Bogotá D.C,

Doctora

**AMPARO CALDERÓN PERDOMO**

Comisión Primera de la Cámara

Bogotá D.C.

**Asunto:** Salvedades a la ponencia de primer debate del 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”

Respetada Secretaria:

En mi calidad de ponente del proyecto de la ley orgánica de la referencia y como suscriptor de la ponencia mayoritaria, me permito sustentar varias salvedades solicitando que las mismas sean publicadas en la misma gaceta en la cual se publique la ponencia mayoritaria del proyecto Ley Orgánica No. 026 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se exceptúa al Ministerio del Trabajo durante las vigencias fiscales 2018 y 2019 y al Instituto Nacional Penitenciario y carcelario INPEC en las vigencias 2019 y 2020 de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”, con base en las siguientes consideraciones:

1. **Política Nacional de Trabajo Decente:**

El Ministerio de Trabajo en la exposición de motivos del proyecto de ley indica que se hace necesario ampliar la planta de personal de esta Entidad debido a las crecientes necesidades que en materia laboral debe asumir el país, dentro de las cuales se encuentra dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 74 de la Ley 1753 de 2015.

La norma anteriormente citada establece que el Gobierno Nacional debe adoptar la *política de* *trabajo decente* con el fin de generar empleo, promover la formalización laboral y proteger a los trabajadores tanto públicos como privados.

Esta normativa es consecuencia de los compromisos asumidos por nuestro país de alinear las políticas públicas con el concepto de “Trabajo Decente” dado por la Organización del Trabajo (OIT), expresado en la *oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres*[[1]](#footnote-1).

En relación a lo anterior, consideramos que la observancia de esta política, no solo se cumple exceptuando al Ministerio de Trabajo y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 de 2000, sino que debería excepcionarse o por lo menos graduarse la aplicabilidad de este articulo al resto de las entidades del Estado, pues como es sabido, cada entidad tiene necesidades particulares para ampliar su planta de personal siendo una talanquera para ello la mencionada ley.

1. **Informalidad laboral en Colombia:**

Continuando con la observancia de la política de trabajo decente que Colombia ha adquirido con Organismos Internacionales, dentro de la cual se encuentra la promoción de la formalización laboral vemos que esta no ha sido acogida por nuestro país.

Según un estudio realizado por el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario en Colombia solo 7,8 de los 22 millones de trabajadores ocupados está vinculado al Sistema de Seguridad Social, lo que supone que la informalidad laboral llega al 65 %[[2]](#footnote-2).

Igualmente, el doctor Iván Daniel Jaramillo investigador de la Universidad del Rosario, indica que uno de los principales retos respecto de las relaciones laborales es la formalización, la contratación directa, el reconocimiento de los derechos laborales y la protección social de los trabajadores, con el fin de que se garantice un trabajo en condiciones dignas y justas, lo cual no se da en nuestro país.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha indicado que la informalidad es uno de los principales problemas que golpea la economía en Colombia. La productividad de nuestro país el año pasado fue de un 25% menos que hace medio siglo lo que conlleva a una productividad baja y un bajo crecimiento de PIB, razón por la que se hace necesario tomar medidas que conlleven a acabar con la informalidad laboral[[3]](#footnote-3), lo que no se va a solucionar excepcionando solo a estas dos entidades de la aplicación del control del gasto de personal.

1. **Nóminas paralelas en las entidades estatales[[4]](#footnote-4).**

Respecto de las nóminas paralelas, vemos que es otro de los problemas que aqueja el trabajo decente, el artículo 122 de la Carta establece que *“no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”*

Igualmente, por medio de distintas normas se ha tratado de restringir las nóminas paralelas que son tan comunes en las vinculaciones de trabajadores al Estado, así el inciso 3 del artículo 32 de la ley 80 de 1993, dispone que solo se pueden celebrar contratos de prestación de servicios cuando las actividades no se puedan realizar con el personal de plata o se requieran conocimientos especializados.

