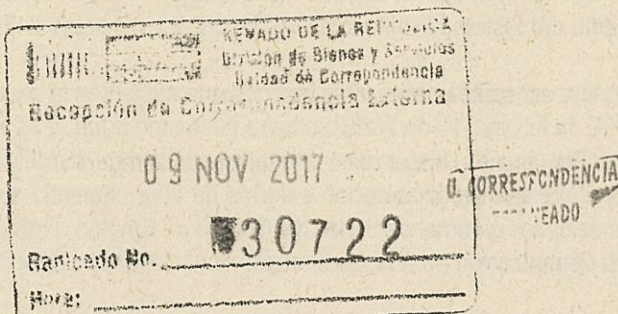


1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá. D.C.,

Honorables Congresistas
EFRAÍN CEPEDA SARABIA
REINALDO RAFAEL SERPA G
RODRIGO LARA RESTREPO
Congreso de la República
Ciudad.



Asunto: Proposición Proyecto de Ley Orgánica 026 de 2017.
Rad. 1-2017-076039.

Respetados Congresistas:

En atención a su comunicación del asunto, en la que solicitan concepto frente a la proposición que adiciona un artículo nuevo al Proyecto de Ley No. 026 de 2017 Cámara¹ de manera atenta, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

“(...) es necesario contar con el aval del Gobierno a través del Ministerio que usted lidera para que la siguiente proposición prospere:

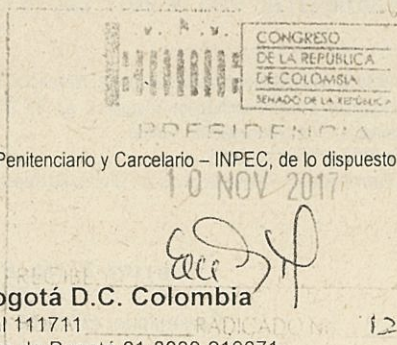
ADICIÓNASE UN ARTÍCULO NUEVO AL PROYECTO DE LEY NO. 026 DE 2017 CÁMARA, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXCEPTÚA AL MINISTERIO DEL TRABAJO Y AL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 92 E LA LEY 617 DE 2000” EL CUAL QUEDARÁ ASÍ:

“ARTÍCULO NUEVO: EXCEPCIÓN DE APLICACIÓN AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA – CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA; EXCEPTUASE AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA – CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA DE LA APLICACIÓN DE LAS RESTRICCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY 617 DE 2000, EN EL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DE PERSONAL, PARA EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA LEY 1815 DE 2016; ARTÍCULO 35 DE LA LEY 1837 DE 2017: LEY 1833 DE 2017 “CREACIÓN DE LA COMISIÓN LEGAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES NEGRAS O POBLACIÓN AFROCOLOMBIANAS; ARTÍCULOS 2º Y 3º TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO NO. 03 DE 2017”

Sea lo primero mencionar que por iniciativa de los Ministerios de Trabajo y de Justicia y del Derecho se presentó para la legislatura 2017 – 2018 el 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”², el cual busca de manera principal el fortalecimiento de la planta de personal de dicho Ministerio y

¹ 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.

² Gaceta del Congreso No. 612 de 2017.



Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

1289

del Inpec, con el fin de atender los compromisos internacionales suscritos por Colombia en materia laboral³ y mejorar el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, respectivamente.

En lo que respecta específicamente a las razones que sustentan la excepción del Ministerio del Trabajo a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, se hace necesario adoptar esa medida con el fin de poner en funcionamiento el Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (SIVICO) para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por Colombia a través de los tratados de libre comercio suscritos con los Estados Unidos de América y Canadá, además de las recomendaciones del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Laborales (ELSAC) para asegurar su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Ahora bien, en lo concerniente al Inpec, es preciso mencionar que la Corte Constitucional declaró en la Sentencia T-153 de 1998 y fallos subsiguientes⁴ el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y carcelario, y ordenó:

"(...) revocar las sentencias de instancia y en su lugar tutelar los derechos de los accionantes; y, finalmente, adoptar nueve (9) órdenes adicionales dirigidas a las diferentes autoridades y entidades encargadas del sistema penitenciario y carcelario (por ejemplo: diseñar un plan de construcción y refacción carcelaria e implementarlo; un lugar especial para los miembros de la fuerza pública; separar a los sindicados de los condenados; investigar la falta de presencia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad a las cárceles de Bellavista y la Modelo, en Medellín y Bogotá; adoptar medidas de protección urgentes mientras se adoptan las medidas de carácter estructural y permanente). (...)"

