



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1505

Bogotá, D. C., jueves, 26 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### CONCEPTOS JURÍDICOS

#### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se regulan los servicios de cuidado para animales de compañía,  
se protegen los derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones.*

DDM

Bogotá D.C., 24 de octubre de 2023

Doctor  
David de Jesus Bettin Gómez  
Secretario General - Comisión Quinta de Senado  
Congreso de la República  
Cra. 7 # 10 - 00  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Concepto Proyecto de Ley No. 040 de 2023 Senado

Respetado Secretario,

Hemos conocido el Proyecto de Ley 040 de 2023 Senado, "Por medio de la cual se regulan los servicios de cuidado para animales de compañía, se protegen los derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones." Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia:

**Iniciativa Parlamentaria:**

El proyecto de ley tiene por objeto (Artículo 1) establecer las condiciones que deben cumplir las personas naturales o jurídicas que presten servicios de cuidado para animales domésticos de compañía, como: guarderías, hoteles, centros de educación o adiestramiento, peluquerías, grooming, spa, paseadores de perros y similares, con los fines de subsanar el déficit de regulación en la materia, proteger los derechos de los usuarios en la operación del servicio, garantizar el bienestar de los animales y proteger a las familias multiespecies.

**Comentarios:**

"ARTÍCULO 20° ESTUDIO DE MERCADO. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, con apoyo de los ministerios de Educación Nacional, Industria y Comercio y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como de las entidades territoriales, desarrollará un estudio de mercado de los servicios regulados por esta ley, con el fin de crear, dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, una oferta de formación técnica, tecnológica o complementaria de los mismos o actualizar las existentes, las cuales deberán incluir el enfoque en protección y bienestar animal."

Es importante mencionar que teniendo en cuenta la misionalidad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, consideramos que su participación en la responsabilidad encomendada en el artículo, se aleja de las funciones asignadas a esta cartera mediante el decreto 210 de 2003, toda vez que el objetivo perseguido es la creación de una oferta de formación técnica, tecnológica o complementaria, esta tarea podría estar en línea con lo dispuesto en el decreto 512 de 2009, ajustándose así a la misionalidad del Ministerio de Educación Nacional, entidad que

sugerimos consultar dadas las responsabilidades que se crearían de aprobarse la iniciativa legislativa.

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente sugerimos ajustar el artículo 20 del proyecto de ley en comento, excluyendo al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

Cordialmente,

SORAYA STELLA CARÓ VARGAS  
VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL  
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

2

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2023 SENADO Y 038 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 42 de la Ley 1861 de 2017 y se elimina el requisito de definir la situación militar como requisito para acceder al campo laboral.*

