



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 371

Bogotá, D. C., miércoles, 5 de junio de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2013 CÁMARA, 41 DE 2011 SENADO ACUMULADO CON EL NÚMERO 065 DE 2011 SENADO

por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996.

Bogotá, D. C., mayo 29 de 2013

Doctor

RAFAEL ROMERO PIÑEROS

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 265 de 2013 Cámara, 41 de 2011 Senado, acumulado con el número 65 de 2011 Senado, *por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996.*

Señor Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, al designarme como ponente del Proyecto de ley número 265 de 2013 Cámara, 41 de 2011 Senado, acumulado con el número 65 de 2011 Senado, *por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996*, me permito rendir ponencia para primer debate en los siguientes términos:

I. Origen y trámite

El Proyecto de ley número 41 de 2011 Senado, tiene origen en el Senado de la República y fue presentado por la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive en la Legislatura 2010 y es archivado por vencimiento de trámite, la Senadora Moreno lo radica nuevamente el 4 de agosto de 2010, e igualmente se radica el 28 de julio de 2011 para que sea estudiado en esta legislatura. Se publica en la *Gaceta del Congreso* número 544 de 2011.

El Proyecto de ley número 65 de 2011, tiene origen en el Senado de la República y fue presentado por el honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez, se radica el 10 de agosto de 2011 para que sea estudiado en esta legislatura. Se publica en la *Gaceta del Congreso* número 585 de 2011.

Los ponentes no consideraron apropiado y conveniente incluir el articulado del Proyecto de ley número 41 de 2011 Senado, dentro del texto propuesto de Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 41 de 2011 Senado, *por medio de la cual se adiciona el parágrafo 8° de la Ley 278 de 1996, facultando al Senado de la República para fijar el salario mínimo legal y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 65 de 2011 Senado, *por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996*, consideraron presentar únicamente el texto presentado en el Proyecto de ley número 65 de 2011 con proposición positiva, esta ponencia es refrendada por los honorables Senadores Eduardo Carlos Merlano Morales y Fernando Tamayo Tamayo en su calidad de ponentes. El honorable Senador Édinson Delgado Ruiz, no refrendó el presente informe de ponencia.

Para el segundo debate en Plenaria del honorable Senado de la República, marzo 19 de 2013, los ponentes acuerdan presentar la modificación del título del proyecto dejando únicamente el correspondiente al texto presentado y aprobado en primer debate, quedando así: Proyecto de ley número 41 de 2011 Senado (acumulado número 065 de 2011), *por la cual se modifica el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996*. El texto propuesto con ponencia positiva suscrita por los Senadores Eduardo Carlos Merlano Morales, Fernando Tamayo Tamayo, Édinson Delgado Ruiz es aprobado y de esta manera continúa su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

II. Objeto y contenido de la iniciativa

El Proyecto de ley número 265 de 2013 Cámara, tiene como finalidad adicionar el parágrafo del

artículo 8° de la Ley 278 de 1996, para que, cuando el Gobierno deba declarar el aumento en el salario mínimo debido a la falla de las negociaciones, este tenga en cuenta el IPC para Ingresos Bajos

Contiene dos (2) artículos así:

Artículo 1°. Que adiciona el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996.

Artículo 2°. Vigencia.

III. Marco jurídico

El Proyecto de ley número 265 de 2013 Cámara, cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa presentada individualmente por los honorables Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Juan Francisco Lozano Ramírez quienes tienen la competencia para tal efecto.

El Proyecto de ley número 265 de 2013 Cámara, cumple además con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo con el artículo 150 de la misma, que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso se encuentra la de hacer las leyes.

Consideraciones

PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2013 CÁMARA

El Proyecto de ley número 265 de 2013 Cámara, consta, en esencia, de un artículo, complementado por el segundo sobre la vigencia. Se busca adicionar el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996, para que, cuando el Gobierno deba declarar el aumento en el salario mínimo debido a la falla de las negociaciones, este tenga en cuenta el IPC para Ingresos Bajos.

Es de resaltar que no existe un mandato para el Gobierno en el que se vea obligado a establecer el salario mínimo por encima del IPC para Ingresos Bajos, pues es de aclarar que el verbo rector en esta iniciativa es “procurar”. Así, únicamente se está adicionando un elemento, a la cantidad ya existente, para que el Gobierno los utilice dentro de su ponderación cuando deba decretar el salario mínimo.

Es de destacar que el salario mínimo es la mínima remuneración económica que se les concede a todas aquellas personas que prestan algún servicio o realizan un trabajo. Mediante este se busca subsanar algunas necesidades básicas propias y familiares, la posibilidad de que los trabajadores tengan un mínimo de garantías sociales, y la capacidad para que estos puedan acceder a la salud, educación, alimentación, vivienda y vestido. Hoy un trabajador promedio suple estas necesidades con \$589.500 para el 2013. Valor fijado por el Gobierno Nacional.

Es por ello que para muchos, esta mínima remuneración representa la posibilidad de mantener su subsistencia, alcanzar necesidades básicas insatisfechas, y aliviar de alguna manera las cargas y costos del diario vivir.

La capacidad para poder consumir y utilizar algunos productos y servicios de primera necesidad es quizás, la forma más clara que evidencia el tipo de calidad de vida de las personas con bajos recursos y la posibilidad que tienen de subsistir en la medida que tengan acceso a estos productos y servicios. Para

estos fines, la utilización del indicador IPC general permite medir la variación en los precios de estos y es la herramienta propicia para evaluar cómo está variación puede tener fuertes repercusiones para un gran número de personas de bajos ingresos, cuando hay inflación en una economía.

Se puede decir que en una economía como la de Colombia se hace necesario el control sobre la inflación o deflación que pueda ocurrir en un momento dado, ya que esto tendrá una incidencia directamente proporcional en la variación del IPC e impactará el mercado de bienes y servicios, dejando con un porcentaje mayor de afectación a las familias que perciben bajos ingresos.

Es por esto que cabe hacer una recapitulación de cómo es el cálculo del IPC en Colombia:

El cálculo del IPC en Colombia está a cargo del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Para esto el DANE toma la canasta básica familiar y averigua en aproximadamente veinte mil establecimientos (incluyendo viviendas y comercios) los precios a los cuales se están ofreciendo los bienes y servicios que la componen. A partir de esta información, se comparan los nuevos precios con los que tenían los mismos productos y servicios hace un mes, y se calcula qué tanto han variado. De esta manera se obtiene el IPC, el cual técnicamente es un indicador que permite medir la variación promedio de los precios al por menor entre dos períodos de tiempo, de un conjunto de bienes y servicios que los hogares adquieren para su consumo.

Así mismo el indicador IPC consolidado, permite hacer una medición más precisa y detallada de las ponderaciones de gastos y el porcentaje de consumo de los principales productos de la canasta familiar que lleva a cabo la población de ingresos bajos, la de ingreso medios y la de ingresos altos. Mediante esta fórmula que combina los ponderados de los ingresos y el porcentaje del IPC para cada uno de ellos, se logra consolidar una serie de cifras y resultados que evidencian la importancia de algunos productos y servicios determinados para las personas según su rango de ingresos.

Con base en los informes estadísticos del DANE, los principales bienes y servicios consumidos por el conjunto de personas que integran el rango de ingresos bajos y medios, son: Los alimentos con un porcentaje generalizado arriba del 38%, la vivienda con un porcentaje generalizado de 28% y el vestuario que alcanza el 7%. Esto evidencia que las personas de bajos y medios ingresos destinan un mayor porcentaje de sus gastos para el consumo de estos servicios, de manera que cuando hay un alza de los precios en los bienes de la canasta familiar naturalmente esto termina afectando negativamente la rentabilidad, disminuye el poder adquisitivo y los activos financieros, genera un aumento de los intereses de los créditos, y crea una serie de restricciones de compra y consumo de servicios.

Cuando hay inflación, esta termina siendo un detonante en la economía de familias y trabajadores de bajos ingresos. La inestabilidad de los precios, en su mayoría debido a un alza generalizada en los de los mismos (inflación) es para muchos colombianos

objeto de preocupación y agravio, en la medida que se disminuye su poder adquisitivo, y varios trabajadores terminan hallándose en un marco de desdén e inestabilidad económica en el momento en que aquella unidad monetaria, que es en últimas la representación del poder adquisitivo disminuye, empeorando su situación financiera.

Las repercusiones que se dan a causa de la inflación terminan afectando el bienestar social de las personas, un aumento en el costo de vida lleva a que estas se vean enfrentadas a presionar al Gobierno en busca de un aumento del salario mínimo, en proporción a la inflación o al menos no en un porcentaje menor, puesto que las consecuencias de ello repercuten de manera nociva en su calidad de vida, restringiéndoles la posibilidad de tener el poder adquisitivo para comprar bienes de primera necesidad, y consumir los servicios básicos.

Esta realidad que afrontan muchos colombianos, evidencia la importancia de la estabilización de precios, que ha sido una constante en la política económica del país. Es por ello que no en vano la Constitución de 1991 consagró expresamente en el artículo 373 que el “Estado velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva del dinero”, con el fin de evitar alteraciones permanentes, que generen un desequilibrio sustancial y generalizado en la economía, pero sobre todo que trasciendan en la afectación del bienestar social de las personas de bajos recursos.

Así mismo, el artículo 146 del Código Sustantivo del Trabajo establece que para la fijación del salario mínimo se deben tener en cuenta factores como costo de vida, las modalidades de trabajo, la capacidad económica de las empresas y las condiciones de cada región o actividad económica.

Al considerar la capacidad económica de las empresas como un factor determinante a la hora de la fijación de salario mínimo, permite que este pueda ser fijado en común acuerdo entre empresarios y sindicatos, puesto que la filosofía de la norma ha sido lograr que los intereses de las partes involucradas y que se afectan de una u otra forma con la fijación del salario mínimo, confluyan en un punto que permita el equilibrio y deje a todos contentos.

Históricamente lograr pactar el incremento del salario mínimo ha sido difícil, por lo que en muchas ocasiones ha tenido que fijarse por decreto. En la mayoría de las ocasiones, el salario mínimo no ha sido incrementado en la misma proporción en que se incrementa el costo de vida, por lo que en realidad no ha existido un incremento efectivo, puesto que los ínfimos incrementos concedidos, no alcanzan a cubrir la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero en el último año. Esto ha sido una clara inobservancia de lo contemplado por la ley en el sentido que uno de los factores para la fijación del salario mínimo es precisamente el costo de la vida, que por su efecto en la calidad de vida del trabajador, debe ser el factor predominante.

Con base en lo anterior, y mediante las premisas anunciadas se evidencia la necesidad de adicionar el artículo 8° de la Ley 278 de 1996 con miras a beneficiar un gran número de colombianos que sub-

sisten mediante el salario mínimo, para que anualmente el incremento tome en cuenta el incremento del IPC para ingresos bajos y el IPC consolidado del año inmediatamente anterior. Generando a la vez, la necesidad que la discusión anual entre empresarios, representantes del Gobierno y trabajadores sea un acuerdo que no solo se sustente en un carácter técnico y netamente económico, sino que tome a consideración el insostenible impacto social y el panorama de desdén que afrontan las familias, y trabajadores de bajos ingresos en el país.

Es importante tener en cuenta que este criterio de aumento salarial no aplicaría para todos los años, debido a que si la inflación del año anterior fue menor que la actual este proyecto de ley no serviría porque se estaría tomando un promedio del IPC más bajo y no sería equivalente al costo de la inflación para el año en curso.

Además esto le quitaría manejo político al Gobierno ya que lo obligaría a mantener un IPC mayor y constante al proyectado produciendo un efecto en el desarrollo económico del País, en el caso contrario en que este mismo IPC, sea mayor al proyectado, crearía destrucción de empleos y pondría en riesgo las dinámicas en cuanto a políticas salariales establecidas.

Jurisprudencia

Es de gran importancia tener en cuenta la Sentencia C-815 de 1999 que habla sobre la fijación del salario mínimo y establece algunos parámetros de importancia.

“SALARIO MÍNIMO-Criterios para fijarlo

El Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto el Gobierno está obligado a velar por que el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución. Esta sentencia debe ser analizada y aplicada en conjunto y de manera armónica con la número C-481 del 7 de julio de 1999, proferida por la Corte, pues a partir de ella ha desaparecido el objetivo único de metas de inflación siempre menores, que antes se señalaba a la Junta Directiva del Banco de la República en ejercicio de sus atribuciones (artículo 2° de la Ley 31 de 1992).

Referencia: Expediente D-2368

V. Proposición

Teniendo en cuenta las consideraciones aquí expuestas, solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 265 de 2013 Cámara, 41 de 2011 Senado, acumulado con el número 65 de 2011 Senado, por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996, de conformidad con el texto propuesto que se adjunta y que hace parte integral de este informe de ponencia.

