Bogotá D.C., agosto de 2017

Doctor

**Carlos Arturo Correa Mojica**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 026 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se exceptúa al Ministerio del Trabajo y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”.

Apreciado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo encomendado por la Mesa Directiva, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley orgánica 026 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se exceptúa al Ministerio del Trabajo y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”, en los siguientes términos:

**I. Antecedentes del Proyecto de Ley**

1. De la necesidad de realizar una excepción al artículo 92 de la Ley 617 de 2000 con relación al Ministerio del Trabajo.

El presente proyecto de Ley orgánica busca exceptuar durante las vigencias fiscales 2018 y 2019 al Ministerio del Trabajo de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 del 2000, con el fin de fortalecer la política pública orientada a la protección de los derechos y garantías de los colombianos y dar cumplimiento a los compromisos internacionales suscritos por Colombia en materia laboral, con la Organización Internacional del Trabajo OIT, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD, y el cumplimiento de compromisos previstos en el TLC con Estados Unidos y Canadá, entre otros.

El Ministerio del Trabajo, de acuerdo a sus competencias definidas en el Decreto 4108 de 2011, tiene la importante misión de generar las condiciones adecuadas para el desarrollo del mercado laboral. Lo anterior implica la formulación y desarrollo de políticas e iniciativas que no sólo velen por la garantía de mejores condiciones laborales para todos los trabajadores del país, sino que faciliten un desarrollo productivo incluyente que genere empleos de calidad y oportunidades laborales, en particular para las poblaciones generalmente excluidas del mercado de trabajo.

Para cumplir su misionalidad, este Ministerio cuenta con un recurso humano de nivel nacional y territorial calificado, que ha logrado posicionar a esta cartera, desde su escisión del Ministerio de la Protección Social en el 2011, como una de las más estratégicas para el desarrollo equitativo en el país.

Sin embargo, el reto que supone atender las crecientes necesidades que en materia laboral debe asumir el país, hace necesario fortalecer la planta de personal de este Ministerio. Más aun, con el compromiso que desde el artículo 74 de la Ley 1753 de 2015, se insta al Ministerio del Trabajo a construir una política pública de trabajo decente nacional, así como fomentar la construcción de políticas territoriales sobre este particular, y generar las medidas adecuadas para promoverla y velar por su cumplimiento en todas las esferas de la economía. Este nuevo mandato implica un mayor nivel de compromiso y mayores estándares de calidad de los funcionarios adscritos a esta cartera, buscando el logro de estándares laborales que son pioneros en el país, y necesarios para el cumplimiento de múltiples compromisos internacionales.

Al realizar un análisis comparativo entre las Plantas de personal del Ministerio del Trabajo, frente a las plantas de personal de entidades con similares objetivos tales como los Ministerios de Salud, Minas y Energía, la DIAN y el INVIMA, y comparar la asignación básica para estos empleos de similar naturaleza, funciones y requisitos, se observan diferencias sustanciales, lo que determina la necesidad de lograr el fortalecimiento institucional, a través de la modificación de la planta de personal que permita la creación de cargos con grados superiores, que reflejen los niveles de responsabilidad y funciones desarrolladas por esta cartera.

Es importante señalar que el costo del ajuste sobre la planta propuesto superaría el límite de gastos de personal establecido en la Ley 617 de 2000, por lo que para lograr dicho ajuste se hace necesaria la presentación del presente proyecto de Ley ante el Congreso de la República que exceptúe al Ministerio del Trabajo de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, ya que en la actualidad esta entidad se encuentra al límite (99%) del cumplimiento de dicha norma.

2. De la necesidad de realizar una excepción al artículo 92 de la Ley 617 de 2000 con relación al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC.

En razón a las funciones de vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario que ejerce el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- con relación a las personas privadas de la libertad, es de vital importancia mantener actualizada la relación guardias-internos en el sistema penitenciario y carcelario. De acuerdo con las cifras actuales de guardias-internos, en el sistema hay cerca de 117.000 personas recluidas intramuralmente, alrededor de 60.000 personas en detención o prisión domiciliaria, y solamente cuenta con 12.808 funcionarios de custodia y vigilancia.

Esta situación evidencia una grave falencia en el número de funcionarios del INPEC que debe prestar considerables funciones con relación a la seguridad ciudadana y la resocialización de los privados de la libertad.

Consciente de esa necesidad de ampliar la planta de personal del INPEC, el Congreso de la República, a través de la Ley 1709 de 2014, artículo 35, parágrafo 2º, le impuso a dicha entidad la obligación de realizar estudios con el fin de determinar la viabilidad técnica y financiera de la modificación de la planta de personal tendiente a su fortalecimiento. Este proceso se realizó satisfactoriamente pero no se ha podido materializar por la restricción del artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

Por supuesto, además del Congreso de la República, otras entidades se han pronunciado con relación a la necesidad de aumento de personal de planta del INPEC. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional, en su declaratoria de estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria, a través de la sentencia T-388 de 2013, impartió órdenes encaminadas en este sentido:

“10.3.12. Protección a la Guardia: La necesidad de mejorar la calidad de la guardia de las prisiones es una necesidad sentida en Colombia, al igual que en la región Latinoamericana. No es posible lograr un adecuado sistema penitenciario y carcelario, que respete, proteja y garantice los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, sin la cantidad suficiente de personas para prestar el servicio de guardia e instruidas correctamente para hacerlo”.