<p>miércoles, 25 de octubre de 2023</p> <p>NO. RS20231025124562</p> <p>Bogotá D.C</p> <p>Senador <b>IVÁN NAME VÁSQUEZ</b> Presidente Senado de la República Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Observaciones al proyecto de Ley N° 282 de 2023 Senado, 038 de 2022 Cámara</p> <p>Respetado presidente:</p> <p>De manera atenta el Ministerio de Defensa Nacional remite observaciones al <b>Proyecto de Ley No. 282 de 2023 Senado y 038 de 2022 Cámara</b> "Por medio del cual se modifica el artículo 42 de la Ley 1861 de 2017 y se elimina el requisito de definir la situación militar como requisito para acceder al campo laboral", en los términos que se exponen a continuación.</p> <p><b>1. Objeto</b></p> <p>Esta iniciativa legislativa tiene por objeto eliminar la definición de la situación militar como requisito para el acceso al mercado laboral.</p> <p><b>2. Fundamentos Constitucionales y Legales</b></p> <p><b>Constitución Política de Colombia</b></p> <p><i>Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</i></p> <p><i>Artículo 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas</i></p>	<p><i>Militares y la Policía Nacional.</i></p> <p><i>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.</i></p> <p><i>La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.</i></p> <p><i>El antecedente normativo se encuentra en la Ley 1861 de 2017 "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización".</i></p> <p><b>Legales</b></p> <p><b>Ley 1861 de 2017</b> "Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento, Control de Reservas y la Movilización", que en su artículo 4 establece:</p> <p><i>Artículo 4. El servicio militar obligatorio es un deber constitucional dirigido a todos los colombianos de servir a la patria, que nace al momento de cumplir su mayoría edad para contribuir y alcanzar los fines del Estado encomendados a la Fuerza Pública.</i></p> <p><i>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la Independencia nacional, y las instituciones públicas con los beneficios y exclusiones que establece la presente ley, salvo para quienes ejerzan el derecho fundamental a la objeción de conciencia.</i> (...)</p> <p>El artículo 11 establece respecto de la "Obligación de definir la situación militar":</p> <p><i>Todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar como reservista de primera o segunda clase, a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad y hasta el día en que cumpla 50 años de edad.</i></p> <p>Por su parte, el artículo 42 hace referencia a la no exigencia de definir la situación militar para ingresar a un empleo en su inciso segundo:</p> <p><i>Artículo 42. Acreditación de la situación militar para el trabajo. La situación militar se deberá acreditar para ejercer cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar</i></p>
<p><i>contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.</i></p> <p><i>Sin perjuicio de la obligación anterior, las entidades públicas o privadas no podrán exigir al ciudadano la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo. Las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar. Sin embargo, a partir de la fecha de su vinculación laboral estas personas tendrán un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar. En todo caso, no se podrán contabilizar dentro de los dieciocho (18) meses, las demoras que no le sean imputables al trabajador (subrayado fuera del original).</i></p> <p><i>Los ciudadanos que accedan a los beneficios previstos en el presente artículo deberán tramitar ante las autoridades de reclutamiento una certificación provisional en línea que acredite el trámite de la definición de la situación militar por una única vez, que será válida por el lapso de tiempo indicado anteriormente.</i></p> <p><b>Ley 1184 de 2008</b> "Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones", en su artículo 1, modificado por el artículo 27 de la Ley 1861 de 2017, determina:</p> <p><i>La Cuota de Compensación Militar, es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe paga al Tesoro Nacional, el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la presente ley o normas que la modifiquen o adicionen.</i> (...)</p> <p><i>Parágrafo 2°. Los recursos de la cuota de compensación militar serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional - Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la Fuerza Pública en cumplimiento de su misión constitucional.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 60.</b> <i>Quedan exentos del pago de la Cuota de Compensación Militar los siguientes:</i></p> <p><i>1. Quien demuestre mediante certificado o carné expedido por la autoridad competente pertenecer al nivel 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios - Sisbén.</i></p>	<p><i>2. Los limitados físicos, síquicos o neurosensoriales con afecciones permanentes que de acuerdo con el concepto de la autoridad médica de reclutamiento, presenten una condición clínica lo suficientemente grave e incapacitante no susceptible de recuperación por medio alguno.</i></p> <p><i>3. Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica.</i></p> <p><i>4. El personal de soldados que sea desacuartelado con fundamento en el tercer examen médico.</i></p> <p><i>PARÁGRAFO 20. Para el caso de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, los distritos militares a través de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército harán convocatorias especiales en todo el territorio nacional, y previamente a cada convocatoria se realizarán programas de divulgación a través de la radio, televisión, prensa y cualquier otro medio de difusión masiva de publicidad necesarios para enterar a la población sobre los lugares, fechas, requisitos exigidos en dichas convocatorias (subrayado fuera del original).</i></p> <p><b>Ley 1961 de 2019</b> "Por la cual se establece un Régimen de Transición, y se dictan otras disposiciones — Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar":</p> <p><i>Artículo 1. Los colombianos que a la entrada en vigencia de la presente ley y durante los 18 meses siguientes estuvieran en condición de infractores, con o sin multas, o que tengan cualquiera de las características de infractor, y que cumplan con cualquiera de las causales del artículo 12 de la Ley 1861 de 2017 0 tengan 24 años cumplidos, serán beneficiados con la condonación total de las multas, quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y solo cancelarán el quince por ciento (15%) de un smlnv por concepto de trámite administrativo de la tarjeta de reservista militar o policial.</i></p> <p><i>La Organización de Reclutamiento y Movilización, efectuará la promoción y convocatorias necesarias a través de medios de comunicación a nivel nacional, incluyendo radio y televisión, durante la vigencia de este artículo. Cualquier infractor o quien actúe en su debida representación mediante autorización simple, podrá acercarse a cualquier distrito militar o de policía y solicitar se le aplique este beneficio".</i></p>