Cabe mencionar que los fallos expedidos por la citada Corporación son de carácter imperativo, lo que significa que el Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias al interior del sistema penitenciario y carcelario colombiano para la resolución de lo ordenado y, en todo caso, evitar la afectación de derechos a la población carcelaria. A continuación, se relaciona mediante cuadro comparativo el costo fiscal de la iniciativa en comento, así:

Entidad	Cargos	Costo 2017	Costo 2018 (p)
Ministerio del Trabajo	1.814	\$ 6.829	\$ 7.178
INPEC	2.800	\$ 158.200	\$ 166.269
TOTAL	4.614	\$ 165.030	\$ 173.446

(p) Costo 2018 corresponde al costo 2017 proyectado según la inflación esperada en 2017

Cifras en millones de pesos

No obstante, durante la aprobación del informe de ponencia para primer debate⁵ de dicho proyecto, se incluyó el siguiente artículo:

"Artículo tercero: Excepción de aplicación al Congreso de la República-Cámara de Representantes y Senado de la República: Exceptuase al Congreso de la República-Cámara de Representantes y Senado de la República de la aplicación de las restricciones previstas en el Artículo 92 de la Ley 617 de 2000, en el crecimiento de los gastos de personal, para efectos de la aplicación de lo dispuesto en el Artículo 133 de la Ley 1815 de 2016; Artículo 35 de la Ley 1837 de 2017; Ley 1833 de 2017 "Creación de la Comisión Legal para la protección de las

³ En el caso del Ministerio del Trabajo, gran parte de su justificación surge del cumplimiento de los tratados internacionales, los cuales hacen parte de nuestro bloque de constitucionalidad. En este sentido los artículos 9, 53, 93, 94, 101 y 214 de la Constitución Política de Colombia definen los parámetros de adopción de las normas internacionales en el ordenamiento interno.

⁴ Sentencia T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

⁵ Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

comunidades negras o población afrocolombianas; Artículo 2° y 3° transitorio del Acto Legislativo No. 03 de 2017.”

Al respecto, esta Cartera debe manifestar su oposición frente a la propuesta normativa, pues los elementos constitutivos de la misma son abiertamente inconvenientes e inconstitucionales, dado que exceden sin justificación alguna lo propuesto por el Gobierno Nacional, máxime si se tiene en cuenta que contiene gastos implícitos que son incuantificables y atentan contra los principios de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica de que trata el artículo 334 de la Constitución Política. Principios que no solo le son aplicables al nivel Ejecutivo, sino que deben preservarse por parte de todos los niveles de decisión de las diferentes ramas del poder público y órganos autónomos e independientes, como parte fundamental de la estrategia de desarrollo social del país.

Es importante resaltar que los cambios recientes en las condiciones externas han impactado negativamente la renta de la Nación, lo cual conduce a un nuevo escenario fiscal donde se hace necesario un eficiente uso de los recursos públicos.

En todo caso, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política en concordancia con el numeral 7 del artículo 150 y numeral 14 del artículo 189 de la Carta Política, la determinación de la “(...) estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (...)” quedó circunscrita a iniciativa privativa del Gobierno Nacional, razón por la cual cualquier proyecto de ley que busque modificar la estructura de la administración central y crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la misma, conlleva un riesgo de inconstitucionalidad.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-031 de 2017 sostuvo:

“(...) [La] iniciativa exclusiva del ejecutivo en las leyes sobre estructura de la administración nacional, le permite a éste proponer las medidas que en esta materia juzgue conducentes en orden a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas.”

Difícilmente podría existir una administración organizada según criterios de planeación, como lo pretende la Carta de 1991¹⁸⁴, si la estructura administrativa a través de la cual se cumplen sus funciones, no depende del examen autónomo y discrecional que realiza el Gobierno, sobre las necesidades reales que demanda la prestación de los servicios a su cargo o de los órganos que efectivamente se requieren para el desempeño de las atribuciones o potestades públicas que se consagran en la Constitución y la ley. Por ello, como prerrogativa constitucional, el Texto Superior le otorga la competencia exclusiva al Gobierno para activar el procedimiento legislativo dirigido a determinar la estructura de la administración nacional, por el valor y la importancia que en términos de articulación y de ejecución de la función administrativa, con todo lo que ella implica, subyace en el señalamiento y en la definición de los órganos encargados de dicha atribución. (...)”

Asimismo, de acuerdo con el artículo 154 de la Carta Magna “(...) sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los (...) literales (...) e, del numeral 19 del artículo 150 (...)”, esto es, lo concerniente a la fijación del “(...) régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. (...)”.

Lo anterior significa que, de manera exclusiva, le corresponde al Gobierno Nacional presentar las iniciativas que refieran a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos y los miembros del Congreso de la República, de suerte que la ausencia de aval por parte del Ejecutivo representado en esta Cartera durante el trámite legislativo deviene en inconstitucional. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional:

"(...) las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. (...)"⁶

Esperamos de esta manera haber dado respuesta a las preguntas formuladas en su petición y quedamos a disposición para cualquier inquietud adicional.

Cordialmente,

Paula Acosta

PAULA ACOSTA
Viceministra General
JCPA/LQV/GAEC
DGPPN

UJ-2345-17

Con copia a:

Doctora
María Carolina Carrillo s.
Directora Administrativa
Cámara de Representantes
Ciudad.

Anexo: Un (1) folio.

⁶ Sentencia C-821 de 2011.