Por otra parte, el artículo 17 de la Ley 790 de 2002, también dispone que *“a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, con la finalidad de reemplazar cargos que se supriman dentro del programa de renovación de la administración pública”.*

“En este mismo sentido, el Decreto Ley 2400 de 1968, en su art. 2° estableció que “para funciones públicas de carácter permanente se crearán los empleos y en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para tales funciones”. La importancia de este decreto radica en que, además de consagrar la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para funciones permanentes, obliga a la creación de cargos para este tipo de necesidades a través de los cuales la vinculación debe hacerse por contratos de trabajo”[[5]](#footnote-5).

Estas son algunas de las normas que han sido expedidas por el legislador con la finalidad de proteger las relaciones laborales entre los trabajadores y el Estado, las cuales no han sido tenidas en cuenta y respecto de lo cual en distintas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado de manera enérgica en diversas sentencias entre ellas la C-617 de 2009, en la que enfatizó:

*“La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos”.*

La Ley 617 de 2000 fijó límites a los gastos de funcionamiento con la finalidad de que las entidades territoriales no se gastaran el dinero en burocracia y racionalizaran el gasto, fue una ley expedida en época de crisis y que estableció que cuando un departamento destinara a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior. Esta limitación ha conllevado a que las entidades territoriales echen mano de los gastos de inversión para ampliar su plata de personal generando nóminas paralelas.

Como ejemplo de lo anterior, en el *“Informe sobre el estado de las finanzas del municipio de Sabaneta, vigencia fiscal 2014”[[6]](#footnote-6),* realizado por la Contraloría General de Antioquia se analizó la planta de cargos de la Entidad y los costos por concepto de nómina, se estableció que la entidad tenía 246 servidores públicos pagados con recursos propios y 906 contratos de prestación de servicios que realizaban actividades relacionadas con funcionamiento, advirtiendo la Contraloría que al realizar en análisis de esos cargos podrían configurar nóminas paralelas.

Por otra parte, como consecuencia lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, ha conllevado a que no solo las entidades territoriales sino nacionales como el Ministerio de Educación, se encuentre investigadas por nóminas paralelas. La Procuraduría General de la Nación decidió abrir una investigación preliminar contra la exministra Gina Parody debido a que aumento la plata del Ministerio a 754 contratistas superando los 100 millones de pesos cada uno[[7]](#footnote-7).

Vemos entonces, que el Estado quién es el llamado a garantizar los derechos laborales no lo hace, pues disfraza una relación laboral subordinada usando la figura del contrato de prestación de servicios, desconociendo una vez más los mandatos legales y constitucionales por medio de los cuales se le insta a generar medidas adecuadas para fomentar la construcción de políticas que generen el trabajo decente nacional.

1. **Justificación de la excepción al Instituto Nacional Penitenciario y carcelario INPEC.**

Como miembro integrante de la Comisión Accidental – Crisis en el Sistema Penitenciario y Carcelario celebro esta medida acogida en este proyecto de ley, pues si bien con este no se supera el estado de cosas inconstitucionales declarada por la Corte Constitucional en sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, si es una medida que en parte trata de solucionar uno de los problemas advertidos en varias ocasiones en los debates de control político que se han realizado sobre hacinamiento carcelario frente a los continuos paros y ceses de actividades por parte de los funcionarios y sindicatos de trabajadores de esa entidad.

Recordemos que en el mes de junio del presente año debido al hacinamiento presentado en los centros penitenciarios y carcelarios del país el sindicato del INPEC no permitió el ingreso de detenidos a ningún penal del país en protesta por la no ampliación de la planta de personal de la guardia penitenciaria, compromiso que había adquirido el Gobierno desde el año 2015 y que hasta ahora con este proyecto de ley se materializará.

Cordialmente,

**SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ**

Cámara de Representantes

1. http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.portafolio.co/economia/informalidad-laboral-en-colombia-llega-al-65-505399 [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.dinero.com/economia/articulo/los-problemas-y-las-consecuencias-de-la-informalidad-en-colombia/239203 [↑](#footnote-ref-3)
4. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia\_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas(1).pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia\_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas(1).pdf [↑](#footnote-ref-5)
6. http://www.sabaneta.gov.co/institucional/doc\_varios/Finanzas%20Sabaneta.pdf [↑](#footnote-ref-6)
7. http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/mineducacion-en-la-mira-de-la-procuraduria-por- contratos/20170509/nota/3458125.aspx [↑](#footnote-ref-7)