**Jurisprudencia**

La obligación de prestar el servicio militar obligatorio es de rango constitucional tal y como lo ha manifestado la Corte Constitucional en múltiples sentencias, reiterándolo recientemente en la providencia C-084 del 27 de febrero de 2020, así:

*"SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO-Alcance*  
*Esta Corporación ha considerado que el servicio militar es un deber de los ciudadanos para contribuir al mantenimiento del orden público, mediante su prestación temporal en beneficio de la sociedad civil. En otras palabras es una manera de participar en la tarea de asegurar la convivencia pacífica de los habitantes del territorio colombiano, por lo que su esencia implica un servicio especial e impostergable. Es decir, es una forma de responsabilidad social que mantiene la conexidad entre la sociedad civil y el Estado".*

El carácter de obligatoriedad para la definición de la situación militar ha sido señalado por la Corte Constitucional al conceptualizarla como la circunstancia en que "los ciudadanos colombianos que hayan alcanzado la mayoría de edad tienen el deber legal y constitucional de definir su situación militar a través del cumplimiento de unas etapas y requisitos expresamente previstos en la ley".

**3. Contenido de la iniciativa**

El proyecto de ley en estudio cuenta con tres artículos incluido el de la vigencia (tercero). El primer artículo establece el objetivo del proyecto, el segundo modifica el artículo 42 de la Ley 1869 de 2017, eliminando los incisos segundo y tercero, así como los párrafos primero y segundo, de la siguiente manera:

Ley 1861 de 2017	Proyecto de Ley N° 282 de 2023 Senado, 038 de 2022 Cámara
<b>Artículo 42. Acreditación de la situación militar para el trabajo.</b> La situación militar se deberá acreditar para ejercer cargos públicos, trabajar	<b>Artículo 2.</b> Modifíquese el artículo 42 de la Ley 1861 de 2017 el cual quedará así:  <b>Artículo 42. Acreditación de la situación militar para el trabajo.</b> La situación militar no se deberá acreditar para <b>ingresar y/o permanecer</b>

en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.

~~Sin perjuicio de la obligación anterior, las entidades públicas o privadas no podrán exigir al ciudadano la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo. Las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar. Sin embargo, a partir de la fecha de su vinculación laboral, estas personas tendrán un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar. En todo caso, no se podrán contabilizar dentro de los dieciocho (18) meses, las demoras que no le sean imputables al trabajador (subrayado fuera del original).~~

~~Los ciudadanos que accedan a los beneficios previstos en el presente artículo deberán tramitar ante las autoridades de reclutamiento una certificación provisional en línea que acredite el trámite de la definición de la situación militar por una única vez, que será válida por el lapso de tiempo indicado anteriormente.~~

~~**Parágrafo 1.-** Las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas, que tengan una vinculación laboral vigente y no hayan definido su situación militar, tendrán un plazo para normalizar su situación de dieciocho (18) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.~~

~~**Parágrafo 2.-** La vinculación laboral de población no apta, exenta o que haya~~

**en** cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.

<del>superado la edad máxima de incorporación no dará lugar a la sanción prevista en el literal d) del artículo 46 de la presente ley o de las normas que la modifiquen, sustituyan o edicionen.</del>	<del><b>Parágrafo.</b> Para el pago de la cuota de compensación militar y las sanciones e infracciones de la presente ley de quienes se acojan a este beneficio, podrán realizarse descuento de nómina, libranzas o cualquier otra modalidad de pago, que reglamente el Gobierno Nacional, siempre y cuando medie autorización escrita del trabajador.</del>
<del><b>Parágrafo 3.</b> Para el pago de la cuota de compensación militar y las sanciones e infracciones de la presente ley de quienes se acojan a este beneficio, podrán realizarse descuento de nómina, libranzas o cualquier otra modalidad de pago, que reglamente el Gobierno Nacional, siempre y cuando medie autorización escrita del trabajador.</del>	

**4. Antecedentes**

El Proyecto de Ley en estudio es una iniciativa parlamentaria que había sido presentado en legislatura 2021-2022 tramitada como Proyecto de Ley N° 016 de 2021 Cámara, 042 de 2021 Senado. En dicha ocasión el proyecto fue archivado sin lograr culminar su trámite legislativo.

Como parte del soporte jurisprudencial de la iniciativa, los autores y ponentes citan la sentencia T-611 de 2001 en la que se define el trabajo como:

*el derecho al trabajo como uno de los valores esenciales de nuestra organización política, fundamento del Estado social de derecho, reconocido como derecho fundamental que debe ser protegido en todas sus modalidades y asegurar el derecho de toda persona al desempeño en condiciones dignas y justas, así como los principios mínimos fundamentales a los que debe sujetarse el legislador en su desarrollo y la obligación del Estado del desarrollo de políticas de empleo hacen del derecho al trabajo un derecho de central importancia para el respeto de la condición humana y cumplimiento del fin de las instituciones. La interpretación que surge de la dimensión constitucional descrita no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales. La protección del derecho al trabajo desde la interpretación constitucional tiene el propósito de optimizar un mandato en las más altas condiciones*

*de racionalidad y proporcionalidad sin convertirlo en el derecho frente al cual los demás deben ceder.*

Para el Alto Tribunal, dentro de la ponderación de derechos en casos como el que nos ocupa, prima el de acceder a un trabajo. Lo anterior se reitera en la sentencia T- 614 2016 en la que se señala:

*En consecuencia, en ambos casos, la definición de la situación militar de los accionantes está sujeta al pago de una prestación dineraria que supera la capacidad económica de los mismos y sus núcleos familiares, vulnerando, por una parte, su derecho al mínimo vital y por otra, la eficacia del derecho fundamental al trabajo, toda vez que, sin el pago de dichos montos no pueden obtener la libreta militar y a su vez, sin esta, se dificulta acceder al mercado laboral para obtener su sustento.*

Por lo anterior, refieren que esta iniciativa legislativa beneficia a quienes más lo necesitan, modificando la Ley de tal manera que cualquier carga adicional u obstáculo puedan ser superados en la búsqueda de un empleo digno.

**5. Consideraciones**

La iniciativa legislativa en estudio pretende eliminar el requisito de definir la situación militar y el respectivo lapso para su definición como exigencia para la permanencia en un trabajo en el sector público, privado o para la suscripción de un contrato de prestación de servicios, lo que supone un cambio estructural en el actual sistema de incorporación de las Fuerzas Militares, toda vez que implica la eliminación de uno de los principales estímulos que tienen los jóvenes para regularizar su situación militar, a saber, acceder al campo laboral sin restricciones.

El articulado del proyecto radicado inicialmente y discutido en la Cámara de Representantes presentaba una modificación al artículo 42 de la Ley 1861 de 2017, estableciendo que las personas que acreditaran pertenecer a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, a partir de la fecha de su vinculación laboral quedarían exceptuadas de definir su situación militar dentro del lapso de 18 meses, lo que implicaría un trato de discriminación positiva frente a los ciudadanos de tales estratos.

No obstante, el texto que se tramita en el Senado de la República descarta la mención a dichos estratos socioeconómicos eliminando de manera general el requisito de definición

<p>de la situación militar para acceder y permanecer en un cargo público, privado o suscribir y ejecutar un contrato de prestación de servicios. Lo anterior podría implicar desconocer el mandato constitucional vigente sobre la obligatoriedad en la prestación del servicio militar y la concurrente obligación de definir la situación militar, que ha sido reiterado por la Corte Constitucional en copiosa jurisprudencia.</p> <p>Dada la importancia de este tema, las observaciones a la iniciativa legislativa en estudio versan sobre los siguientes asuntos: (i) definición de la situación militar como deber constitucional, (ii) derecho al trabajo en relación con el servicio militar, (iii) impacto fiscal de la iniciativa, (iv) incorporación en el cuerpo de Policía Nacional para la definición de la situación militar y (v) consistencia de la reforma al artículo 42 de la ley 1861 de 2017.</p> <p><b>(I) Definición de la situación militar como deber constitucional</b></p> <p>Una vez estudiado el texto propuesto, resulta importante mencionar que la Ley 1861 de 2017 reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y movilización de la Fuerza Pública colombiana, cuya integración se da por las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aeroespacial) y la Policía Nacional. En materia de reclutamiento, cabe anotar que la norma establece tres momentos diferentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Artículo 4:</b> Contempla la prestación del servicio militar como un deber constitucional de carácter obligatorio, para todos los hombres colombianos que alcancen la mayoría de edad;</li> <li><b>Artículo 11:</b> Establece la obligación de definir la situación militar para todo hombre colombiano entre los 18 y hasta los 50 años.</li> </ol> <p>En este punto vale la pena aclarar que el deber de definir la situación militar tiene como objetivo determinar si el ciudadano está en alguna de las 16 causales de exoneración para la prestación del servicio militar (artículo 12 de la ley).</p> <p>Posterior a la definición de la situación militar ante la autoridad de reclutamiento, viene el momento de la clasificación, y es allí donde la autoridad competente puede determinar si un ciudadano puede o no ser incorporado por estar en alguna de las 16 causales de exoneración, por no tener la aptitud psicofísica para la prestación del servicio, por no haber cupo para su incorporación a las filas, o por haber aprobado las tres fases de instrucción, así como el año escolar en establecimientos educativos</p>	<p>autorizados como colegios militares y policiales dentro del territorio nacional (artículo 25 de la ley)</p> <p><b>3. Artículo 26:</b> Regula el pago de la cuota de compensación militar para el inscrito que no ingrese a las filas y sea clasificado. Esta contribución ciudadana, especial y pecuniaria que es recaudada directamente por el Ministerio de Defensa Nacional – Fondo de Defensa Nacional, tiene como destino el tesoro nacional. Así mismo, es importante resaltar que se establecen 9 causales de exoneración para el pago de esta contribución.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, es preciso reconocer la diferencia entre la obligación de prestar el servicio militar, en cabeza de todo hombre colombiano entre los 18 y 24 años fundada en el artículo 216 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 1861 de 2017; y la obligación de definir la situación militar, en cabeza de todo hombre colombiano entre los 18 y 50 años, fundada en el artículo 11 de la Ley 1861 de 2017 y reiterada por la Corte Constitucional como el deber de los ciudadanos colombianos [hombres] de cumplir las etapas y requisitos anteriormente expuestos. El carácter constitucional del deber de definir la situación militar como reservista de primera o segunda clase contenido en tal artículo deviene entonces de la necesidad de control del pie de fuerza y la clara identificación de reservas para garantizar la defensa y seguridad nacional en caso de ser necesaria una movilización de tropas para enfrentar situaciones en las que se pase de la normalidad a los estados de excepción en circunstancias como las descritas por la Constitución en su artículo 216, además de significar un ingreso para la Fuerza Pública.</p> <p>En este sentido, una norma que desestimula o elimina dicha obligación, puede impactar no solamente el pie de fuerza y la incorporación actual, sino la reserva de pie de fuerza para atender situaciones que pueden comprometer la seguridad nacional, dejando sin soporte la labor que adelanta el servicio de reclutamiento y movilización al no tener sustento legal para cumplir con la finalidad de definir la situación militar de los ciudadanos que se beneficiarían con esta norma.</p> <p><b>(II) Derecho al trabajo en relación con el servicio militar</b></p> <p>Ahora bien, en cuanto al derecho al trabajo, es importante indicar que la norma actual no lo niega o lo restringe, toda vez que el mismo artículo 42 prevé que los ciudadanos pueden acceder al empleo antes de definir su situación militar y, una vez vinculados, tienen 18 meses para normalizar o definir su situación militar, ofreciendo facilidades a quienes van</p>
