empleador podrá someter a juicio la procedencia profesional de los candidatos a ocupar cualquier cargo dentro de la organización, ni tampoco a exigir condiciones especiales para ser tenido en cuenta en los procesos de selección de personal.	Artículo 2°. Ningún empleador podrá someter a juicio la procedencia profesional de los candidatos a ocupar cualquier cargo dentro de la organización, ni tampoco a exigir condiciones especiales para ser tenido en cuenta en los procesos de selección de personal.
Artículo 3°. Todo empleador que someta a juicio la universidad de la cual procede un profesional y excluya instituciones de educación superior autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional cuando exista un proceso de selección de personal, será sancionado. Para sus efectos, el Gobierno nacional reglamentará y propondrá las medidas correspondientes.	Artículo 3°. Todo empleador que someta a juicio la universidad de la cual procede un profesional y excluya instituciones de educación superior autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional cuando exista un proceso de selección de personal, será sancionado. Para sus efectos, el Gobierno nacional reglamentará y propondrá las medidas correspondientes.
Artículo 4°. La institución de educación superior de procedencia del candidato no será un componente de exclusión para acceder a un empleo digno. Para cualquier proceso de selección únicamente serán tomados aquellos que deriven de pruebas específicas diseñados para comprobar la idoneidad del futuro empleado.	Artículo 4°. La institución de educación superior de procedencia del candidato no será un componente de exclusión para acceder a un empleo digno. Para cualquier proceso de selección únicamente serán tomados aquellos que deriven de pruebas específicas diseñados para comprobar la idoneidad del futuro empleado.
Parágrafo 1°. Los profesionales que desarrollen pruebas de idoneidad para aspirar a ocupar un cargo específico deben ser informados por parte de quien realiza el respectivo proceso sobre el tipo de prueba(s) que se aplicarán en un término de tres (3) días calendario para su preparación.	Parágrafo 1°. Los profesionales que desarrollen pruebas de idoneidad para aspirar a ocupar un cargo específico deben ser informados por parte de quien realiza el respectivo proceso sobre el tipo de prueba(s) que se aplicarán, en un término mínimo de tres (3) días calendario para su preparación.
Parágrafo 2°. Aquellos profesionales que aplican a la selección para un cargo específico y que demanda de las capacidades de su formación superior, podrán presentar investigaciones desarrolladas en su campo y por autoría de ellos como un componente adicional que será valorado por quien realiza el proceso de selección dentro del criterio de evaluación, como una puntuación de valor agregado.	Parágrafo 2°. Aquellos profesionales que aplican a la selección para un cargo específico y que demanda de las capacidades de su formación superior, podrán presentar investigaciones desarrolladas en su campo y por autoría de ellos como un componente adicional que será valorado por quien realiza el proceso de selección dentro del criterio de evaluación, como una puntuación de valor agregado.
Artículo 5°. Toda universidad está en capacidad de formar profesionales idóneos para la ciencia en que se ocupan y por lo tanto ninguna será excluida ni cuestionada frente a los estándares de aceptación e ingreso al mercado laboral de los distintos profesionales.	Artículo 5°. Toda universidad está en capacidad de formar profesionales idóneos para la ciencia en que se ocupan y por lo tanto ninguna será excluida ni cuestionada frente a los estándares de aceptación e ingreso al mercado laboral de los distintos profesionales.
Artículo 6°. Todo profesional estará en capacidad de reclamar su derecho al trabajo digno y podrá dirigirse ante el Ministerio de Trabajo para entablar una queja o reclamo cuando el empleador determine condiciones de exclusión relacionadas con la procedencia de la Institución de Educación Superior que emitió el correspondiente diploma. El Ministerio de Trabajo atenderá el Reclamo en un periodo no superior a 15 días hábiles después de haber sido presentada la queja o reclamo y remitirá la correspondiente respuesta con copia al empleador, informándole las medidas tomadas en cuenta.	Artículo 6°. Todo profesional estará en capacidad de reclamar su derecho al trabajo digno y podrá dirigirse ante el Ministerio de Trabajo para entablar una queja o reclamo cuando el empleador determine condiciones de exclusión relacionadas con la procedencia de la Institución de Educación Superior que emitió el correspondiente diploma. El Ministerio de Trabajo atenderá el Reclamo en un periodo no superior a 15 días hábiles después de haber sido presentada la queja o reclamo y remitirá la correspondiente respuesta con copia al empleador, informándole las medidas tomadas en cuenta.
Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las anteriores.	Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias anteriores.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes dar Primer Debate y aprobar, con modificaciones, el Proyecto de ley, *por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



H.R. MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
Coordinador Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades colombianas.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es garantizar el acceso al mercado laboral de las diferentes profesiones ofertadas por las instituciones de educación superior a nivel nacional por el Ministerio de Educación Nacional, bajo el criterio de igualdad de condiciones de los profesionales colombianos recién graduados y que la correspondiente titulación sea recibida sin ninguna discriminación o demérito por parte de los empleadores, con el fin de proteger el derecho fundamental al trabajo de los jóvenes.

Artículo 2°. Ningún empleador podrá someter a juicio la procedencia profesional de los candidatos a ocupar cualquier cargo dentro de la organización, ni tampoco a exigir condiciones especiales para ser tenido en cuenta en los procesos de selección de personal.

Artículo 3°. Todo empleador que someta a juicio la universidad de la cual procede un profesional y excluya instituciones de educación superior autorizados por el Ministerio de Educación Nacional cuando exista un proceso de selección de personal, será sancionado. Para sus efectos, el Gobierno nacional reglamentará y pondrá las medidas correspondientes.

Artículo 4°. La institución de educación superior de procedencia del candidato no será un componente de exclusión para acceder a un empleo digno. Para cualquier proceso de selección únicamente serán tomados aquellos que deriven de pruebas específicas diseñados para comprobar la idoneidad del futuro empleado.

Parágrafo 1°. Los profesionales que desarrollen pruebas de idoneidad para aspirar a ocupar un cargo específico deben ser informados por parte de quien realiza el respectivo proceso sobre el tipo de prueba que se aplicará, en un término mínimo de tres (3) días calendario para su preparación.

Parágrafo 2°. Aquellos profesionales que aplican a la selección para un cargo específico y que demanda

de las capacidades de su formación superior, podrán presentar investigaciones desarrolladas en su campo y por autoría de ellos como un componente adicional que será valorado por quien realiza el proceso de selección dentro del criterio de evaluación, como una puntuación de valor agregado.

Artículo 5°. Toda universidad está en capacidad de formar profesionales idóneos para la ciencia en que se ocupan y por lo tanto ninguna será excluida ni cuestionada frente a los estándares de aceptación e ingreso al mercado laboral de los distintos profesionales.

Artículo 6°. Todo profesional estará en capacidad de reclamar su derecho al trabajo digno y podrá dirigirse ante el Ministerio de Trabajo para entablar una queja o reclamo cuando el empleador determine condiciones de exclusión relacionadas con la procedencia de la Institución de Educación Superior que emitió el correspondiente diploma. El Ministerio de Trabajo atenderá el Reclamo en un periodo no superior a 15 días hábiles después de haber sido presentada la queja o reclamo y remitirá la correspondiente respuesta con copia al empleador, informándole las medidas tomadas en cuenta.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



H.R. MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
Coordinador Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable.

Bogotá, D. C., octubre 19 de 2016

Doctor

ALFREDO MOLINA TRIANA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E.S.D.

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 097 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se dictan normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable.*

Apreciado señor Presidente.

En cumplimiento del encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente mediante oficio adiado 7 de septiembre de 2016, y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de Ponencia positivo al proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley en estudio fue presentado el día 11 de agosto de 2016 por la honorable Representante a la Cámara Martha Patricia Villalba Hodwalker y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 630 de 2016.

2. OBJETO

El proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco de ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, promover su preservación y uso sustentable.

3. CONTENIDO

El proyecto de ley originalmente radicado cuenta con 10 artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se desarrollan, entre otras, el objeto, naturaleza y ámbito de aplicación de la ley, así como la ordenación integral, la preservación, uso sostenible y gobernanza de las zonas costeras, marítimas e insulares del territorio colombiano.

4. MARCO JURÍDICO

El proyecto de ley a que hace referencia la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

En la iniciativa tiene en cuenta lo establecido en los artículos 79 y 80 de la Constitución, en los cuales se indican, entre otros, el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, la conservación de áreas ecológicas y la preservación de la diversidad e integridad del ambiente. Además de lo establecido en la Ley 1333 de 2009 sobre procedimiento sancionatorio ambiental y el artículo 247 de la Ley 1753 de 2015 “Plan Nacional de Desarrollo Todos Por un Nuevo País” sobre la política integral para la gestión de las zonas marinas, costeras e insulares.

5. CONSIDERACIONES

Colombia es un país de mares, tenemos la fortuna de ejercer soberanía en dos océanos, poseemos 928.000 km² de mar, 1.760 Km de costas en el Atlántico y 1.480 km en el Pacífico.

Con todo ese vasto mar, es norma que el Colombia sea el segundo país con más especies de peces, según el Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia, en nuestro país habitan cerca de 2000 especies de peces marinos. Colombia produce al año 165.000 toneladas de pescado, de esa actividad comercial, desarrollada mediante pesca artesanal, industrial y acuicultura, cientos de familias colombianas derivan su sustento diario, es por ello que preocupa los datos actuales del sector, que dan cuenta de que se están reduciendo los ecosistemas y por ende las zonas donde se puede practicar cualquier tipo de pesca.

Según un reciente estudio realizado por el grupo de biología de la Universidad Nacional, hoy habría hasta tres veces menos peces en las aguas nacionales que en la década de los 70.

Con iniciativas como la presentada por la Dra. Martha Villalba lo que se busca es proteger la rica biodiversidad con la que contamos en nuestros mares, y con

ello conseguir un fin mayor, como es garantizar la seguridad alimentaria para los colombianos.

Desde la firma de la Convención del Mar en los 80 el país empezó a tener unas políticas marítimas tendientes principalmente a la protección de los ecosistemas marinos, pero también para regular las actividades pesca, de turismo y de explotación minera y con la presentación del presente proyecto de ley seguimos avanzando en ese sentido, ya que con su aprobación se logrará que los diferentes entes del gobierno central desarrollen una gestión integral de los ecosistemas marinos y costeros en el país, lo que permitirá aunar esfuerzos en la protección de esas zonas, y en su explotación sustentable para sí preservar la rica biodiversidad con la que contamos tanto en el Caribe como en el Pacífico.

6. MODIFICACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

En el articulado del proyecto, en el numeral 1 del artículo 5º, en el artículo 6º y 7º se hace referencia al “Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”, sin embargo de conformidad con lo establecido en el Decreto 3570 de 2011, el nombre correcto es “Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”, por lo que se modificarán los artículos antes mencionados en ese sentido.

Se modifica la definición consagrada en el literal b) del artículo 2º del proyecto de ley, el cual quedará así:

“Artículo 2º. Definiciones...

b) Zonas costeras: Espacios del territorio nacional formadas por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marino en donde se presenten procesos de interacción entre el mar y la tierra”.

La modificación se realiza por cuanto se hace necesario que dicha definición guarde concordancia con lo establecido en el Decreto número 1120 de 2013.

Se modifica el artículo 6º el cual quedará así:

“Artículo 6º. Preservación del territorio marino, costero e insular del territorio colombiano. El plan estratégico único de preservación, protección costera-marina, mitigación de la contaminación y control de la erosión costera en todas las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano que adelanta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será objeto de control y vigilancia, cada seis meses por parte del Congreso de la República”.

Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo original establecía que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible debía crear un plan estratégico único de preservación, protección costera-marina, mitigación de la contaminación y control de la erosión costera en todas las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, plan que a la fecha ya fue creado por dicho Ministerio, por lo que se modifica el artículo en el sentido de asignarle al Congreso de la República la función de control y vigilancia del referido plan.

Elimínese el artículo 8º. **“Gobernanza territorial de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano”**, en el cual se establece que “El Departamento de Planeación Nacional fortalecerá y consolidará la estructura nacional de la gobernanza territorial de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, a partir de acciones concurrentes, articuladas y complementarias entre las instituciones estatales del orden nacional y regional, y los entes territoriales”. La justificación a eliminación responde a que el propósito de reforzamiento institucional im-

plícito en el artículo 8° ya se encuentra incluido en el numeral 1 del artículo 5° “El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las acciones que establezcan y/o refuercen, según corresponda, los arreglos institucionales, administrativos, financieros y legales necesarios para desarrollar una gestión integrada de los ecosistemas marinos y costeros, planes y estrategias para las zonas marinas y costeras y su articulación con la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”. De igual forma el principio de planeación y programación a todos niveles institucionales se encuentra inmerso en el numeral 3 del mismo Artículo, “El Departamento de Planeación Nacional, formulará una política nacional integrada para el desarrollo sustentable de las zonas marinas, costeras e insulares, donde se determinen las competencias, los alcances, y los mecanismos de articulación entre los diferentes entes que a nivel Nacional, Regional, académicos y civiles intervienen en el manejo de las zonas marino, costeras e insulares del país”.

Además, se hace necesario efectuar algunos cambios orientados a precisar y mejorar la presente iniciativa legislativa.

7. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, **DAR PRIMER DEBATE** al Proyecto de ley número 097 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se dictan normas sobre ordenamiento, preservación, uso sostenible de las áreas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano; se fortalecen medidas de compensación y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,


EDUARDO JOSÉ TOUS DE LA OSSA

Coordinador Ponente


KAREN CURE CORCIONE

Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 097 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer un marco de ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, promover su preservación y uso sustentable.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de esta ley, se entiende por:

a) Zonas marinas: Espacios que incluyen porciones de agua y fondo marino, rocas, playas y terrenos de playa fiscales (flora y fauna), recursos históricos y culturales, que deben estar bajo protección especial para la preservación de los recursos hídricos;

b) Zonas costeras: Espacios del territorio nacional formadas por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marino en donde se presenten procesos de interacción entre el mar y la tierra;

c) Zonas insulares: Entendida como la región de las islas pertenecientes al país;

d) Ordenación integrada del territorio marino-costero: Instrumento legal para la coordinación, formulación y ejecución integral de las políticas de preservación y uso responsable de las áreas marinas, costeras e insulares del territorio nacional;

e) Uso sustentable: Acción de permanencia y sostenimiento a lo largo del tiempo de las áreas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, sin agotar sus recursos ni perjudicar el medio ambiente.

Artículo 3°. Naturaleza de la ley. La ordenación, la preservación y el uso sustentable de los ambientes marinos, costeros e insulares del territorio colombiano serán considerados de interés general.

Artículo 4°. Ámbito de aplicación de ley. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a todas las zonas costeras, marinas e insulares existentes en el territorio colombiano.

Artículo 5°. Ordenación integral del territorio marino, costero e insular del territorio colombiano.

1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las acciones que establezcan y/o refuercen, según corresponda, los arreglos institucionales, administrativos, financieros y legales necesarios para desarrollar una gestión integrada de los ecosistemas marinos y costeros, planes y estrategias para las zonas marinas y costeras y su articulación con la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”.

2. Reconózcase dentro del ordenamiento territorial de la nación, a los ecosistemas marinos y costeros como Regiones Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial, para armonizar sus usos y las actividades que allí se realicen.

3. El Departamento de Planeación Nacional, formulará una política nacional integrada para el desarrollo sustentable de las zonas marinas, costeras e insulares, donde se determinen las competencias, los alcances, y los mecanismos de articulación entre los diferentes entes que a nivel Nacional, Regional, académicos y civiles intervienen en el manejo de las zonas marino, costeras e insulares del país.

Artículo 6°. Preservación del territorio marino, costero e insular del territorio colombiano. El plan estratégico único de preservación, protección costera-marina, mitigación de la contaminación y control de la erosión costera en todas las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano que adelanta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será objeto de control y vigilancia, cada seis meses por parte del Congreso de la República.

Artículo 7°. Uso sustentable del territorio marino, costero e insular del territorio colombiano. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en convenio con los centros de investigación científica especializados en esta área y existentes en el país, implementarán una cátedra de formación obligatoria que genere conciencia marítima, y conocimiento sobre el uso y aprovechamiento sustentable de las zonas marinas, costeras e insulares del país, en todas las instituciones educativas públicas y privadas del orden nacional y regional;

así como un plan de seguimiento y monitoreo continuo a las áreas marino-costeras del país, del cual se deberá rendir un informe anual al Congreso de la República.

Artículo 8º. Del principio de publicidad. El Gobierno nacional queda facultado para adelantar las campañas de divulgación y socialización del contenido de la presente ley, utilizando los medios de comunicación que estime conveniente.

Artículo 9º. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Cordialmente,



EDUARDO JOSÉ TOUS DE LA OSSA

Coordinador Ponente



KAREN CURE CORCIONE

Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2016 CÁMARA

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de Cámara de Representantes presentamos ponencia **favorable** para primer debate al Proyecto de ley número 116 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente y conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.*

I. Competencia

La Comisión Quinta Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales”.

II. Síntesis del proyecto

El proyecto de ley fue presentado en el Congreso de la República el día 19 de agosto de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 652 de 2016. El autor del mencionado proyecto de ley es el honorable Representante Élberty Díaz Lozano.

El proyecto de ley consta de 3 artículos, que incluyen 3 párrafos y la vigencia así:

Artículo 1º. Determina el objeto del proyecto “*Los municipios deberán destinar un porcentaje máximo del 10% del valor contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, a la creación y adecuación de un sistema de vigilancia permanente que permita la protección eficaz de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.*”

Parágrafo 1º. Crea la figura de los Guardas Verdes “*(...) quienes ejercerán funciones de control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.*”

Parágrafo 2º. Establece el “*(...) personal idóneo para el control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.*”

Artículo 2º. Determina los requisitos que debe cumplir el *Guarda Verde* en estudios en “*(...) nivel técnico y/o tecnológico, con conocimiento en materia ambiental.*”

Artículo 3º. Establece la vigencia.

III. El Proyecto

Naturaleza	Proyecto de ley	
Consecutivo	Número 116 de 2016 Cámara	
Título	“Por medio del cual se establecen medidas de protección al medio ambiente y conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones”	
Materia	Cuencas Hídricas y Ambiente	
Autor	honorable Representante Élberty Díaz Lozano	
Ponente	Honorable Representante Flora Perdomo Andrade	
Origen	Cámara de Representantes	
Radicación	Agosto 19 de 2016	
Tipo	Ordinaria	
Publicación	Texto original	<i>Gaceta del Congreso</i> número 652 de 2016
Estado	Pendiente dar primer debate	

IV. Antecedentes

El Proyecto de ley número 116 de 2016, es una iniciativa legislativa que ha sido presentada previamente por el autor el día 19 de agosto de 2016, con *Gaceta del Congreso* número 652 de 2016.

Ante el Congreso de la República se han presentado varias iniciativas legislativas que versan sobre materias similares a la que aborda este. Por citar algunos ejemplos:

Al respecto, hace tránsito en el Senado de la República el Proyecto de ley número 33 de 2016, “*por medio de la cual se fomenta y promueve la reforestación de cuencas hidrográficas en el territorio nacional*” que pretende modificar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, para que los Distritos y Municipios dediquen el 1% de sus ingresos corrientes para dos fines:

a) “*La adquisición, mantenimiento y administración de las zonas para protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas, o*

b) “*Para financiar la ejecución de programas o proyectos que cumplan uno o varios de los siguientes objetivos: reforestación, recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas adquiridas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.*”

El proyecto de ley establece que “*(...) el porcentaje destinado debe ser del 1% y no menos, y que estos sean invertidos por los departamentos, los distritos o municipios de manera exclusiva en dos actividades, la adquisición de los predios considerados de interés público para la conservación de las cuencas hidrográficas.*”

ficas y/o en actividades de reforestación, recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas adquiridas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales de las cuencas hidrográficas”.

Esta iniciativa fue presentada por el honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía, el 26 de julio de 2016 y publicada en la *Gaceta del Congreso* 546 de 2016.

De igual forma este momento hace tránsito en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley número 82 de 2016 “*por la cual se dictan normas para la protección y fomento del arbolado y los bosques urbanos, periurbanos y de cuencas y se dictan otras disposiciones*” que se relaciona en parte con la protección de las cuencas hidrográficas, enfocando esa acción en señalar “*(...) competencias, responsabilidades y acciones administrativas, financieras y de gestión técnica, que se deben emprender en relación con la planificación, protección y mantenimiento del arbolado y los bosques urbanos, periurbanos y de cuencas, por parte de las entidades territoriales*”.

El proyecto de ley es de autoría de los honorables Representantes Ana Paola Agudelo García, Guillermina Bravo Montaña y Carlos Eduardo Guevara Villabón y fue presentado en la Secretaría de la Cámara el 10 de agosto de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 611 de 2016. El ponente para primer debate es el honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes.

V. Fundamentos de derecho

Se citarán algunos de los fundamentos jurídicos que sustentan la importancia de este proyecto de ley. Entre otras, de las disposiciones más relevantes en materia de aguas encontramos:

1. El Decreto-ley 2811 de 1974, “*Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables*”, Reglamentado por el Decreto Nacional 2372 de 2010, reguló las actividades relacionadas con el uso y aprovechamiento del agua, en temas de vertimiento, captación, ocupación de cauces, ordenamiento de cuencas entre otros.

1. La Ley 373 de 1997 por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.

2. El Decreto 1729 de 2002 “*por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”; en su artículo 1° define la cuenca hidrográfica así:

“Artículo 1°. Definición de cuenca. Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”.

3. La Ley 99 de 1993, en su artículo 111, modificada por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, establece la conservación de recursos hídricos, así:

“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que

surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

Parágrafo 1°. *Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.*

Parágrafo 2°. *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento”.*

4. El Decreto 0953 del 17 de mayo de 2013, reglamentó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 y estableció las directrices para la adquisición y mantenimiento de las áreas antes mencionadas y para la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales.

VI. Consideraciones

El recurso hídrico es un elemento indispensable para la vida, de su conservación y cuidado depende la supervivencia. En este sentido, debemos entender que este recurso es fundamental para el ser humano, los animales y las plantas, ya sea usado para consumo, riego, abastecimiento de agua o producción de energía entre otros y por lo tanto la protección de las cuencas hidrográficas es de vital importancia. Al respecto, es necesario precisar que una cuenca hidrográfica es:

*“(...) el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”.*¹

¹ Decreto 2811 de 1974, art. 312.

En este orden de ideas, es importante señalar que el área que rodea la cuenca es de gran relevancia para su conservación, es así que la vegetación y los árboles son indispensables para la calidad del recurso hídrico, pues estos son los que captan el agua, la drenan y la conducen, por tanto “*si se cortan los árboles y las plantas (deforestación) la tierra retiene menos agua y los pozos y arroyos se secan. Los períodos secos se prolongan y se hacen más frecuentes, dando lugar a problemas de salud relacionados con la falta de agua. La deforestación también causa la pérdida de los suelos, haciendo que el cultivo de alimentos sea más difícil y produciendo hambre y migración*”²² por tanto “*las plantas y los árboles hacen que el flujo de la lluvia sea más lento, sirven para que el agua se extienda y se absorba en la tierra, y evitan que arrastre demasiada tierra. Los ríos y los arroyos son el sustento de la gente, peces y animales.*”

*Si el agua ingresa lentamente a los ríos a través del suelo, habrá más agua en ellos durante el período entre una lluvia y otra, y se producirán menos inundaciones durante las tormentas. Los humedales, que generalmente están al pie de las cuencas, filtran y limpian el agua a medida que esta fluye. Los humedales pueden incluso filtrar algunos contaminantes tóxicos.”*³³

En ese sentido, observamos la importancia que tiene la protección de estas zonas para el bienestar del ser humano, toda vez que son áreas muy sensibles que requieren de cuidados especiales y que en muchas ocasiones se encuentran afectados por el incremento de la población, la falta de cultura, educación o desconocimiento sobre cuidados al ambiente, que han generado en muchos sectores de nuestro país que las cuencas hidrográficas y sus zonas aledañas, se encuentren en estado de abandono, sin ningún tipo de cuidado o vigilancia, situación que produce niveles de contaminación que pueden afectar no solo la salud del ser humano sino, las condiciones naturales de vida óptimas de las especies que se benefician del afluente, por lo tanto, se hace necesario implementar de forma prioritaria, estrategias para lograr la protección efectiva de las cuencas hidrográficas y sus áreas circundantes, con el fin de mejorar la cantidad y calidad del agua.

En este orden de ideas, el Estudio Nacional del Agua 2014 (ENA-2014)⁴⁴, realizado por el Ideam pudo concluir lo siguiente⁵:

“- Colombia cuenta con un rendimiento hídrico promedio que equivale a 6 veces el promedio mundial y a 3 veces el de Latinoamérica; además de reservas de aguas subterráneas que triplican esta oferta y se distribuyen en el 74% del territorio nacional.

- Sin embargo, la distribución del agua es desigual para las diferentes áreas hidrográficas. En las áreas hidrográficas Magdalena-Cauca y Caribe, donde se encuentra el 80% de la población nacional y se produce el 80% del PIB Nacional, se estima que está solo el 21% de la oferta total de agua superficial.

- Las condiciones más críticas del recurso hídrico, asociadas a presión por uso, contaminación del agua, vulnerabilidad al desabastecimiento, vulnerabilidad frente a variabilidad climática y condiciones de regulación; se concentran en 18 subzonas hidrográficas en las áreas Magdalena – Cauca y Caribe que abarcan 110 municipios con una población estimada de 17.500.000 habitantes.

- La afectación a la calidad del agua, expresada en cargas contaminantes de material biodegradable, no biodegradable, nutrientes, metales pesados y mercurio; se concentra en cerca de 150 municipios que incluyen ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Villavicencio, Manizales y Bucaramanga.

- La materia orgánica biodegradable vertida a los sistemas hídricos en 2012 se estima en 756.945 t/año, mientras que la materia orgánica no biodegradable, es decir sustancias químicas, se estima en 918.670 t/año, siendo Bogotá, Cali, Medellín y Cartagena los principales aportantes.

- 205 toneladas de mercurio son vertidas al suelo y al agua de los ríos a nivel nacional.

- 318 cabeceras municipales pueden presentar problemas de desabastecimiento en épocas secas lo cual podría afectar una población de aproximadamente 11.530.580 habitantes entre las cuales se destacan Chiquinquirá, Paipa, Floresta, Soracá, Manzanares, Yopal, Neiva, Maicao, Santa Martha, Buga, Palmira entre otras.

- Se identifica una alta dependencia de agua verde en los sectores agrícola y pecuario, lo que hace que estos sectores económicos sean vulnerables al cambio climático.

- Se identificaron 61 sistemas acuíferos, cuya ubicación geográfica coincide con subzonas caracterizadas por altas presiones de uso, contaminación, vulnerabilidades al desabastecimiento, a la variabilidad y al cambio climático.

Es así, como el agua subterránea se constituye en una alternativa para mejorar las condiciones de disponibilidad, aún en situaciones climáticas críticas por su alta resiliencia. Sin embargo, es necesario ampliar la frontera de conocimiento hidrogeológico en el país; pues solo el 20% de estos sistemas se conoce con un nivel adecuado para la gestión, el aprovechamiento y, especialmente, para la toma de decisiones en el ordenamiento ambiental del país.

El ENA 2014 evidencia la disponibilidad de agua verde y agua azul en el país, que corresponde al 97% y 3% respectivamente, mostrando claramente el potencial del patrimonio hídrico natural de Colombia que va más allá de los ríos, lagos y acuíferos.

El ENA, se convierte entonces en una herramienta de evaluación integral del agua, que también da a conocer las novedades temáticas, acordes a la cantidad de agua superficial y subterránea disponible en el país; a la calidad del agua respecto a las afectaciones y vulnerabilidades del recurso; y a la distribución que se realiza por todo el territorio nacional:

- Aproximadamente el 62% de la lluvia en Colombia se convierte en oferta hídrica superficial equivalente a un volumen de 2.012 km³.

- El área Magdalena – Cauca, tan solo representa el 13.5% de esa oferta, mientras que el Área de Amazonas representa el 37% de la oferta.

2 ² Conant Jeff y Fadem Pam; Hesperian Health Guides; Berkeley, California, EE.UU; Guía comunitaria para la salud ambiental; 2008; p. 160.

3 ³ Ibid; p. 156.

4 ⁴ Ideam, Estudio Nacional del Agua 2014. Bogotá, D. C., 2015. 496 páginas.

5 <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/1960-estudio-nacional-del-agua-informacion-para-la-toma-de-decisiones>.

- Se estima que en Colombia hay una **oferta hídrica potencial de agua subterránea** de 5.848 km³ (reservas potenciales de agua subterránea) en las 16 Provincias Hidrogeológicas identificadas en Colombia”.

- El total de agua que se demanda en diferentes sectores a nivel nacional, es de **35.987 mm³**, que equivale a llenar 28 veces el volumen del embalse de Betania. Es así como el sector de mayor demanda es el agrícola con un **46,6%**, seguido del sector energético con el **21.5%**, el pecuario con el **8.5%** y el doméstico con el **8.2%**.

- El agua concesionada anualmente que se reporta en las estadísticas del MADS de cobros por tasa de uso del agua proveniente de aguas subterráneas equivale a **1.032 millones de m³**. De estos, **498 millones de m³** (48%) corresponden al sector agrícola (**450 millones de m³** se extraen en el Valle del Cauca para la Agroindustria Azucarera), **17%** corresponde a consumo doméstico y **25%** a consumo industrial.

En Colombia son transportados cada año más de 300 millones de toneladas de sedimentos, siendo el mayor aportante el río Magdalena en la estación de Calamar, donde se estima un transporte anual de 140 millones de toneladas”.

Al respecto, la legislación ha evolucionado en algunos aspectos que pretenden la conservación de las áreas de importancia estratégica en materia de recursos hídricos, tales como el pago por servicios ambientales, el cual es el único sistema actual implementado que otorga una retribución a manera de incentivo y compensación, a los propietarios de esos predios por no usar dichas zonas para otras actividades⁶, sin embargo, una vez se realice la intervención en dichas áreas, la entidad territorial pasa a ser proteccionista de estas zonas, debiendo realizar gestiones de cuidado que no se acomodan a la realidad actual.

En este sentido, la legislación colombiana establece que los municipios dispongan un porcentaje no inferior al 1% del total de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica con el objeto de conservar los recursos hídricos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas⁷, no obstante, esta disposición se queda corta frente a la real situación que afrontan las cuencas hidrográficas en el país. Estas zonas de vital importancia, en muchos casos son abandonadas después de ser intervenidas y no se realiza un cuidado diligente en procura de su conservación, por lo tanto se propone en esta iniciativa, que un porcentaje máximo del 10% del valor contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, se destine específicamente para la vigilancia y protección de las cuencas hidrográficas, mediante Guardas Verdes.

Mediante esta iniciativa, los denominados Guardas Verdes, realizarán jornadas de vigilancia y control sobre las cuencas hidrográficas y sus alrededores, informando a la autoridad competente sobre cualquier eventualidad o situación que ponga en peligro evidente el área de importancia estratégica y que pueda repercutir en la salud humana. Este sistema de vigilancia, pretende una mayor y efectiva participación de la entidad territorial en el cuidado de las cuencas hidrográficas y sus

áreas circundantes, permitiendo hacer un seguimiento continuo de los cambios naturales que se presenten en dichas áreas, como cambios en el nivel del afluente, posibles inundaciones, deslizamientos, actividades ilícitas entre otros.

En este orden de ideas, el Guarda Verde cumplirá funciones muy similares a las de un “guardabosque”, pero específicamente en estas áreas de importancia estratégica, promoviendo la conservación de los recursos naturales para su máximo aprovechamiento y vigilando estas áreas de situaciones exógenas que amenacen su integridad natural.

En este contexto, la entidad territorial estaría al tanto de cualquier situación de riesgo para el ambiente pero además, tendría la posibilidad de conocer de manera permanente, las áreas para realizar labores de reforestación de especies nativas colombianas e implementar programas para el cuidado de la flora y fauna, con el fin de producir una mejor calidad ambiental.

Con la presente propuesta, se pretende reconocer lo que en materia ambiental la Constitución Política indica en el artículo 80 al establecer que “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (Subrayas fuera de texto).

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

De esta manera, el Guarda Verde en materia ambiental, se convierte en el primer protector del ambiente para las áreas de importancia estratégica, las cuales son reconocidas como de interés público, como lo establece el artículo 111 de la Ley 99 de 2003, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

En este orden de ideas, es importante precisar que actualmente la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas Pomcas, establece “(…) los criterios, procedimientos y metodologías para orientar a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas”⁸; (…) es el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.

También es el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica”⁹.

De acuerdo a lo anterior, es indispensable que el Guarda Verde, se incorpore dentro de los planes tendientes a la protección de las cuencas hidrográficas y sus zonas aledañas en cumplimiento de lo contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por

6 Decreto 953 de 2013.

7 Ley 99 de 1993. Artículo 111. Modificado por el art. 106, Ley 1151 de 2007, Modificado por el artículo 210, Ley 1450 de 2011. Reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013.

8 <http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/cuencas-hidrograficas/Guia-Tecnica-para-la-formulacion-de-planes-de-ordenacion-y-manejo-de-cuencas-hidrograficas-POMCAS.pdf>; p 9.

9 <http://ambientebogota.gov.co/385>.

el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 para lo cual, en el presente proyecto, se propone que un máximo del 10% de ese valor sea destinado a su implementación; siguiendo los parámetros establecidos en el Decreto 1640 de 2012 “*por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones*”.

VII. Impacto fiscal

La propuesta contenida en el presente proyecto de ley, no va a generar ningún tipo de impacto fiscal en los municipios pues las entidades territoriales están obligadas a adquirir y mantener las áreas de importancia estratégica con el objeto de conservar los recursos hídricos en dichas áreas, como lo dispone la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1640 en el numeral 2 del artículo 40.

VIII. Texto propuesto

Por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente, conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:


Artículo 1°. Los Municipios deberán destinar un porcentaje máximo del 10% del valor contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, a la creación y adecuación de un sistema de vigilancia permanente que permita la protección eficaz de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.

Parágrafo 1°. La vigilancia estará a cargo de Guardas Verdes, quienes ejercerán funciones de control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.

Parágrafo 2°. El sistema de vigilancia integrado por las Entidades Territoriales, contará con personal idóneo para el control y supervisión de las cuencas hidrográficas y las áreas circundantes.

Artículo 2°. El Guarda verde deberá cumplir con requisitos de estudio en nivel técnico y/o tecnológico, con conocimiento en materia ambiental.

Artículo 3°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.


 FLORA PERDÓMO ANDRADE
 Representante a la Cámara
 Departamento del Huila

IX. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **Ponencia Favorable** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, seguir con el trámite del primer debate al Proyecto de ley número 116 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente y conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,


 FLORA PERDÓMO ANDRADE
 Representante a la Cámara
 Departamento del Huila

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades y se dictan otras disposiciones.

I. Antecedentes

El Proyecto de ley número 062 de 2016 Cámara es de autoría de los honorables Congresistas de la banda del Centro Democrático: *María Fernanda Cabal, Tatiana Cabello Flórez, Wilson Córdoba Mena, Carlos Alberto Cuero Valencia, Marcos Díaz, Pierre Eugenio García, Samuel Alejandro Hoyos, Federico Eduardo Hoyos, Rubén Darío Molano Piñeros, Oscar Darío Pérez, Esperanza Pinzón, Álvaro Hernán Prada, Ciro Alejandro Ramírez, Margarita María Restrepo, Édward David Rodríguez, Fernando Sierra Ramos, Santiago Valencia y María Regina Zuluaga.*

Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 3 de agosto de 2016 bajo el número 62, publicado en la *Gaceta del Congreso* 601 de 2016.

El 30 de agosto de 2016 fueron designados ponentes para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, los honorables Representantes Margarita María Restrepo y Mauricio Salazar Peláez, dentro del estudio realizado no fue posible concordar sobre una sola ponencia, razón por la cual se ha decidido presentar ponencia aparte de dicha iniciativa.

II. Objeto y justificación del proyecto

1. Objeto y contenido del proyecto de ley

El objeto de la presente iniciativa es **garantizar** el acceso al mercado laboral de las diferentes profesiones ofertadas por las instituciones de educación superior a nivel nacional por el Ministerio de Educación Nacional, bajo el criterio de igualdad de condiciones de los profesionales colombianos recién graduados y haber recibido la correspondiente titulación sin ninguna discriminación o demérito por parte de los empleadores, con el fin de proteger el derecho fundamental al trabajo de los jóvenes.

El proyecto de ley contiene 6 artículos de la siguiente manera:

Su artículo 1° corresponde al objeto del proyecto de ley.

El artículo 2° plantea que ningún empleador podrá someter a juicio la procedencia profesional de los candidatos al empleo.

El artículo 3° se refiere a las sanciones a las que habrá lugar en caso del no cumplimiento de la ley.

El artículo 4° corresponde a la no exclusión para acceder a un empleo digno. Se refiere también al término mínimo de 3 días para que se le comunique al aspirante sobre el tipo de prueba que va a realizar, así como la posibilidad de este de presentar investigaciones desarrolladas en su campo y por su autoría como un componente adicional que pueda ser valorado por quien realiza el proceso de selección.

El artículo 5° señala nuevamente la no exclusión de las diferentes universidades respecto al ingreso laboral del candidato al cargo.

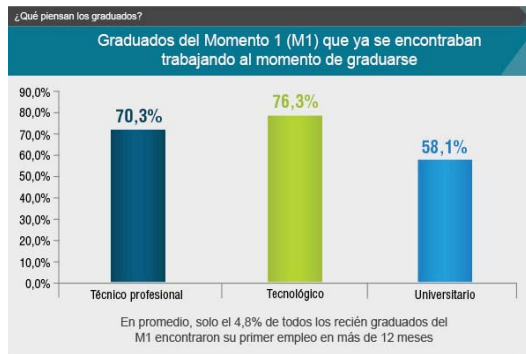
El artículo 6° la capacidad de reclamar su derecho al trabajo digno ante el Ministerio de Trabajo para entablar una queja o reclamo cuando el empleador de-

termine condiciones de exclusión relacionadas con la procedencia de la Institución de Educación Superior que emitió el correspondiente diploma.

El artículo 7° se refiere a la vigencia de la ley.

III. Consideraciones al proyecto de ley

De acuerdo al sistema de información del Observatorio Laboral, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, en el 2014 se realizó la *encuesta de seguimiento a graduados de pregrado*¹ un año después de que obtuvieran su título, 5.777 personas fueron encuestadas (la muestra), las cuales representan a los 198.839 egresados de las Instituciones de Educación Superior y 2.214 personas que representan a los 65.902 graduados del Sena. Con respecto a la encuesta realizada se puede apreciar que en cuanto al tiempo que les tomó conseguir su primer empleo, se expresa que en el Momento 1 (al primer año de haberse graduado) el 58,1% de los egresados del nivel universitario ya venía trabajando cuando recibieron su título. Igualmente, ya estaban organizados laboralmente el 76,3% de los profesionales del nivel tecnológico y el 70,3% de los técnicos profesionales. Solamente **el 4,8%** de todos los recién graduados encuestados se demoró en obtener su trabajo más de 12 meses.



Fuente: Ministerio de Educación – Observatorio Laboral para la Educación. Encuesta de seguimiento a graduados 2014.

Según esta encuesta, aquellos que están buscando trabajo, principalmente los del Momento 1 (al primer año de haberse graduado), *encuentran que la falta de experiencia* es el principal factor para no lograrlo, el 42,7% de las personas encuestadas expresan que son rechazados debido a no tener experiencia, sin embargo la exposición de motivos de esta iniciativa legislativa atribuye “preocupante que a los profesionales se les exija procedencia universitaria para ser aceptados en un cargo”²² y justifican que es por esta razón que son rechazados de las diferentes ofertas de empleo.

Con lo anterior se pretende demostrar con la presente muestra estadística realizada por el Ministerio de Educación Nacional en el año 2014, es que no existe correlación real ni prueba alguna que demuestre la influencia del nombre o el tipo de universidad del que se gradúan y la adquisición de un empleo, debido a que el verdadero obstáculo que impide la incursión de los profesionales al campo laboral es realmente la experiencia que se les exige para su aspiración.

Por otra parte y en el marco de la exposición de motivos se explica tácitamente que el proyecto de ley “busca suprimir” cualquier acción que excluya a los aspirantes a un cargo determinado en el mercado laboral

por su procedencia Universitaria, siendo dicha afirmación difícil de garantizar y difícil de evaluar, por lo que al buscar suprimir toda acción que excluya a los aspirantes al cargo por su procedencia universitaria se estaría vulnerando el **principio de autonomía de la voluntad privada** – precepto constitucional establecido en el Título XII, del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Capítulo I, y artículo 333 norma de categoría Constitucional que establece la libertad y la autonomía de la empresa privada para el desarrollo de su ejercicio comercial, autonomía que incluye el contratar personal mediante procesos de selección, los cuales tienen como finalidad mejorar la calidad del bien o servicio que se está prestando a la comunidad, así como generar mayor competitividad y rentabilidad.

Así mismo, la honorable Corte Constitucional, en un fallo de Acción de Tutela instaurada por Luis Humberto Trujillo Álvarez, contra Empresa Colombiana de Petróleos Ecopetrol S.A., Sentencia T-694/13, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, señaló en sus consideraciones lo siguiente:

“Cabe resaltar que la jurisprudencia ha reconocido que **en el ámbito de las relaciones particulares rige la autonomía de la voluntad privada**, en este ámbito es que se entiende la libertad de empresa conforme el artículo 333 de la Constitución Política, el cual dispone que “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común”. Con base en ello, los empresarios pueden tomar las decisiones que consideren más aptas para el desempeño de su negocio, y en ese sentido, regular las relaciones dentro de la empresa conforme al objeto que se pretende”.

Por lo tanto y en lo que respecta a los términos de los procesos de selección la misma Sentencia considera que incluye los términos de selección que a bien ellos propendan de acuerdo al objeto de su empresa, valores, visión, etc. así:

“...es necesario advertir que las empresas privadas dentro de su autonomía y libertad económica, **tienen la posibilidad de reglamentar sus procesos internos de selección de personal, y en el ejercicio de ellos, valorar y cotejar la información que le allegan los postulantes sobre su desempeño profesional** con el objeto de analizar la idoneidad del postulante al cargo respectivo. Igualmente, dentro del margen de apreciación de las empresas que se rigen bajo la autonomía de la voluntad privada, pueden, con la información allegada, no solo verificar si se cumplen los requisitos profesionales para el cargo, sino además, **tener preferencias sobre los postulantes que consideren más convenientes para conformar su personal**, bien sea por antecedentes judiciales, referencias personales, entre otros”.

De lo anterior se concluye que la iniciativa legislativa en estudio, se encuentra en contravía con el Estado Social de Derecho, lo establecido en la Constitución Política en su artículo 1° y artículo 333, en la jurisprudencia proferida por las altas Cortes que protegen a la empresa privada como potencial generadora de empleo, e incluso en los 13 tratados comerciales que actualmente Colombia tiene vigentes, convirtiéndose en una iniciativa inconstitucional desde toda perspectiva jurídica por cuanto su finalidad, aunque lo que busca es prevenir la discriminación laboral se encuentra mal enfocada por cuanto la falencia no se encuentra en los procesos de selección laboral, ni en los campos universitarios, se encuentra realmente en algunos de los

1 Fuente: Ministerio de Educación – Observatorio Laboral para la Educación. Encuesta de seguimiento a graduados 2014.

2 http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3

requisitos que se exigen dentro de los procesos contractuales laborales como lo demuestra los estudios, esta es en la experiencia que se les exige para aspirar a determinadas plazas.

Por el contrario darle vía libre a este proyecto generaría una restricción violatoria e arbitraria a una norma constitucional que favorece la empresa privada la cual actualmente le otorga plenas libertades para la escogencia autónoma del personal a contratar todo lo anterior en aras de mejorar constantemente la prestación de los servicios y generar mayor productividad.

De acuerdo a lo anteriormente descrito se pretende establecer que si bien se entiende el buen ejercicio legislativo, creemos que este articulado y en esencia el proyecto de ley afectaría el libre desarrollo de la actividad comercial y laboral en el sector privado, generaría a su vez un gran impacto sobre la productividad de las empresas, y en consecuencia frenaría el desarrollo comercial, personal y familiar de todos los colombianos, además de convertirse en una norma jurídica que regula contraviniendo lo establecido en la Carta Política, iniciativa con una finalidad imposible de garantizar en estos términos, por lo tanto expresamos nuestra proposición de archivo a esta iniciativa legislativa.

IV. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones se propone a los miembros de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar archivo al Proyecto de ley número **062 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,



H.R. MAURICIO SALAZAR PELAEZ
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las fuerzas militares y de policía y se dictan otras disposiciones.

Acumulado con el Proyecto de ley número 154 de 2015 Cámara, por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización.

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2016.

Doctor

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Asunto. Informe de ponencia negativa para segundo debate al **Proyecto de ley número 101 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las fuerzas militares y

de policía y se dictan otras disposiciones”, acumulado con el **Proyecto de ley número 154 de 2015 Cámara**, por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización.

Respetado Dr. Pérez:

En cumplimiento de la designación que me fue encomendada por la mesa directiva, presento el Informe de Ponencia negativa para segundo debate al **Proyecto de ley número 101 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las fuerzas militares y de policía y se dictan otras disposiciones, acumulado con el **Proyecto de ley número 154 de 2015 Cámara**, por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización, en los siguientes términos:

- I. Trámite legislativo.
- II. Aspectos generales.
- III. Consideraciones generales
- IV. Motivos y Justificación
- V. Proposición.

Asimismo, respetuosamente solicito publicar y dar a conocer a los honorables Representantes de esta célula legislativa la presente ponencia.

Cordialmente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara por Bogotá del PDA

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

En el último trimestre de 2015 se radicaron dos proyectos de ley que modifica y reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las fuerzas militares y de la policía nacional, los cuales se acumularon para el debate por unidad de materia, estos proyectos son:

1. **Proyecto de ley número 101 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las fuerzas militares y de policía y se dictan otras disposiciones”, de autoría de la honorable Representante a la Cámara *María Eugenia Triana Vargas* y el honorable Senador *Mauricio Aguilar Hurtado*, radicado el 1° de septiembre de 2015.

2. **Proyecto de ley número 154 de 2015 Cámara**, por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización, de autoría del Ministro de Defensa Nacional, doctor *Luis Carlos Villegas Echeverri*, que fue radicado el 5 de noviembre de 2015 y fue remitido por competencia a la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

Se designó como ponentes para primer debate a los Representantes: *José Luis Pérez Oyuela* (Coordinador), *Aida Merlano Rebolledo* (Coordinadora), *Efraín Antonio Torres Monsalvo*, *María Eugenia Triana Vargas*, *Alirio Uribe Muñoz* y *Ana Paola Agudelo García*.

En sesión del 11 de mayo de 2016 de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes se presentaron dos ponencias, una ponencia positiva, radicada por los Congresistas *José Luis Pérez Oyuela* (Coordinador), *Aida Merlano Rebolledo* (Coordinadora), *Efraín Antonio Torres Monsalvo*, *María Eugenia Triana Vargas*, y *Ana Paola Agudelo García*, y una ponencia negativa radicada por el Representante *Alirio Uribe Muñoz*.

En esta sesión del día miércoles 11 de mayo de 2015, fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 101 de 2015 Cámara**, “*por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las fuerzas militares y de policía y se dictan otras disposiciones*”, acumulado con el “**Proyecto de ley número 154 de 2015 Cámara**, *por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización*”.

II. ASPECTOS GENERALES

1. Servicio militar en normatividad vigente

Desde la Constitución de 1886 se le ha atribuido carácter obligatorio a la prestación del servicio militar en Colombia. El artículo 165 de la Carta del 86 establecía que todos los colombianos debían tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exigieran para defender la independencia nacional y las instituciones patrias. Este artículo fue desarrollado por la Ley 1ª del 19 de febrero de 1945, la cual reguló la prestación del servicio militar en Colombia. En términos generales, tal ley estableció que todo varón colombiano estaba obligado a inscribirse para la prestación del servicio militar obligatorio, requisito sin el que no le sería posible formular solicitudes de exención o aplazamiento (artículo 3º)¹.

Posteriormente a partir de la Constitución de 1991 se estableció la obligación de prestar el servicio militar con el objetivo de defender la soberanía y las instituciones del Estado, derivada del artículo 216 de la C.P. que establece:

Artículo 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

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.

A partir de esta disposición constitucional, a través de la Ley 48 de 1993 se reglamentó el Servicio de Reclutamiento y Movilización, durante estos años una serie de normas han modificado esta ley, entre ellas:

- Ley 418 de 1997 en su artículo 13 (prohibición de incorporación de menores de 18 años de edad).
- Decreto 2048 de 1993, *por el cual se reglamenta la Ley 48 de 1993 sobre el servicio de reclutamiento y movilización*.
- Ley 548 de 1999, la cual prorrogó por tres años su vigencia y, adicionalmente, en su artículo 2º modificó el artículo 13 de la Ley 418.

• Ley 642 del 2001 artículo 1º aclaró el artículo 2º de la ley 548, así: “Aclárase el artículo 2º de la Ley 548 de 1999, en el sentido de que la opción prevista en el inciso 2º de este artículo se aplicará también a quienes cumplan los dieciocho (18) años mientras cursan sus estudios de bachillerato momento en el cual deben definir su situación militar”.

• Ley 1184 de 2008, *por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones*.

• Ley 1243 de 2008, *por la cual se establecen rebajas en las sanciones para los remisos del servicio militar obligatorio*.

• La Ley 1738 de 2014 modifica nuevamente el artículo 13 de la Ley 418 de 1997.

• Leyes que han prorrogado la vigencia de las leyes anteriores, a saber: Ley 782 del 2002 que prorrogó la vigencia de la Ley 642 del 2010; la Ley 1106 del 2006 prorrogó la vigencia de la Ley 782 del 2002 y la Ley 1421 del 2010 que prorrogó la Ley 1106 del 2006 y la Ley 1738 de 2014 que prorrogó la Ley 1421 de 2010.

Frente a esta obligación Constitucional, la Corte Constitucional ha manifestado que este es un deber relativo y que gracias a las transformaciones jurídicas del país respecto de la Carta de 1886: la fuerza normativa de los derechos; el carácter vinculante de los instrumentos internacionales de los Derechos Humanos y su valor para interpretar las disposiciones internas; la eliminación de una religión oficial y, en consecuencia, la protección constitucional a la libertad de conciencia y de pensamiento, así como el respeto por la diversidad y el pluralismo, se ha impactado de manera positiva los procesos de incorporación y reclutamiento para la prestación del servicio militar obligatorio.

En razón de la figura del bloque de constitucionalidad, la aplicación e interpretación de esta disposición constitucional debe realizarse respetando los parámetros definidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha intervenido para proteger derechos fundamentales que se han visto vulnerados en desarrollo del reclutamiento de los jóvenes para la prestación del servicio militar, como el caso de las detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento denominadas “batidas” y otras violaciones al debido proceso de reclutamiento consagrado en la Ley 48 de 1993. De igual forma, se ha pronunciado para proteger los derechos de personas que por ley están exentas de prestar el servicio militar o están incurso en las causales de aplazamiento y aun así han sido obligadas a prestar el servicio, e incluso ha intervenido para proteger derechos fundamentales que pueden verse vulnerados por la obligatoriedad misma del servicio, como es el derecho a la objeción de conciencia².

III. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Problemas de incorporación denunciados en los últimos años

El pasado 27 de octubre de 2014 en el recinto de la Comisión Segunda de la Cámara realicé un debate de control político al Ministro de Defensa, denuncié públicamente que las fuerzas militares, especialmente, las unidades de reclutamiento e incorporación realizaban en los barrios y sectores populares del país detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento, práctica ilegal conocida como “Batidas”.

² La Sentencia C- 728 del 2009 reconoce la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio como un derecho fundamental. La Sentencia T-018 del 2012 ordena al Ministerio de Defensa la difusión del derecho a la libertad de conciencia y objeción de conciencia. La Sentencia T-314 del 2014 previene al Ejército Nacional para que no vuelva a desconocer el derecho a la objeción de conciencia. Recientemente la Sentencia T-455 de 2014 ordena un listado de acciones para el respeto y difusión del derecho por parte de la dirección de reclutamiento e insiste en la ilegalidad de las detenciones arbitrarias.

¹ Informe de la Defensoría del Pueblo “*servicio militar obligatorio en Colombia: incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia*”. 2014.

En este debate se denunció que se conducía a los jóvenes a cuarteles o distritos militares por largos períodos de tiempo con el propósito no solo de obligarlos a inscribirse, sino de someterlos a exámenes médicos, y si resultaban aptos, incorporarlos inmediatamente a las filas, sin cumplir con el procedimiento establecido por la Ley 48 de 1993. Esta situación tiene como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales como la libertad de circulación, la libertad personal y el debido proceso.

Asimismo, presenté a la opinión pública en este debate de control político 973 casos de jóvenes reclutados en batidas y redadas ilegales, en las que se presentaron las siguientes prácticas recurrentes:

1. Desconocimiento generalizado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional por parte del personal militar, en particular de las Sentencias C-879 de 2011, C-728 de 2009 y T-018 de 2012, relacionadas con la prohibición de las batidas y el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia.

2. Uso inadecuado y de mala fe de los términos compeler y compilaciones para justificar las detenciones arbitrarias.

3. Retención ilegal de documentos para asegurar la detención de los jóvenes. (Asumen funciones de policía judicial).

4. Capturas ilegales de jóvenes en espacios públicos masivos (concierto, teatro, rock al parque) y acceso a las Unidades Permanentes de Justicia de la Policía (UPJ), Transmilenio, estaciones del Metro, parques, calles, instituciones educativas y Registradurías.

5. Participación y complicidad de la policía para realizar capturas ilegales (encubrir el comportamiento ilegal de las fuerzas militares), en casos denunciados se ha evidenciado que la Policía Nacional ha acompañado estas redadas y son ellos quienes piden documentos a los jóvenes.

6. Agresión verbal y física a los jóvenes incorporados.

7. Omisión de todas las exenciones legales y de aplazamiento (estudiantes, indígenas, víctimas, entre otras).

8. Transporte de jóvenes en buses intermunicipales por parte de militares vestidos de civil, poniendo en riesgo la vida de militares reclutadores y reclutados.

9. Ocultamiento de los camiones en los cuales se hacen las detenciones arbitrarias.

10. Ocultamiento del origen de los camiones y de los efectivos que realizan el operativo.

11. Omisión de procesos previos que vienen adelantando los jóvenes en los Distritos Militares correspondientes para justificar detenciones arbitrarias.

12. Las detenciones de jóvenes se realizan en varias ciudades por Batallones, Brigadas ubicadas en zonas de conflicto que luego se traducen en colocar de carne de cañón a los jóvenes.

13. Batidas y redadas a los jóvenes más pobres: Estas detenciones arbitrarias o “batidas”, reproducen el sesgo del reclutamiento hacia los más pobres, son los hijos de los trabajadores, campesinos los que hoy enfrentan la guerra.

Esta situación llevó a que la Corte Constitucional en su **Sentencia de Tutela T- 455 de 2014** realizara un fuerte llamado a las autoridades militares para que se respeten los derechos fundamentales de los obligados a definir su situación militar y reitera de manera enfática que las batidas o redadas están absolutamente prohibidas por la Constitución Política y que en sentido alguno se puede entender que la competencia para *compeler* es *para retener o conducir a los jóvenes*.

“Reiteración de jurisprudencia/redadas o batidas destinadas al reclutamiento y movilización de conscriptos son inconstitucionales/ vulneración del derecho fundamental a la libertad personal en redadas o batidas que realiza el Ejército.

PROHIBICIÓN DE REDADAS O BATIDAS INDISCRIMINADAS

“Las redadas o batidas, procedimientos que de manera general responden al patrón antes explicado, están prohibidas por la Constitución, al tratarse de medidas restrictivas de la libertad personal que carecen de autorización judicial y que tampoco se encuentran dentro de las taxativas excepciones descritas en el artículo 28 C.P. A este respecto, la Corte debe ser enfática en indicar que las autoridades militares no tienen competencia para hacer redadas o batidas indiscriminadas, con el propósito de identificar a quienes no han resuelto la situación militar, para conducirlos a instalaciones militares y proceder a incorporarlos. Estas acciones contravienen la Constitución y la ley, al desconocer la reserva judicial sobre la libertad personal, en tanto derecho inalienable de todos los habitantes”.

Frente a estos procedimientos irregulares, la Corte estableció de manera precisa lo siguiente:

1. La libertad personal, que incluye la libertad de locomoción, es un derecho constitucional que opera tanto de forma autónoma, como condición para el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales. Esto bajo el entendido de que *“...quien no goza de la libertad personal, por estar detenido o retenido contra la propia voluntad no puede gozar de los otros derechos y libertades. De ahí que la Constitución prevea requisitos muy exigentes para reducir a prisión o arresto a una persona o para registrar su domicilio: a) la existencia de un mandamiento escrito de autoridad judicial competente; b) el respeto a las formalidades legales; y c) la existencia de un motivo previamente definido en la ley”.*

2. Las garantías de protección de la libertad personal están contenidas en el artículo 28 C.P., el cual contempla dos tipos de reservas legales. *“[P]or una parte para definir las formalidades a las que deben ajustarse las actuaciones que supongan una interferencia en la libertad personal y en la inviolabilidad de domicilio y, por otra parte, para definir los motivos por los cuales estos derechos pueden ser objeto de limitación. E igualmente sujeta la actuación de los agentes del Estado en la materia a las reglas del debido proceso señaladas en el artículo 29 constitucional³³.”*

Este mismo precedente identifica cómo la Constitución confiere una garantía reforzada a la libertad personal, denominada por la doctrina como reserva de la primera palabra o reserva absoluta de jurisdicción,

3 Sentencia C-024 de 1994.

según la cual corresponde exclusivamente a los jueces definir desde la primera acción restrictiva de la libertad. Este estándar, que es incluso más exigente que el contemplado en normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, solo es exceptuado por la captura en flagrancia, la detención administrativa preventiva y las competencias que sobre la materia se otorgan a la Fiscalía General, hipótesis que en todo caso están sometidas al control judicial posterior.

3. Bajo este marco, la Corte encontró que la expresión “compeler”, contenida en el artículo 14 de la Ley 48 de 1993, confiere a las autoridades militares encargadas del reclutamiento la facultad de usar la fuerza o la autoridad para que los obligados se inscriban con miras a resolver su situación militar. **Sin embargo, esta facultad se circunscribe exclusivamente a la momentánea restricción de la libertad, por el periodo estrictamente necesario para verificar la situación militar y ordenar la inscripción**, so pena de la imposición de las multas previstas en la Ley 48/93, **sin que en modo alguno pueda entenderse como una facultad legal para conducir al obligado a una guarnición militar para que inicie la prestación del servicio**. Esto debido a que esa actuación constituiría una violación de la reserva judicial de la libertad.

4. A este respecto, la Sentencia C-879/11 fue precisa en afirmar que “...la expresión compelerlo contenida en el artículo 14 de la Ley 48 de 1993 es muy ambigua y presenta serios problemas constitucionales en su aplicación, pues da lugar a que sea interpretada en el sentido de que autoriza detenciones arbitrarias que vulneran la reserva judicial prevista en el artículo 28 constitucional. || Ahora bien, en aras del principio de conservación del derecho resta por considerar si la expresión compelerlo contenida en el artículo 14 de la Ley 48 de 1993 es susceptible de una interpretación conforme con la Constitución, y en tal sentido encuentra esta Corporación que la única comprensión que cumple tal condición es si se entiende la expresión acusada en el sentido de que quien no haya cumplido la obligación de inscribirse para definir su situación militar, solo puede ser retenido de manera momentánea mientras se verifica tal situación y se inscribe, proceso que no requiere de ningún formalismo y que se agota precisamente con la inscripción, por lo tanto no puede implicar la conducción del ciudadano a cuarteles o distritos militares y su retención por autoridades militares por largos periodos de tiempo con el propósito no solo de obligarlo a inscribirse, sino de someterlo a exámenes y si resulta apto finalmente incorporarlo a filas.

2. El servicio militar durante las últimas dos décadas

En este apartado se hará un análisis de la información proporcionada por el Ministerio de Defensa Nacional, con respecto, a cómo ha sido la prestación del servicio militar desde el año 1993 al año 2015, con el objetivo de determinar: i) número de jóvenes incorporados, ii) número de jóvenes conscriptos que decidieron continuar con la carrera militar, iii) número de jóvenes que abandonaron el servicio militar obligatorio, iv) número de jóvenes muertos en combate durante su prestación del servicio militar obligatorio, v) número de jóvenes con daños físicos y/o mentales permanentes, y vi) número de jóvenes en condición de remisos. Se presenta

este análisis, para que los congresistas de la Cámara de Representantes determinen si quieren seguir legislando para que nuestros jóvenes sigan truncando sus sueños por ir a la guerra.

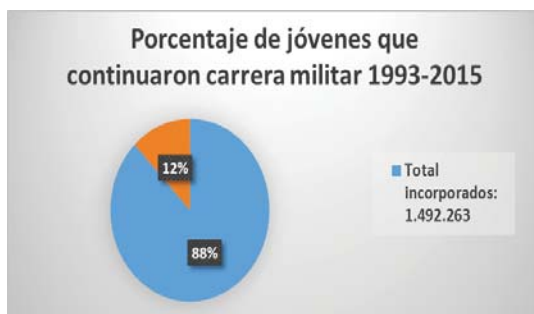
Según estos datos, desde el año 1993 al 2015 **1.402.209** jóvenes han prestado servicio militar en el Ejército Nacional, distribuidos así:



Elaboración propia Fuente: Respuesta Derecho de petición Ministerio de Defensa Nacional 25 de febrero de 2016

Como se observa en la gráfica anterior, desde el año 2002 el número de jóvenes empieza a incrementar, debido a la estrategia de militarización y control territorial implementada a partir de la Política de Seguridad Democrática, la cual vinculó masivamente a los jóvenes a esta guerra que ha dejado 7.675.032 víctimas, los jóvenes que sobrevivieron en la guerra aplazaron su proyecto de vida hasta 24 meses.

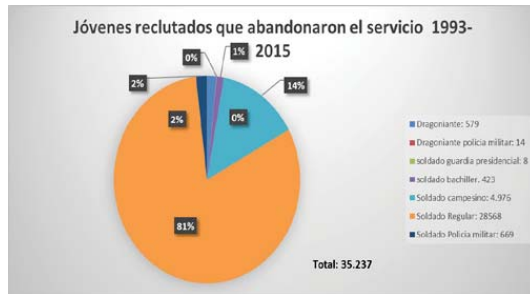
Jóvenes que continuaron la carrera militar



Elaboración propia Fuente: Respuesta Derecho de petición Ministerio de Defensa Nacional 25 de febrero de 2016.

Según la información proporcionada por el Ministerio de Defensa Nacional de 1.492.263 jóvenes reclutados, solo **208.467** decidieron continuar con la carrera militar, el número restante retornó a sus actividades académicas, laborales y familiares.

Asimismo, como se verá en la gráfica siguiente, del total de conscriptos de 1993-2015, durante la prestación del servicio, **35.237** jóvenes abandonaron el servicio, los soldados regulares fueron los que más abandonaron el servicio, (en total 28.568), equivalente al 81%, seguido de los soldados campesinos equivalente al 14% (4.976).



Elaboración propia Fuente: Respuesta Derecho de petición Ministerio de Defensa Nacional 25 de febrero de 2016.

De 1993-2015, el Ministerio de Defensa reportó que 1.294 jóvenes que se encontraban prestando servicio militar perdieron la vida, el 83% de jóvenes se encontraban bajo la modalidad de soldado regular.



Elaboración propia Fuente: Respuesta Derecho de petición Ministerio de Defensa Nacional 25 de febrero de 2016.

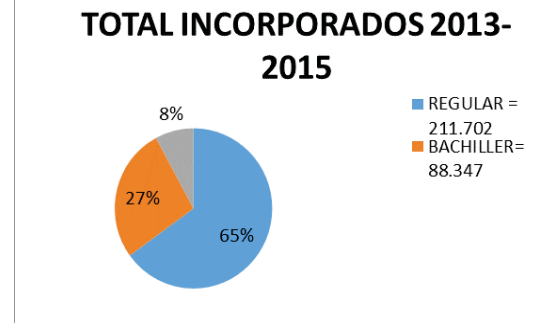
En este mismo sentido, durante los años 2009 al 2015, 7.552 jóvenes quedaron afectados de por vida por los daños físicos y/o mentales que fueron víctimas durante la prestación del servicio militar; nuevamente como en las gráficas anteriores los más afectados fueron los soldados regulares, con un 74% del total reportado.



Elaboración propia Fuente: Respuesta Derecho de petición Ministerio de Defensa Nacional 25 de febrero de 2016.

En los últimos 3 años la Jefatura de Reclutamiento y Jefatura de Desarrollo Humano del Ejército Nacional, reporta que han incorporado a las fuerzas militares y a la Policía Nacional a 325.718 jóvenes.

El 65% de los jóvenes fueron incorporados como regulares y el 27% como campesinos, como se ha demostrado en debates anteriores, estos jóvenes fueron reclutados en las zonas socioeconómicas más humildes de nuestras ciudades, como producto de las detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento – conocidas como batidas.



Elaboración propia Fuente: Respuesta Derecho de petición Ministerio de Defensa Nacional 25 de febrero de 2016.

De este total de jóvenes reclutados del 2013 al 2015, **19.057** jóvenes fueron incorporados en la ciudad de Bogotá, durante estos años denunciamos que batallones militares provenían de departamentos tales como, Casanare, Guaviare, Putumayo y Meta quienes realizaban el procedimiento de incorporación de manera ilegal.

De los 19.057 jóvenes reclutados en Bogotá, según respuesta del Ministerio de Defensa Nacional del 26 octubre de 2015, **12.836** jóvenes fueron reclutados por los Distritos Militares números 51, 52, 1, 2, 3 y 4, en las siguientes localidades:

1. Fontibón, Puente Aranda, Antonio Nariño y Los Mártires: **426 jóvenes reclutados**
2. **Usme, Sumapaz, Ciudad Bolívar y Tunjuelito: 11.738*** “El número es más alto porque hay más potencial para reclutar, por nivel educativo y estrato”.
3. Santafé, Teusaquillo, Chapinero y Barrios Unidos: 37 jóvenes reclutados.
4. San Cristóbal, Candelaria y Rafael Uribe Uribe: 246 jóvenes reclutados.
5. Kennedy, Bosa y Engativá: 268 jóvenes reclutados.
6. Usaquén y Suba: 121 jóvenes reclutados.

Tal y como señala el Ministerio de Defensa Nacional, los jóvenes reclutados para prestar el servicio militar son lo más pobres del país, ejemplo de ello, **son los 11.738 jóvenes de las localidades, de Usme, Sumapaz, Ciudad Bolívar y Tunjuelito**, el principal argumento de la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional es que en estas localidades existe más potencial por nivel educativo y estrato.

En general se trata de población de bajos recursos, jóvenes en condición de vulnerabilidad y pobreza ingresados como soldados regulares o bachilleres. La gran mayoría de soldados regulares son de zonas de exclusión y con fuertes niveles de pobreza, por lo que parece que estos procedimientos se concentran en contra de jóvenes campesinos y de barrios populares de las principales ciudades.

Por último, es importante mencionar que a la fecha existe un reporte de **764.701 jóvenes en condición de remisos**.

3. Servicio militar y convenios con empresas privadas del sector minero-energético

Tal y como señaló el Senador Iván Cepeda en el debate de control político *Convenios entre empresas del sector minero-energético y fuerza pública*, realizado el pasado 3 de noviembre de 2015, la protección del sistema petrolero energético y vial nace a partir de la implementación de la política de seguridad en el sector minero-energético que responde a tres situaciones:

1. Profundización del modelo extractivista.
2. Boom de conflictos socioambientales.
3. Militarización de los territorios: creación de batallones energéticos y vitales y numerosos de convenios entre transnacionales y FFPP.

El Gobierno colombiano ha creado a lo largo de los últimos años los denominados *Batallones Energéticos, Mineros y Vitales*. Su crecimiento ha acompañado la política de atraer la inversión extranjera de las empresas multinacionales del sector para la implementación de la política neoliberal extractivista: la denominada “locomotora minero-energética”. Inicialmente en el año 2011 eran 11 batallones, para el año 2016 ya son 22 los batallones minero-energéticos.

La protección del sector minero-energético es proporcionada por los Batallones Especiales Energéticos y Vitales (BAEEV), *son batallones o unidades del nivel táctico operacional, cuya finalidad es proteger el sistema petrolero energético y vial. A la fecha existen 22 unidades militares de esta naturaleza los cuales cuentan con un número aproximado de 498 hombres (de acuerdo con las directrices de organización impartidas por el mando)*⁴. Aunque la militarización de los territorios se produce con fundamento en la existencia del conflicto armado, esta es también la respuesta del Estado a los conflictos socioambientales y sindicales en las empresas transnacionales.

El funcionamiento de dichos batallones y la militarización en general de estas zonas extractivistas se afianzan en buena parte a través de la existencia de convenios que se suscriben entre empresas del sector minero-energético (la mayoría empresas transnacionales) y la fuerza pública. Situación que genera un proceso de privatización de la fuerza pública, violación de los DDHH y pérdida de soberanía nacional.

La fuerte militarización de las zonas extractivas no ha significado una mayor seguridad de las poblaciones afectadas. Censat Agua Viva y Mining Wacht Canadá advertían de que “*las regiones ricas en recursos son la fuente del 87% de los desplazamientos forzados, 82% de las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, y 83% de los asesinatos de líderes sindicales*”.¹

La función de estas unidades, contra lo que pudiera parecer razonable, no es proveer seguridad pública sino asegurar las inversiones extranjeras y la extracción minero-energética.

Varios de estos batallones están ubicados al interior de las instalaciones de las empresas o minas, como es el caso del Batallón Militar 15, localizado desde octubre de 2011 dentro de los campos petroleros de la multinacional Pacific Rubiales, en Puerto Gaitán, Meta, donde la empresa además les aporta vehículos y combustible. O el Batallón Energético Vial N° 8 radicado en los terrenos e instalaciones de la minera Frontino Gold Mi-

nes, en el municipio de Segovia, Antioquia, tal como indica la misma página web del Ejército Nacional⁵.

Los 20 Batallones tienen áreas de responsabilidad definidas y funcionan en predios de propiedad de empresas del sector minero-energético

BAEEV	Ubicación actual	Área de responsabilidad	Propietario del predio
NP 1	Araucutza	Arauca	Caño Limón Coveñas
NP 2	La Jagua de Ibérico	Cesar	Minas de la Drummond
NP 3	La Gloria	Cesar	Seguridad Ayacucho
NP 4	San Rafael	Antioquia	Minas e Hidroeléctricas
NP 5	Zaragoza	Antioquia	Minas e Hidroeléctricas
NP 6	Miraflores	Boyacá	Oleoducto de Ocenso
NP 7	Barrancabermeja	Santander	Refinería Ecopetrol
NP 8	Segovia	Antioquia	Minas e Hidroeléctricas
NP 9	Valledel Guamez	Putumayo	Oleoducto Transandino
NP 10	Convención	Norte de Santander	Caño Limón Coveñas
NP 12	Garzón	Hulla	Ecopetrol e Hidroeléctricas
NP 13	Ubalá	Cundinamarca	Hidroeléctrica Guavio
NP 14	Tame	Arauca	Caño Limón Coveñas
NP 15	Puerto Gaitán	Meta	Pacific Rubiales
NP 16	Caricare	Arauca	Caño Limón Coveñas
NP 17	Albania	Guajira	Minas Corojón
NP 18	Toledo	Norte de Santander	Oleoducto Bicentenario
NP 19	Puerto Rico	Caquetá	Ecopetrol
NP 20	Ipiales	Nariño	Oleoducto Transandino
NP 21	Villa Garzón	Putumayo	Oleoducto Transandino

Fuente: Debate de control político Senador Iván Cepeda, 3 de noviembre de 2015.

En la actualidad se tiene conocimiento de 1.229 convenios entre el Ministerio de Defensa Nacional y las empresas privadas

FUERZA	PERIODO	SECTOR
EJÉRCITO NACIONAL	2000-2015	Minería e hidroeléctricas
	1999-2015	Hidrocarburos
FUERZA AÉREA COLOMBIANA	2009-2014	Hidrocarburos
ARMADA NACIONAL	2006-2015	Minería e hidrocarburos
POLICÍA NACIONAL	1995-2015	Hidrocarburos
	2000-2013	Hidroeléctricas

Fuente: Debate de control político Senador Iván Cepeda, 3 de noviembre de 2015.

El valor de estos contratos, a precios corrientes, alcanza una cifra cercana a los 2,57 billones de pesos. Cabe preguntarse cuánto invierte el Estado en la protección de las empresas transnacionales.

De 1995 a 2015 se tiene conocimiento de 1.229 convenios, (en la actualidad no se conoce el total de convenios)

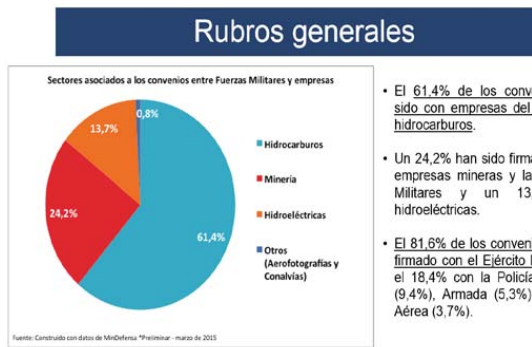
1995-2015: 1.229 convenios a los que tuvimos acceso



Fuente: Debate de control político. Senador Iván Cepeda, 3 de noviembre de 2015.

4 Respuesta Derechos de petición, Ministerio de Defensa Nacional, 25 febrero de 2016.

5 <http://www.ejercito.mil.co/wap/index.php?idcategoria=190694>



Fuente: Debate de control político. Senador Iván Cepeda, 3 de noviembre de 2015.

Principales empresas que han suscrito convenios, aunque Ecopetrol es la empresa que más convenios ha firmado con la Fuerza Pública, los cuales alcanzan un rubro de 1,6 billones de pesos, sin contar que tienen convenios conjuntos con otras empresas. Llama la atención la existencia de casos de otras empresas que aún sin haber iniciado la explotación, han invertido muchos recursos en este tipo de convenios, tal y como ocurre con la AGA.

EMPRESAS	PERIODO	VALOR (en millones)**
Pacific Rubiales y Metapetroleum	2007-2014	119.150
ISAGEN	2008-2014	100.732
Oleoducto Bicentenario (Pacific, Ecopetrol, Petrominerales, Hocol, Canacol, Vetra, Grupo CIC)	2011-2014	72.403
OCENSA – Oleoducto Central	2002-2014	50.501
Empresas Públicas de Medellín	2008-2014	55.274
Carbones del Cerrejón	2008-2014	30.851
Drummond	2009-2014	10.514
AngloGold Ashanti (AGA) información disponible	2008-2012	10.176

Fuente: Debate de control político Senador Iván Cepeda 3 de noviembre de 2015

Según información publicada por el propio Ministerio de Defensa Nacional, se destinan más de 68.000 personas a cuidar al sector minero energético, de infraestructura y vial. De estos, en el año 2103, 2014 y 2015 se enviaron a estos Batallones Especiales Energéticos y Viales (Baeev), encargados de la seguridad de estas empresas privadas a 16.596 soldados regulares, reclutados en las zonas más pobres del país.

IV. OBSERVACIONES GENERALES AL PROYECTO DE LEY DE RECLUTAMIENTO NÚMERO 101 Y 154 DE 2015 CÁMARA

En ese contexto se esperaba que el Ministro de Defensa Nacional radicara un Proyecto de ley, que en primer lugar, corrigiera los graves problemas en el procedimiento de incorporación y reclutamiento y, en segundo lugar, que esta iniciativa legislativa estuviera acorde a los cambios y adaptaciones que requiere el país para la terminación del conflicto armado y para la consolidación de una paz estable y duradera. Sin embargo, nos encontramos ante un proyecto de ley que corresponde a la misma lógica de guerra que hoy todo el pueblo colombiano rechaza.

Como se demostrará a continuación, con este proyecto de ley se seguirá legislando para la postergación de la guerra, omitiendo los grandes esfuerzos que hace el país para consolidar una Colombia en paz. Lo único que se brinda a los jóvenes con este proyecto es un fusil para la construcción de paz.

En este numeral se presentan las siguientes consideraciones que se distribuyen en tres categorías: incoherente, inconveniente e inconstitucional:

1. El proyecto de ley es incoherente e innecesario

1. Este proyecto de ley es innecesario porque de fondo no está realizando ninguna reforma a lo establecido en la Ley 48 de 1993, no regula en su totalidad todo lo relacionado con la prestación del servicio militar obligatorio y tampoco recoge los estándares delimitados por la Corte Constitucional sobre la materia.

2. Esta reforma al ser elaborada bajo postulados de guerra, no reconoce los requerimientos de la sociedad colombiana del presente y no está en sintonía con las políticas de construcción de paz y no es claro cuál va ser su contribución en el posconflicto. Al revisar la exposición de motivos es claro se tiene como sustento en este proyecto de ley los criterios de incorporación, permanencia y formación definidos para afrontar el conflicto armado, desconoce cualquier posibilidad de que las fuerzas militares puedan contribuir a la paz, más allá de la seguridad y las armas.

3. Amplía de manera injustificada la duración del servicio militar de 12 a 18 meses, bajo el argumento de unificación de modalidades, desconociendo el derecho a la igualdad.

4. Como se evidenció durante el primer debate, este proyecto de ley no corrige los problemas e irregularidades que se han presentado en el proceso de definición de la situación militar y tampoco se eliminan los obstáculos para el debido respeto y garantía del derecho fundamental a la objeción de conciencia.

5. Mantiene la contribución de la cuota de compensación “como única modalidad de servicio social” aunque en la práctica esto se convirtió en un impuesto para los jóvenes y sus familias.

6. Impone obligaciones, sanciones disciplinarias y retribuciones económicas a terceros como, colegios, planteles educativos y empresas, a pesar de que la obligación de definir la situación militar es individual.

7. Vulnere la garantía del debido proceso, toda vez que se pretende exonerar al Estado de cualquier responsabilidad, dejando la carga de la prueba en los jóvenes, sin que se surta el debido proceso administrativo.

8. No reconoce el principio de buena fe y se legisla bajo el criterio de que todos los jóvenes se volverán infractores.

9. El presente proyecto de ley no contribuye en el respeto y la garantía del derecho fundamental al trabajo, porque, aunque no se exige la libreta militar al momento de ingresar a laborar, sí se exige a los jóvenes que no tengan la libreta militar que se pague en los 18 meses siguientes y este artículo solo aplica aquellos que fueron declarados exentos o no aptos. Es decir que no aplica para los más de setecientos sesenta y cuatro mil jóvenes que se encuentran en condición de remisos.

10. Se imponen sanciones a terceros que vulneran el derecho a la libre empresa y derecho a la libre asociación.

11. Establece beneficios que son inconstitucionales y beneficios de carácter económico que, según el Ministerio de Hacienda el Estado no tendría la capacidad para asumir. Asimismo estos beneficios no están cargados al presupuesto del sector Defensa, sino al presupuesto de las entidades territoriales y universidades tanto públicas como privadas. Situación que pondría en riesgo a dichas instituciones por contar con presump-

to restringido. Lo cual vulnera la autonomía y descentralización territorial y la autonomía universitaria.

12. Todo el capítulo de infracciones y sanciones se extralimita del marco legal y constitucional, solo establece la exención de la multa para “el infractor” que sea incorporado al servicio militar. Lo anterior, deja abierta la posibilidad de que se vulneren derechos fundamentales, como al debido proceso por cuanto no prevé las condiciones en las cuales se podría aplicar una exención a la multa conforme al debido proceso y a la legalidad de las actuaciones administrativas.

13. Sanciona y penaliza todo el proceso de incorporación e imponer sanciones e infracciones desproporcionadas e irrazonables, tanto a los jóvenes como a terceros como rectores y empresarios, vulnerando derechos fundamentales lo que desconoce claramente los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

14. Limita la responsabilidad administrativa del Estado, al pretender a través de una ley ordinaria, determinar cuándo se presenta una falla en el servicio, aun cuando el Consejo de Estado ha señalado una serie de presupuestos para que proceda la declaratoria de Responsabilidad Extracontractual del Estado- entre ellos, la más importante, los derechos vulnerados por los agentes del Estado.

V. Motivos y justificación: archivo del proyecto

De acuerdo con lo anterior, la plenaria de la Cámara de Representantes debe archivar el Proyecto de Ley 101 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las fuerzas militares y de policía y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 154 de 2015 cámara *“por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización”*. -, por razones de incoherencia, inconveniencia e inconstitucionalidad:

1. Incoherencia de los proyectos 101 de 2015 y 154 de 2015 Cámara:

- Estos proyectos de ley son incoherentes con los propósitos de paz que avanzan en el país. Durante décadas, la guerra ha obligado a los jóvenes a construir sus sueños con pedazos y fragmentos de más de 50 años de conflicto armado, que ha dejado más de 220.000 personas asesinadas; 27.023 secuestrados; 1.982 masacres; 5,7 millones de desplazados⁶, 5.700 ejecuciones extrajudiciales y una larga lista de violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos que han generado horror e infamia en sus familias y en la sociedad en general, llevando a que la gran mayoría de jóvenes participen directa o indirectamente en el Conflicto teniendo como única opción la guerra.

- Por ello, es importante destacar el momento que vive actualmente el país, en el que la construcción de paz debe avanzar en el cierre del ciclo de violencia, ya que la justificación de esta, como mecanismo para resolución de los problemas ha dejado una huella enorme, por lo que se requiere que el Estado colombiano y la sociedad realicen las transformaciones que el país necesita para la garantía de derechos y para construir escenarios de participación colectiva por un país mejor.

- En estas transformaciones los jóvenes son los primeros llamados en la construcción de la paz, ya no desde las armas sino desde las múltiples formas en las que han aportado y pueden aportar a sus comunidades.

Existen diversos mecanismos y métodos que pueden permitir a los jóvenes del país plantear soluciones que resuelvan las causas estructurales del conflicto social, político, económico y armado por el que atraviesa Colombia. La sustentación, no solo teórica, sino empírica de esta situación se halla en la realidad del país que podemos evidenciar en cada boletín informativo del día. En el marco de un posible posacuerdo, es imprescindible permitir a los jóvenes, encontrar salidas distintas a la guerra, como una forma de acceder al ejercicio y garantía de sus derechos. Este escenario abre la posibilidad de generar un amplio proceso social, político y económico de participación para construir la paz.

- Estos proyectos de ley van en contravía a lo prometido por el presidente Juan Manuel Santos en su campaña. Dado que le dijo a las millones de madres que sus hijos no irían más a la guerra. Hoy esta promesa se desvanece con un proyecto de ley que no solo ratifica esta obligación, sino que incrementa el tiempo de prestación a 18 meses. El Presidente Santos prometió que el servicio militar sería voluntario, que los colombianos que decidan tomar las armas podrán hacerlo, esta medida ayudaría a que las fuerzas militares se profesionalizaran.

- Este congreso no puede seguir legislando para la guerra, urge archivar este proyecto de ley, no podemos seguir obligando a los jóvenes a empuñar fusiles en el posconflicto, esto es incoherente con el mensaje de paz a las víctimas, a las familias pobres y a los mismos jóvenes.

- En la etapa actual que vive nuestro país es imperativo que la ciudadanía se vincule de manera más activa a la construcción de paz, especialmente los jóvenes, quienes son el eje dinamizador de la consolidación de paz. Y para esto, se requiere de ajustes en la legislación nacional que permitan materializar la participación activa de la ciudadanía en la construcción de la paz.

2. Inconveniencia de los proyectos 101 de 2015 y 154 de 2015 Cámara

- Este proyecto de ley es inconveniente por cuatro razones, en primer lugar, porque no corresponde al contexto actual del país, que como todos sabemos es la terminación del conflicto armado y la construcción de paz en el posconflicto, razón que supondrían, que los cambios propuestos apunten a desmilitarizar la vida de los colombianos y no a ampliar el servicio militar obligatorio.

En segundo lugar, porque al analizar las cifras anteriores se puede concluir que existe un rechazo generalizado de los jóvenes a la obligación de prestar el servicio militar a participar de la guerra, afirmación que se sustenta en la información proporcionada por el Ministerio de Defensa:

1. Del total de los jóvenes que prestaron el servicio militar desde el año 1993 a 2015, **tan solo el 12%** decidió continuar con la carrera militar.

2. Desde el año 1993, **35.237** jóvenes han abandonado el servicio militar, de estos el 80% corresponde a soldados regulares, seguidos de los soldados campesinos con el 14%.

3. Hasta el año 2015 se encuentran en condición de remisos 764.161 jóvenes.

Es evidente que no existe vocación ni interés en los jóvenes de participar en la guerra, el Gobierno nacional debe propender porque los jóvenes aporten desde otro tipo de servicio social al país.

6 Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, 2013.

A pesar de entender claramente que a través de esta reforma legal no se elimina la obligatoriedad, sí es claro que en tanto se avanza hacia un posconflicto, no tiene sentido esta reforma, el Congreso debe poner todos sus esfuerzos en legislar para que existan cambios verdaderos, no para reformar y que todo siga igual.

El pueblo colombiano requiere de unas fuerzas militares profesionalizadas y especializadas que garanticen, en el marco de sus obligaciones constitucionales, el Estado Social de Derecho, no se puede seguir obligando a los jóvenes, ya el conflicto armado ha dejado millones de víctimas, entre ellas:

1. Los **1.294** jóvenes que resultaron como muertos en combate durante la prestación del servicio militar

2. Los **7.552** jóvenes que quedaron afectados de por vida por los daños físicos y mentales de que fueron víctimas durante la prestación del servicio militar obligatorio.

En tercer lugar, no es injusto e inconveniente que esta guerra la sigan los más pobres de este país, como se señaló anteriormente, durante los 3 años se reclutaron **325.718** jóvenes, de estos el 65% de los jóvenes reclutados ingresaron bajo la modalidad de soldado regular y el 27% bajo la modalidad de soldados campesinos.

Solo para analizar un caso, de los **325.718** jóvenes reclutados, **19.057** corresponden a la ciudad de Bogotá, de estos **11.738** fueron reclutados en las localidades de Usme, Sumapaz, Ciudad Bolívar y Tunjuelito, bajo el argumento que allí están los más pobres y de menor acceso a la educación. Esta situación también se denunció en otras ciudades del país, como Medellín, Cali y pasto.

Finalmente en cuarto lugar, este proyecto de ley es inconveniente, porque como se demostró en el apartado de consideraciones, existe una enorme preocupación frente a la relación de las fuerzas militares con las empresas multinacionales, desde la creación de los Batallones Especiales Energéticos y Viales, dichas empresas cuentan con sus propios batallones, esta relación esta mediada a través de los convenios, 1.229 convenios conocidos, los cuales representan una cifra cercana a los 2.57 billones de pesos.

A estos Batallones Especiales Energéticos y Viales en los años 2013 al 2015 se enviaron **16.596 soldados regulares, reclutados en las zonas más pobres del país.**

En este marco valdría la pena preguntarse si la intención de mantener el servicio militar obligatorio obedece a compromisos económicos con las empresas multinacionales tales como, Pacific Rubiales y Metapetroleum, Isagén, Drummond, Aglogold Ashanti.

¿Este será el papel de la fuerza pública en el posconflicto?

¿Deberían ser los jóvenes obligados a prestar servicio militar la seguridad privada de las empresas multinacionales del sector minero energético?

3. Inconstitucionalidad de los proyectos 101 y 154 de 2015

En el acápite de observaciones al proyecto se presentaron de manera general los problemas del proyecto de ley, a continuación se presentan algunos de los artículos que podrían declararse inconstitucionales:

3.1. En el artículo 13. *Duración servicio militar obligatorio* Se unifican las distintas modalidades en desarrollo del principio de Igualdad, eliminando las ca-

tegorías previstas (soldado regular, campesino y bachiller) bajo el argumento, que mantener esta diferenciación es discriminatoria con los conscriptos y vulnera el principio de igualdad. Según la exposición de motivos se acogió después de 20 años lo establecido en los salvamentos de voto de Sentencia C511-1994.

Sin embargo, al unificar las modalidades, no se aplicó de manera adecuada *el principio de Igualdad por condición más beneficiosa, es decir, al momento de la unificación de las modalidades, el término de duración del servicio militar, sobre el cual se tenía que modificar era el del menor número de meses, en este caso 12 meses* y no 18 meses como lo hizo el Ministerio de Defensa Nacional, razón por la cual se vulneró el derecho a la igualdad.

La Jurisprudencia ha señalado que siempre que se aplique el principio de igualdad deberá hacerse por los mínimos y no por lo máximos- principio de condición más beneficiosa.

El Ministerio de Defensa en su exposición de motivos señala que la fuerza pública tiene el reto de garantizar la materialización de la paz, en este caso vale la pena preguntarse si este reto se va a lograr bajo el enfoque actual de postergación de la guerra.

3.2. En varios de los artículos de estos proyectos de ley se vulnera el derecho fundamental al debido proceso:

3.3. En el **parágrafo 2º, artículo 17**, se vulnera la garantía del debido proceso administrativo, toda vez que este inciso pretende exonerar al Estado de cualquier responsabilidad, sin que se surta el debido proceso, es decir, que el joven no podrá realizar dicha manifestación en otra etapa del proceso de reclutamiento.

Frente a esto la Corte Constitucional ha manifestado que:

“Como es sabido, el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, haciendo extensiva su aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

La Corte se ha referido a este derecho, precisando que *“lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia”.*

Una de las principales garantías del debido proceso es, precisamente, la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, *“de ser oíd[a], de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga”.*

En cuanto atañe a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo, la jurisprudencia ha resaltado que esta, sin lugar a dudas, es de connotación fundamental, pues se pretende que cualquier actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales.

De igual forma, se ha establecido que dicha prerrogativa debe responder no solo a las garantías estrictamente procesales, sino también, a la efectividad de

los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son, entre otros, los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Sobre el punto, ha sostenido esta Corporación que:

“El debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a estos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es substancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica” [24].

Así las cosas, el derecho al debido proceso y las garantías que lo integran, tienen un ámbito de aplicación que se extiende definitivamente a toda clase de actuaciones, juicios y procedimientos, que conlleven consecuencias para los administrados, de modo que a estos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental.

No sobra agregar, por interesar a esta causa que, lógicamente, los trámites que efectúen las autoridades militares de reclutamiento deben observar el respeto por el debido proceso y por las garantías que de él se desprenden, más aún, cuando las decisiones que se profieren, como en el caso bajo estudio, modifican sustancialmente la situación de un soldado frente a la modalidad en que debe atender la obligación relativa a la prestación del servicio militar obligatorio.

3.4. Artículo 24. Reclamos por conscriptos.

Según la redacción, la carga de la prueba es asumida por el joven, no tiene posibilidad de recurrir y no se tiene una segunda instancia para revisión de decisión y revisar el procedimiento de incorporación. El beneficio de la duda deberá estar siempre a favor del incorporado, manteniendo el aplazamiento por un año, para que logre demostrar su exoneración al momento de la nueva clasificación y/o incorporación.

Se debe mantener el principio de la duda razonable en favor del conscripto y así aplazar por un año, para que cuente con las garantías necesarias.

De ninguna manera se debe restringir el derecho de presentar las pruebas de causal de exención y exoneración después de la incorporación.

El portal web no es un sistema confiable, no deja pasar de cierta etapa y el joven queda en indeterminación para que finalmente le sea definida su situación militar.

Le corresponde a las instancias militares a petición de parte resolver personal o virtualmente de acuerdo a las circunstancias del joven. Existen regiones del país que no tienen acceso a esta plataforma ni a recursos para cumplir este trámite de esta manera.

Este sistema ha sido escudo de la defensa militar en los litigios al indilgar responsabilidad al joven por no estar en la plataforma, lo que no advierte es que el sistema se diseñó de tal manera que niega el acceso a ciertas fases que solo a través de tutela se ha podido pasar a una etapa final como la de liquidación y el sistema no contempla la causal de objeción de conciencia.

Se deja en un plazo indeterminado para la definición de la situación militar -si ya está clasificado por causal de exención o exoneración- se le debe fijar cita de inmediato para validar la documentación y liquidar la libreta -aquel que la pretenda-, pues hay jóvenes que objetan a la expedición de la misma.

Por otro lado, el objetor de conciencia no se debe clasificar como No Apto si no bajo la condición real de objetor y debe ser reconocido como tal en la libreta para quienes la conciben o expedir otro tipo de documento.

3.5. Beneficios, prerrogativas y estímulos

Frente a los derechos establecidos en el Proyecto de Ley 154 de 2015, en el artículo 46 literal a), la redacción de este artículo no corresponde a lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, en el sentido de que el proyecto de ley no exige cotizaciones para el reconocimiento de la jubilación, por lo cual deviene en inconstitucional. De otro lado, si lo que se pretende es que se pague las cotizaciones al Sistema General de Pensiones por el tiempo que los jóvenes que prestan el servicio militar obligatorio, se deberá hacer sobre la base del salario mínimo legal vigente, situación que llevaría no solo a que se pague dicho salario, sino que además se realice del presupuesto de la nación asignado al sector defensa.

Situación que no se refleja en el proyecto y como establece el concepto del Ministerio de Hacienda⁷ este valor de pagarse hacienda a un costo aproximado de \$209 mil millones de pesos anuales a una población de 158.000 colombianos obligados a prestar el servicio militar, rubro que no se encuentra contemplado en el Presupuesto General de la Nación, ni en el marco fiscal de mediano plazo, pues la norma no hace referencia a ninguna fuente de financiación.

En este mismo sentido, el artículo 46 en los siguientes literales establece:

“h. El Icetex creará una línea especial de crédito educativo para Reservistas de Primera Clase. En los casos que aplique, este beneficio no será acumulativo con la Ley 1699 de 2013.

i) El Gobierno nacional creará una línea especial de crédito de fomento a largo plazo, con el objeto de

⁷ Consideraciones al Proyecto de ley número 154 de 2015, Ministerio de Hacienda, radicado en la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes el 24 de mayo de 2016.

propiciar el regreso a la actividad agropecuaria de los soldados, infantes de marina, soldados de aviación, auxiliares de policía y auxiliares del Cuerpo de Custodia del Inpec provenientes de áreas rurales para el fomento de formas de economía solidaria, tales como microempresas entre quienes prestaron el servicio militar”.

Efectivamente todos los jóvenes tienen derecho a acceder a los créditos que el Estado establezca, sin embargo, es necesario señalar que ya existe una línea de crédito denominada “*crédito para reservistas de honor*” establecida en la Ley 14 de 1990. Esta situación, implica según los cálculos del Ministerio de Hacienda, disponer del presupuesto General de la Nación de por lo menos 286 mil millones de pesos anuales, para la línea de crédito establecida en el literal h) del artículo 46 y para el crédito establecido en el literal i) se requiere de 128 mil millones de pesos, que como ya se señaló tampoco se dispondrá de lo ya asignado al presupuesto del sector de seguridad y defensa.

Finalmente es necesario señalar que este proyecto de ley en su artículo 45, establece como principal beneficio incrementar la bonificación mensual, como mínimo equivalente al 70% del salario mínimo legal mensual vigente, dado que en la actualidad los jóvenes reciben \$101.727, a lo que el Ministerio de Hacienda respondió en su concepto a este proyecto, que el impacto fiscal de esta propuesta se estima en 705 millones de pesos anuales, que al igual que los anteriores beneficios tampoco se encuentra previsto en el marco Fiscal de Mediano Plazo.

En conclusión, las propuestas establecidas en este proyecto de ley como “estímulo” para que los jóvenes presten servicio militar obligatorio, se encuentran desfinanciadas, en total demandarían recursos del orden de \$ 1.3 billones anuales, por lo cual esta iniciativa cuenta con concepto desfavorable del Ministerio de Hacienda.

3.6. Desconocimiento del derecho fundamental a la objeción de conciencia

Este proyecto de ley era la gran oportunidad para que el legislador cumpliera lo ordenado por la Corte Constitucional y sobre todo era el momento de saldar la deuda que tiene el Estado colombiano con el ámbito de protección de la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, consistente en el reconocimiento legal del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar y el otorgamiento de garantías suficientes para su ejercicio. Vale la pena recordar que lo anterior fue constatado por la honorable Corte Constitucional quien en la Sentencia C-728 de 2009 (M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) reconoció el carácter fundamental del derecho y exhortó al Congreso de la República para que regule la materia.

Sin embargo, nuevamente, a pesar de mi insistencia con la comisión de ponentes, este derecho es desconocido no solo por el Ministerio de Defensa Nacional en su calidad de autor de esta iniciativa, sino también por el legislador al aprobar este proyecto sin el debido reconocimiento en la legislación colombiana, como parte de los compromisos adquiridos internacionalmente con la promoción y protección de los derechos humanos, especialmente la libertad de conciencia y el libre desarrollo de la personalidad.

3.7. Vulneración del principio de autonomía universitaria

El contenido del artículo 46 vulnera la autonomía universitaria reconocida en el artículo 69 de la Constitución Política. En virtud de la cual, dichas instituciones tienen la facultad de administrar sus propios recursos, razón por la cual no se podrá imponer ningún descuento establecido en este proyecto de ley.

Con lo estipulado en el presente artículo, tal y como lo señala el concepto del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 154 de 2015⁸, con esta redacción del artículo 46, (...) “*se está imponiendo a las instituciones de educación superior oficiales que asuman con su propio patrimonio la carga fiscal que conllevaría reconocer el valor de los descuentos en el valor de la matrícula al que hace alusión las disposiciones analizadas, frente a lo cual este Ministerio no estaría de acuerdo por cuanto se podría desconocer la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política*”.

Frente a esto la Corte Constitucional ha señalado:

Autonomía universitaria: Sentencia T-180A/10

“...En relación con su contenido, la Corte ha establecido que la autonomía universitaria se proyecta en dos direcciones: de un lado, en la facultad de los centros educativos de determinar su dirección ideológica y, de otro, en la potestad de los entes de educación superior; de dotarse de su propia organización interna. [18] Estas grandes facetas se concretan, además, en las siguientes facultades concretas [19]:

“(i) [D]arce y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos”. [20]”.

3.8. De las infracciones y sanciones

Este capítulo de infracciones y sanciones se extralimita del marco legal y constitucional, solo establece la exención de la multa para “el infractor” que sea incorporado al servicio militar, lo anterior deja abierta la posibilidad de que se vulneren derechos fundamentales como al debido proceso por cuanto no prevé las condiciones en las cuales se podría aplicar una exención a la multa conforme al debido proceso y a la legalidad de las actuaciones administrativas. La Sentencia T-388/10 estableció el caso en el cual un suboficial encontró que solo es procedente la exoneración del pago de la multa si el afectado se encontraba detenido, secuestrado u hospitalizado el día de la concentración. Esa posición para la Corte “*resultaba inaceptable pues resulta incompatible con la obligación de las autoridades de establecer la responsabilidad de la persona, como paso previo a la imposición de una sanción, principio aplicable a todo el derecho sancionatorio*”.

La Sala comprende que, en virtud del carácter jerárquico de las Fuerzas Armadas, los oficiales y suboficiales dan enorme importancia a las indicaciones del Comando Superior; pero esa situación no puede llevar a que los altos mandos del Ejército impongan condiciones irrazonables y no previstas por el Legislador, para la demostración de situaciones de fuerza mayor o

⁸ Consideraciones al Proyecto de ley número 154 de 2015, Ministerio de Educación Nacional, radicado en la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes.

caso fortuito que impidan a la persona presentarse a la jornada de inscripción y concentración”.

Por todas estas razones, nos oponemos al actual proyecto de ley que responde al empeño de profundizar en un modelo militarista que no corresponde al contexto de paz que vive nuestro país y por ser una medida innecesaria.

3.9. Artículo 77. Reconocimiento de indemnización contencioso administrativa

La responsabilidad administrativa del Estado no la determina una ley ordinaria, la falla en el servicio se demuestra a partir de los derechos vulnerados por los agentes del Estado. Responsabilidad Extracontractual del Estado-Presupuestos para que proceda su declaratoria según el Consejo de Estado.

Para que proceda la declaratoria de responsabilidad estatal, el Consejo de Estado, varias décadas atrás, ha señalado que se den los siguientes presupuestos:

a) Una falta o falla del servicio o de la administración, por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del servicio. La falta de que se trata no es la del agente administrativo, sino la del servicio o anónima de la administración;

b) Lo anterior implica que la administración ha actuado o dejado de actuar, por lo que se excluyen los actos del agente, ajenos al servicio, ejecutados como simple ciudadano.

c) Un daño que implica la lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho bien sea civil, administrativo, etc. con características generales predicadas en el derecho privado para el daño indemnizable, como de que sea cierto, determinado o determinable, etc.

d) Una relación de causalidad entre la falta o falla de la administración y el daño, sin la cual, aún demostradas la falta o falla del servicio, no habrá lugar a la indemnización.

3.10. Artículos regresivos que desconocen derechos adquiridos con posterioridad a la Ley 48 de 1993

3.10.1. El artículo 34.

Artículo 34°. *Aplazamientos.* Son causales de aplazamiento para la prestación del servicio militar por el tiempo que subsistan, los siguientes:

Ser hermano de quien esté prestando servicio militar obligatorio, salvo su manifestación voluntaria de prestar el servicio militar.

Encontrarse cumpliendo medida de aseguramiento.

Los condenados a penas que impliquen la pérdida de los derechos políticos.

Haber sido aceptado o estar cursando estudios en establecimientos reconocidos como centros de preparación de la carrera sacerdotal o de la vida religiosa.

Haber alcanzado la mayoría de edad, estar aceptado y cursando estudios de secundaria. El deber constitucional de prestar el servicio militar obligatorio nacerá al momento de obtener el título de bachiller. (Subrayado fuera del texto)

Haber sido aceptado y estar cursando como estudiante en las Escuelas de Formación de Oficiales, Suboficiales y Nivel Ejecutivo de la Fuerza Pública.

Estar matriculado en un programa de pregrado en una institución de educación superior.

Parágrafo 1°. Para los estudiantes de las escuelas de formación de Oficiales, Suboficiales y Nivel Ejecutivo de la Fuerza Pública que hayan recibido durante un año o más formación militar en las respectivas instituciones, se extinguirá la obligación jurídica de prestar el Servicio Militar Obligatorio.

Parágrafo 2°. La interrupción de los estudios de secundaria o superiores hará exigible la obligación de incorporarse al servicio militar.

Como ciertamente lo señala el Ministerio de Educación Nacional⁹, el inciso subrayado excluye a las personas que siendo mayores de edad cursan estudios de básica primaria, básica secundaria o media, a través de los programas de educación para adultos regulados en el Título II, Capítulo 2 de la Ley 115 de 1994 y en la Sección Tercera, Capítulo 5, Título 3, Parte 3, Libro 2 del Decreto 1075 de 2015.

Asimismo, este artículo excluye a los jóvenes que se hayan matriculado o estén cursando programas de educación tecnológicos, técnicos profesionales y técnicos.

Al desconocer a los jóvenes mayores que se encuentren cursando estudios de básica primaria, básica secundaria o media, a través de los programas de educación para adultos y a los jóvenes que se hayan matriculado o estén cursando programas de educación tecnológicos, técnicos profesionales y técnicos, se está desconociendo la garantía del derecho fundamental a la educación, privilegiando el deber relativo a prestar el servicio militar obligatorio.

En este mismo sentido, en el artículo de vigencias, de manera soterrada y sin ningún tipo de justificación, deroga leyes y decretos en los que se había avanzado de manera positiva en el reconocimiento de derechos para los jóvenes,

Como es el caso de la derogatoria del artículo 41 de la Ley 181 de 1995, que establece:

“ El 10% del número de bachilleres reclutados para el servicio militar obligatorio, cumplirán con este deber legal, mediante su incorporación al Servicio Cívico Deportivo de su municipio, coordinado por el comando de la Policía Nacional del municipio y el ente deportivo municipal correspondiente. Para dicho servicio se preferirá a los bachilleres que sean deportistas según los registros oficiales del deporte asociado ”.

Como se observa, el artículo plantea la posibilidad de que un porcentaje de jóvenes pueda prestar su servicio militar desde el área deportiva, como aporte al municipio en que se vaya a prestar, con esta eliminación es claro que para el autor del proyecto solo le interesa que nuestro joven porte un fusil, desconociendo el enfoque de servicio social que podría tener el servicio militar.

Por último, se deroga el artículo 13 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 1738 de 2014, que establece:

“Artículo 2°. El artículo 13 de la Ley 418 de 1997 modificado por el artículo 2° de la Ley 548 de 1999, quedará así:

Artículo 13. Los menores de 18 años de edad no serán incorporados a filas para la prestación del servicio militar. A los estudiantes de undécimo grado, menores de edad que, conforme a la Ley 48 de 1993, resultaren

⁹ Consideraciones al Proyecto de ley número 154 de 2015, Ministerio de Educación Nacional, radicado en la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes.

elegidos para prestar dicho servicio, se les aplazará su incorporación a las filas hasta el cumplimiento de la referida edad.

*Si al acceder a la mayoría de edad el joven que hubiere aplazado su servicio militar estuviere matriculado o admitido en un programa de pregrado en institución de educación superior, tendrá la opción de cumplir inmediatamente su deber o de aplazarlo para el momento de la terminación de sus estudios. Si optare por el cumplimiento inmediato, la institución educativa le conservará el respectivo cupo en las mismas condiciones. La interrupción de los estudios superiores hará exigible la obligación de incorporarse al servicio militar. **Ninguna institución de educación superior podrá exigir como requisito para obtener título de pregrado el presentar libreta militar.***

La autoridad civil o militar que desconozca la presente disposición incurrirá en causal de mala conducta sancionable con la destitución.

Parágrafo 1°. El joven convocado a filas que haya aplazado su servicio militar hasta la terminación de sus estudios profesionales cumplirá su deber constitucional como profesional universitario o profesional tecnólogo al servicio de las Fuerzas Armadas en actividades de servicio social a la comunidad, en obras civiles y tareas de índole científica o técnica en la respectiva dependencia a la que sea adscrito, necesite. En tal caso, el servicio militar tendrá una duración de seis meses y será homologable al año rural, periodo de práctica, semestre industrial, servicio social obligatorio o exigencias académicas similares que la respectiva carrera establezca como requisito de grado. En todo caso, reemplazará el servicio social obligatorio a que se refiere el artículo 149 de la Ley 446 de 1998.

Parágrafo 2°. La homologación del servicio social obligatorio en carreras de la salud será procedente, siempre que las actividades desarrolladas en la prestación del servicio militar, respondan a la formación y competencia profesional del convocado a filas.

Si se deroga este artículo, nuevamente se exigirá a los jóvenes como requisito para obtener el título de pregrado presentar la libreta militar, situación que es evidentemente un retroceso en el reconocimiento de derechos fundamentales, porque se priorizará el deber relativo a prestar servicio militar obligatorio sobre el derecho a la educación.

La eliminación de este requisito para obtener el título de pregrado fue una iniciativa de la Representante Angélica Lozano en el año 2014, que benefició a centenares de estudiantes que actualmente cursan diversas carreras. Con este artículo se eliminó un obstáculo para que los jóvenes se puedan convertir en profesionales, no se puede legislar para desconocer u obstaculizar la garantía de derechos fundamentales.

Bajo las consideraciones anteriormente señaladas, presento la siguiente,

Proposición

En coherencia con lo expuesto, presento a los Honorables Miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes **Ponencia Negativa**, y solicito Archivar el Proyecto de ley número 101 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las fuerzas militares y de policía y se dictan otras disposiciones*”, acumulado con el Proyecto de ley número 154 de 2015 Cámara, *por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización*”.

Del honorable Congresista,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara por Bogotá del PDA.

CONTENIDO

Gaceta número 900 - Jueves, 20 de octubre de 2016
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 062 de 2016 Cámara, por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades colombianas y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 097 de 2016 Cámara, por medio de la cual se dictan normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable.	5
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 116 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al medio ambiente y conservación a las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.	8
Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 062 de 2016 Cámara, por medio de la cual se garantiza el acceso en iguales condiciones al mercado laboral para los profesionales de las distintas universidades y se dictan otras disposiciones.	12
Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley número 101 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización de las fuerzas militares y de policía y se dictan otras disposiciones.....	14