En el mismo sentido, las sentencias T-151 de 2015 y T-762 de 2015 enfatizan en buscar mecanismos y alternativas que permitan aumentar el personal de guardia para que este tenga un número suficiente para la custodia de las personas privadas de la libertad.

A pesar de las órdenes emitidas por parte de la Corte Constitucional al Gobierno Nacional para superar el Estado de Cosas Inconstitucional y de la necesidad manifiesta de aumentar la planta de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, la ley 617 de 2000 constituiría una limitación para dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Constitucional. Dicho de otro modo, de atenderse las disposiciones legales que limitan la posibilidad de ampliación de la planta de personal del INPEC, se estaría desconociendo lo ordenado por la Corte Constitucional, estando en contravía del derrotero identificado por esa Corporación para superar el estado de cosas inconstitucional en las cárceles del país y prorrogando la situación en la que se encuentra la población privada de la libertad identificada por la Corte, amén de estar desconociendo un fallo de naturaleza constitucional al atender la literalidad de una norma que en principio tiene vocación de ser general, abstracta y respetuosa del universo jurídico nacional, integrado también por los fallos de la Corte Constitucional.

**a. Aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomendó, en aras de dar el aval necesario para adelantar el trámite del proyecto, que se definieran las vigencias fiscales en las cuales se debe aplicar la excepción al artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

Para el efecto, las vigencias fiscales en las que se plantea la excepción de la Ley 617 de 2000 son como siguen:

Con respecto al Ministerio del Trabajo: 2018 y 2019.

Con relación al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario: 2019 y 2020.

Con esta precisión, que fue incorporada en el borrador del proyecto de ley, previo a su radicación, el aval del Ministerio de Hacienda se da en los siguientes términos:

De acuerdo con lo expuesto, el Anteproyecto de Ley del asunto cuenta con el aval necesario para que sea radicado. Igualmente me permito manifestarles la disposición de colaborar con las iniciativas legislativas de sus Carteras dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

**II. Síntesis del Proyecto de Ley**

El artículo 92 de la Ley 617 de 2000, con el título “[c]control a gastos de personal”, establece que “[d]durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales”.

Frente al Ministerio del Trabajo, el presente proyecto de ley tiene como finalidad la excepción a esta norma, para así modificar la planta de personal que permita el fortalecimiento institucional a través de la creación de cargos con grados superiores. Esta situación implica necesariamente un incremento en los gastos de personal que sobrepasan los límites establecidos en el artículo 92 de la Ley 617.

Por su parte, con relación al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, este proyecto de ley tiene como propósito principal que se exceptúe al INPEC de lo dispuesto en el citado artículo 92, lo cual permitirá la ampliación de planta de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, en 2800 empleos distribuidos así: 2300 para el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional y 500 administrativos en diferentes códigos y grados.

Ahora bien, cabe reiterar la importancia de garantizar la excepción del artículo 92 de la Ley 617 de 2000 con relación a estas dos entidades. Con relación al Ministerio del Trabajo, es evidente que el desnivel salarial de sus funcionarios plantea un incumplimiento a compromisos internacionales que debe ser restaurado. Por su parte, con relación al INPEC, los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional ponen de manifiesto la necesidad de ampliar la planta del INPEC toda vez que, como se colige de dichos pronunciamientos, el número de personas privadas de la libertad crece sin una respuesta institucional que responda a las nuevas exigencias en materia de seguridad y de resocialización.

**Proposición**

Por las razones expuestas, proponemos a los Honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 026 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se exceptúa al Ministerio del Trabajo y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”.

De los honorables congresistas,

**Harry Giovanny González García Juan Carlos García Gómez**

Coordinador ponente Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

**Fernando De La Peña Marquez Carlos Edward Osorio Aguiar**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**Carlos Abraham Jiménez López Angélica Lozano Correa**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**Carlos Germán Navas Talero Santiago Valencia González**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA 026 de 2017 “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXCEPTÚA AL MINISTERIO DEL TRABAJO Y AL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY 617 DE 2000”**

**El Congreso de la República**

**DECRETA**

**Artículo primero**. - Excepción de aplicación al Ministerio del Trabajo. Exceptúese al Ministerio del Trabajo de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 del 2000, en el crecimiento de los gastos de personal, para efectos de la modificación de su Planta de Personal, durante las vigencias fiscales 2018 y 2019.

**Artículo segundo.** - Excepción de aplicación al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC: Exceptúese al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 del 2000, en el crecimiento de los gastos de personal, para efectos de la modificación de su Planta de Personal, durante las vigencias fiscales 2019 y 2020.

**Artículo tercero**. - Vigencia y derogatoria: La presente rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

**Harry Giovanny González García Juan Carlos García Gómez**

Coordinador ponente Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

**Fernando De La Peña Marquez Carlos Edward Osorio Aguiar**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**Carlos Abraham Jiménez López Angélica Lozano Correa**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**Carlos Germán Navas Talero Santiago Valencia González**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara