

2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2021-053880

Bogotá D.C., 11 de octubre de 2021 14:08

Radicado entrada
No. Expediente 46154/2021/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 211 de 2021 Cámara “Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto destinar porcentajes fijos y concretos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana para lo cual se busca la modificación del artículo 17 de la Ley 65 de 1993¹, en los siguientes términos:

Cuadro No. 1.
Propuesta de modificación del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

Artículo 17 de la Ley 65 de 1993 (vigente)	Propuesta artículo 17 de la Ley 65 de 1993 (Proyecto de ley)
ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos,	Artículo 17: CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos,

¹ Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.



municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario

municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, estas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.

PARA GRAFO: Los Departamentos y Municipios podrán destinar hasta el 15% de los Fondos Territoriales de Seguridad – FONSET, y el Ministerio del Interior - hasta el 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON, al cumplimiento del presente artículo.

Fuente: Oficina Asesora de Jurídica- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Respecto del párrafo que busca establecer un porcentaje específico por parte de la Nación, a través del Ministerio del Interior para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, a juicio de este Ministerio corresponde a un asunto que es materia reservada de la Ley Orgánica de Presupuesto, de conformidad con lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. Lo anterior, dado que los porcentajes de distribución a favor de los correspondientes fondos, actualmente se encuentran previstos en el Presupuesto General de la Nación y su modificación requeriría realizarse conforme al trámite previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto y la Constitución para la elaboración y aprobación de dicho presupuesto. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente, entre otras, en la sentencia C- 652 de 2015², lo siguiente:

“5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, “las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”.

ç5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura cuando “el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”. En el mismo fallo, se precisó que dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar “por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica”.

Adicionalmente, respecto de los preceptos constitucionales se debe resaltar que los principios de planeación y planificación obligan al gobierno nacional a armonizar y sincronizar el presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual a su vez cobija el plan nacional de inversiones, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones. En tal sentido, resulta indispensable que, en el análisis y consolidación de la programación presupuestal, se tengan claras las destinaciones que van a tener los porcentajes señalados en el proyecto legislativo, de forma que sea factible identificar cómo los mismos se alinean y concuerdan con las prioridades definidas por el Gobierno nacional a mediano plazo y las estrategias y orientaciones de política conforme a la línea dispuesta por el Plan Nacional de Desarrollo.

² Corte Constitucional, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

De otra parte, es importante resaltar que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-471 de 1995³, al estudiar una demanda contra el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, manifestó:

“ (...)Ahora bien, es cierto que el citado artículo 356 indica que "No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas". No obstante, es la propia Ley 65 de 1993 la que obliga a que en los presupuestos municipales y departamentales se incluyan las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, y faculta a los gobernadores y alcaldes respectivamente, para que se abstengan de aprobar o sancionar los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en el artículo 17 demandado. De manera que, ha de entenderse que, previamente a la creación o fusión de cárceles, para los fines indicados, deben hacerse las previsiones presupuestales para que los respectivos recursos fiscales estén asignados en debida forma, o de lo contrario, los gobernadores y alcaldes no podrán ejercer la facultad referida.

Lo anterior también desvirtúa la afirmación del actor referente a que la prestación del servicio objeto de examen solo puede ser de competencia de la Nación, pues precisamente tanto la Ley 65 de 1993 como la Carta Política, establecen las condiciones, desde el punto de vista fiscal, para que tales entidades territoriales asuman las competencias que se les transfieren respecto de las cárceles, su creación, fusión o supresión, organización, etc.

Además, el artículo 352 de la Constitución Política expresa que la ley orgánica de presupuesto regula lo concerniente "a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo", y respecto de este punto, tanto a nivel departamental como municipal, las autoridades correspondientes deben, al momento de elaborar sus presupuestos, sujetarse a los postulados consagrados por la Constitución, y a lo establecido por la ley 38 de 1989, previamente al ejercicio de las competencias trasladadas de conformidad con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, ya que el artículo 353 Superior expresamente señala que "Los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto". No sobra advertir que, para la creación de cárceles, los gobiernos departamentales, municipales y distritales están sujetos a la observancia de lo ordenado por la Constitución (artículos 300 numeral 7o., y 313 numeral 6o.), y a la ley; igual ocurre en el caso de las áreas metropolitanas (artículo 319 de la Carta), que se desarrollen con sujeción a la ley de ordenamiento territorial. Por lo tanto, las expresiones acusadas, respecto del orden departamental, como uno de órdenes de descentralización territorial consagrados en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, no vulnera la Carta Política. De manera que el cargo formulado contra el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 no está llamado a prosperar (...)"

Tal como se evidencia, la misma Corte Constitucional en un análisis de exequibilidad del artículo 17 que se busca modificar en el proyecto legislativo concluyó que siempre deberá contarse con las previsiones presupuestales correspondientes para que los respectivos recursos fiscales estén asignados en debida forma, o de lo contrario, los gobernadores y alcaldes no podrán ejercer la facultad referida ni cumplir con los porcentajes determinados en el proyecto legislativo.

³ Corte Constitucional, M.P. Hernando Herrera Vergara

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al artículo 17 de la iniciativa del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RÓDRIGUEZ

Viceministro General

DGPPN/OAJ/DAF

UJ-2030/2021

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia:

Dra. Amparo Calderón Perdomo Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
cDK1yEb+ 4f3v SDSH dJWu IOIH uTY=