<p>a ser clasificados como reservista de segunda clase (exentos).</p> <p>De acuerdo con lo anterior, no todo hombre por el hecho de cumplir con el deber de definir su situación militar está obligado a prestar el servicio; precisamente dicho deber permite a la autoridad de reclutamiento verificar si la persona es o no apta para la prestación, y tal verificación no puede asimilarse con una suerte de vulneración a derechos fundamentales como el derecho al trabajo o el acceso al mismo. Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado destacando que <i>"La Sala encontró que, en abstracto, restringir el acceso al trabajo cumplía con una finalidad constitucionalmente importante, como era la de conminar a las personas para que cumplieran con su deber de definir su situación militar, en forma pronta"</i>.</p> <p>Esta circunstancia de prontitud que menciona la Corte puede hallarse en el desarrollo legal que el artículo 42 de la ley 1861 de 2017 precisa, en el sentido de permitir que aquellos hombres colombianos que, estando vinculados laboralmente a una entidad pública o privada sin haber cumplido con la obligación de definir su situación militar, lo puedan hacer dentro de 18 meses siguientes a la fecha de la vinculación laboral. Luego, resulta claro que el propósito del artículo 42 es precisamente que las personas declaradas no aptas o exentas para prestar el servicio militar, así como las que hubieren superado la edad máxima de incorporación a filas (24 años), puedan acceder al mercado laboral otorgándoles un plazo para que cumplan con la obligación de definir la situación militar.</p> <p>De no existir dicha disposición, ni siquiera tales personas podrían acceder al empleo sin definir su situación militar, evento en el cual les aplicaría la regla general descrita en el resto del referido artículo, es decir, el deber de acreditar la definición de su situación militar para el trabajo, sin contar con el término que otorga la norma.</p> <p>En cuanto al pago de la cuota de compensación, este mismo artículo brinda garantías para la población en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza con el fin de que puedan definir la situación militar y acceder a un empleo que permita superar dicha condición. Incluso prevé la eventual situación en la cual, si se llegare a presentar alguna demora en la validación de la información de tal ciudadano para clasificarlo como reservista de segunda clase, podrá tramitar ante la autoridad de reclutamiento una certificación provisional en línea que acredite el trámite de definición de su situación militar, por estar exento de esta contribución especial al tesoro nacional.</p> <p>En la misma línea, el parágrafo del artículo 26 de la 1861 de 2017 dispone como causal de</p>	<p>exoneración del pago de cuota de compensación militar estar clasificado en niveles 1, 2 o 3 del Sisbén, o puntajes equivalentes a dichos niveles, conforme a lo indicado por el Departamento Nacional de Planeación, motivo por el cual ésta, junto con las 9 causales contenidas en el artículo, consideran tales condiciones de vulnerabilidad especial que pueden eventualmente tener los ciudadanos a la hora de definir su situación militar, creando beneficios económicos para el efecto. Así mismo en el literal j de la normativa se incluye como causal de exoneración a <i>"los ciudadanos en condición de extrema pobreza previa acreditación del programa dirigido por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE-RED UNIDOS o de la entidad que al Gobierno nacional determine para el manejo de esta población"</i>.</p> <p>Adicionalmente, quienes tengan que cancelar algún valor, éste se calcula de acuerdo con la capacidad económica que estará acorde a la vinculación laboral, por lo que podrán realizarse descuentos de nómina, libranzas u otras modalidades de pago de la cuota de compensación militar que reglamente el gobierno nacional, lo que le permitirá definir la situación militar como reservista de segunda clase dentro de los 18 meses dispuestos en el artículo 42 de la Ley 1861 de 2017.</p> <p>Sobre el asunto específico de la relación entre el servicio militar y el derecho al trabajo, resulta relevante mencionar que esta cartera radicó un proyecto de reforma a la Ley 1861 de 2017 que actualmente se encuentra cursando su trámite en la Cámara de Representantes<sup>11</sup>, que pretende mejorar y dignificar las condiciones de prestación del servicio militar obligatorio, incrementando los emolumentos y las bonificaciones que se reciben por la prestación de este servicio e, igual de importante, establece que el tiempo de duración del servicio militar sea reconocido y certificado como experiencia laboral de primer empleo, disposición que estimularía no solamente la prestación del servicio militar, sino la formación profesional para continuar una vida laboral una vez culmina el tiempo del servicio militar.</p> <p><b>(III) Impacto fiscal de la iniciativa</b></p> <p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias los costos fiscales de la iniciativa, así como la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento, por lo cual resulta preciso hacer mención a este asunto respecto de los ingresos que el Ministerio de Defensa Nacional en virtud de la Ley 48 de 1993, la Ley 1184</p>

<p>de 2008 y la Ley 1861 de 2017 recauda ingresos por concepto de la cuota de compensación militar.</p> <p>Dichos recursos son recaudados a través del Fondo de Defensa Nacional (FDN) del Ministerio de defensa Nacional, de acuerdo con el artículo 120 de la Ley 633 de 2000, que señala:</p> <p><i>Los recursos a que hace referencia el artículo 22 de la Ley 48 de 1993 y los recaudos por conceptos de mora, multa y sanciones pecuniarias líquidas en función de los mismos continuarán perteneciendo al Fondo de Defensa Nacional. También pertenecerán a este fondo los recursos provenientes de la venta de activos de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional y de las donaciones que se realicen al mismo. Con los recursos provenientes de la venta de activos no se podrán financiar gastos recurrentes. Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional – Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la Fuerza Pública en cumplimiento de su función constitucional.</i></p> <p>En este sentido, la cuota de compensación militar está definida como una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional, el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en las leyes citadas. El artículo 27 de la Ley 1861 de 2017, establece que la base gravable de la contribución está constituida por</p> <p><i>(...) la sumatoria de los siguientes valores: Del promedio del Ingreso Base de Cotización (IBC) reportado en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) en los últimos dos años o fracción, y la sumatoria del patrimonio líquido del padre y la madre del interesado, o de quienes se dependa, de acuerdo a lo reportado en la declaración de renta del año inmediatamente anterior. En el evento que no dependa económicamente de su grupo familiar o de un tercero, la base gravable de esta contribución estará constituida por el IBC reportado en la PILA en los últimos dos años o fracción y, el patrimonio líquido del interesado reportado en la declaración de renta del año inmediatamente anterior</i></p> <p>De acuerdo con lo señalado en el parágrafo 2 del artículo 27 de la Ley 1861 de 2017</p> <p><i>Los recursos de la cuota de compensación militar serán recaudados directamente por</i></p>	<p><i>el Ministerio de Defensa Nacional - Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la Fuerza Pública en cumplimiento de su misión constitucional.</i></p> <p>En línea con lo anterior, según información reportada por la Dirección de Finanzas, entre las vigencias 2013 y 2023 el recaudo por cuota de compensación militar disminuyó un 96% pasando de \$72.910 millones a \$2.968 millones, respectivamente, lo anterior especialmente por la expedición de la Ley 1861 de 2017 y las exenciones de pago para algunas poblaciones. Dichos recursos han venido decreciendo durante cada vigencia dadas las causales de exoneración y amnistías en el pago de la cuota de compensación militar establecidas en la Ley 1861 de 2017 y la Ley 1961 de 2019, respectivamente.</p> <p>Con este recaudo, el sector ha cubierto necesidades operacionales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que han permitido dar respuesta a metas del Gobierno Nacional en el marco de la misionalidad del Sector. Estos recursos se han ejecutado en desarrollo de planes de índole militar o de la policía a través de la adquisición de diferentes bienes y servicios tales como combustibles, dotación militar, gastos reservados, entre otros, que para su eficaz cumplimiento requiere la realización de gastos ocasionales de carácter inaplazable.</p> <p>Es importante precisar que, en razón a la caída en el recaudo del ingreso en mención a partir del 2018, la financiación de las necesidades del sector se concentra en la optimización de recursos para el soporte de las operaciones militares y policiales, situación que cada vez es apremiante ante la baja asignación de recurso para la adquisición de bienes y servicios requeridos por la Fuerza Pública en la Ley anual de Presupuesto.</p> <p>Con los datos anteriores se puede evidenciar que la iniciativa legislativa estudiada, al eliminar el requisito de definir la situación militar conllevaría a una mayor reducción del recaudo por concepto de cuota de compensación militar del Fondo de Defensa Nacional con menores ingresos, afectando los recursos asignados para el mejoramiento del servicio de reclutamiento, movilización, adquisición y mantenimiento de equipos y programas de las Fuerzas Militares, con lo que se afectarían las finanzas de la Nación por cuanto profundizar la disminución en el recaudo de este recurso implicaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gastos de Mediano Plazo del Sector Defensa y Policía.</p>
<p><b>(IV) Incorporación en el cuerpo de Policía Nacional para la definición de la situación militar</b></p> <p>Otro asunto que merece ser mencionado refiere a la selección e incorporación de auxiliares de Policía, cabe destacar que en la Policía Nacional no existe el sistema de reclutamiento, por el contrario, se realiza a través de convocatoria pública, por lo tanto, los hombres y las mujeres interesados (as) en prestar el servicio militar se inscriben voluntariamente (estas últimas, además sin tener la obligación de definir situación militar en Colombia).</p> <p>Así mismo, es imperioso resaltar que los auxiliares de Policía representan el 11% de la planta total del personal que integra la institución, por lo tanto en el evento de aprobarse el texto propuesto en la iniciativa, podría afectar negativamente la incorporación de personal masculino, puesto que al eliminar este requisito de acreditación para de la situación militar para el trabajo, no les sería tan llamativo ingresar a las filas.</p> <p><b>(V) Consistencia de la reforma al artículo 42 de la ley 1861 de 2017</b></p> <p>Por último, resulta preciso que la modificación al artículo 42 de Ley 1861 de 2017 sea analizada sistemáticamente y en contexto con la norma en su integralidad, toda vez que una reforma aislada a dicho artículo puede resultar incompatible o contradictoria con disposiciones contenidas en otros artículos de la misma ley, como el artículo 11 de la Ley 1861 de 2017 que establece la obligatoriedad de la definición de la situación militar como reservista de primera o segunda clase, a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad y hasta el día en que cumpla 50 años de edad, o lo establecido en el artículo 26 de la misma norma en cuanto a los criterios y requisitos para el pago de la cuota de compensación.</p> <p>Esta reforma también podría ser contraria a las disposiciones constitucionales que establecen la obligatoriedad de la prestación del servicio militar y la concurrente obligatoriedad de definición de la situación militar que, como se ha señalado en lo precedente, han sido reiterados en distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional.</p> <p><b>6. Conclusiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No acreditar la situación militar para acceder al campo laboral y permanecer vinculado implica que el ciudadano no está obligado a tramitar su libreta militar, documento que además de certificar la situación militar establece la condición de</li> </ul>	<p>reservista, necesaria para cumplir con el mandato constitucional de llamamiento a filas en eventuales circunstancias que así lo ameriten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminar el requisito legal de definición de la situación militar puede disminuir la incorporación de pie de fuerza necesario para preservar las condiciones de seguridad del país.</li> <li>Cumplir con el deber de definir la situación militar y acreditarlo no limita el derecho al trabajo toda vez que la Ley 1861 establece los criterios y requisitos par acceder al campo laboral y posteriormente definir la situación militar en un tiempo determinado.</li> <li>El proyecto de ley no establece el impacto fiscal que tendría la modificación legal, así como su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano y la fuente de ingreso adicional que sustituiría la falta de recaudo por la disminución en el pago de la cuota de compensación militar.</li> </ul> <p>Así las cosas, se concluye que la iniciativa legislativa en estudio resultaría inconveniente y podría tener vicios de constitucionalidad al no observar los fines esenciales del Estado en clave de la misión constitucional de la definición de la situación militar como deber de estricto cumplimiento en cabeza de todo hombre colombiano entre los 18 y 50 años; adicionalmente no cuenta con proyección del impacto fiscal que tendría ni con aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por lo anterior, el Ministerio de Defensa Nacional no considera pertinente que este proyecto continúe su trámite legislativo en el Congreso de la República.</p> <p>Cordialmente,</p> <p></p> <p><b>ALEXANDRA PAOLA GONZÁLEZ ZAPATA</b> Secretaría de Gabinete Ministerio de Defensa Nacional</p> <p>Vo. Bo: Andrea Lopera Lombana – Coordinadora Grupo Asuntos Legislativos Elaboró: Juliana Aragón Talero – Grupo Asuntos Legislativos</p> <p><sup>111</sup> Proyecto de Ley 109 de 2023 "Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la ley 1861 de 2017, se incentivan los derechos y deberes de quienes prestan el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones, acumulado con los proyectos de ley <a href="https://www.camara.gov.co/derechos-y-deberes-servicio-militar">https://www.camara.gov.co/derechos-y-deberes-servicio-militar</a>.</p>

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1505 - Jueves, 26 de octubre de 2023

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
CONCEPTOS JURÍDICOS**

	<b>Págs.</b>
Concepto jurídico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 40 de 2023 Senado, por medio de la cual se regulan los servicios de cuidado para animales de compañía, se protegen los derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones. ....	1
Concepto jurídico del Ministerio de Defensa Nacional al Proyecto de Ley número 282 de 2023 Senado y 038 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 42 de la Ley 1861 de 2017 y se elimina el requisito de definir la situación militar como requisito para acceder al campo laboral. ....	2