Atentamente,

Amanda Ricardo de Páez, Lina María Barrera Rueda, Representantes a la Cámara.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO SENADO	MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1°. Modifíquese el párrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996 el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 8°. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.</p> <p>Parágrafo. Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.</p> <p>Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC), procurando que el incremento en el salario mínimo no sea inferior al Porcentaje del Índice de Precios al Consumidor para Ingresos Bajos, del año inmediatamente anterior debidamente certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), cuando este sea superior al Índice de Precios al Consumidor. Cuando no lo sea, en todo caso, se procurará que el aumento en el salario mínimo no sea inferior al porcentaje del índice de Precios al Consumidor”.</p>	<p>Artículo 1°. Adiciónese el párrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996 el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 8°. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.</p> <p>Parágrafo. Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.</p> <p>Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC).</p> <p><u>En todo caso el reajuste salarial nunca podrá ser inferior al incremento porcentual del IPC general del año anterior, procurando que dicho reajuste en el salario mínimo tampoco sea inferior al incremento porcentual del IPC para Ingresos Bajos.</u></p> <p><u>Las medidas del IPC a que se refiere el inciso anterior, serán debidamente certificadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).</u></p>	<p>a) En atención y observancia de la técnica legislativa el término adecuado es ADICIONESE, por cuanto la redacción del actual artículo 8°, queda incólume y la propuesta aquí contenida lo que hace es ampliarlo.</p> <p>b) Se propone adicionar la redacción al final del párrafo, para hacer más comprensible la iniciativa. Siendo el IPC uno de los criterios para fijar el salario, se hace referencia al IPC para ingresos bajos y al IPC general, dos conceptos que con la adición que se propone quedan delimitados, pues nótese cómo en el texto aprobado en el Senado se mezclan y no permiten una fácil comprensión.</p> <p>Es decir, se hicieron dos grandes cambios al texto de la ponencia del proyecto de ley. Primero, se cambió el lenguaje usado para referirse al crecimiento del IPC y del salario mínimo. La ponencia original usaba frases inapropiadas como “el porcentaje del IPC” para referirse a la inflación a la que se debe ajustar el salario mínimo. La nueva versión de la ponencia usa la frase “el incremento porcentual del IPC” para evitar que se den malentendidos entre el cambio numérico y el cambio porcentual del IPC. El cambio porcentual del índice corresponde al valor de la inflación, mientras que el cambio numérico no tiene mayor relevancia ni significado. Esta es simplemente una especificación técnica, pero es necesaria para evitar que se den abusos o malentendidos.</p> <p>Segundo, se cambió el lenguaje que dicta las acciones que el gobierno debe tomar frente al IPC general y el IPC de bajos ingresos. El lenguaje usado para hablar del IPC general (“<i>En todo caso el reajuste salarial nunca podrá (...)</i>”) es mucho más impositivo que el que habla del IPC de ingresos bajos (“<i>procurando</i>”). Esto le da al Gobierno cierta flexibilidad al lidiar con el IPC de ingresos bajos, pero al mismo tiempo estipula y recomienda el procedimiento que idealmente debería ser seguido al establecer el salario mínimo. El lenguaje usado para el IPC general es mucho más fuerte para asegurar que el poder adquisitivo de los colombianos no caiga año tras año.</p>
<p>Artículo 2°. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Permanece Igual</p>	

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2013 CÁMARA (41 DE 2011 SENADO ACUMULADO NÚMERO 65 DE 2011 SENADO)

por la cual se adiciona el párrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el párrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996 el cual quedará así:

“Artículo 8°. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

Parágrafo. Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término

no de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En todo caso el reajuste salarial nunca podrá ser inferior al incremento porcentual del IPC general del año anterior, procurando que dicho reajuste en el salario mínimo tampoco sea inferior al incremento porcentual del IPC para Ingresos Bajos.

Las medidas del IPC a que se refiere el inciso anterior, serán debidamente certificadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Amanda Ricardo de Páez, Lina María Barrera Rueda, Representantes a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2012 CÁMARA, 129 DE 2012 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2013

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado Secretario:

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, someto a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 231 de 2012 Cámara, 129 de 2012 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones*, el cual fue presentado por el honorable Senador José Francisco Herrera Acosta. Me permito rendir el informe en los siguientes términos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Someto a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes la presente iniciativa legislativa proyecto de ley, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento del Atlántico y se dictan otras disposiciones* como

tributo a estos ciudadanos que celebrarán sus 200 años de fundación en abril del 2013.

Reseña histórica

Los historiadores no coinciden al señalar en sus trabajos la fecha exacta en la que ocurrieron estos hechos. De Soledad la historia indica que el año de 1640 llegó a estos lares Don Melchor Caro, español de rancia estampa opulento y dictador. En todo caso la Fundación de Soledad se le atribuye a él, ya que en el lugar vivían algunas familias humildes de Galapa y Soledad, dedicadas a la cría de cerdos y la agricultura por lo que a este sitio se le denominaba “*La Porquera*”.

Don Melchor era de muy alta cultura y hablaba español y latín, por esta razón le fue fácil tomar posesión de este caserío y le bautizó con el nombre *Nuestra Señora de la Soledad*, pero con el tiempo a este importante municipio del departamento del Atlántico se le conoce como Soledad. En el año 1813 se le concedió el título de Villa con el nombre de *Soledad de Colombia*. En 1824, se le designó cabecera del tercer cantón de la provincia de Cartagena. Desde el año de su fundación hasta la presente, Soledad ha marcado pauta en la historia nacional, pues participó activamente en la guerra de nuestra emancipación. La Villa de Nuestra Señora de la Soledad, dio para gloria, Honor y Amor a la Patria cuatro próceres:

José Trinidad Camargo

José Antoni Castro

Vicente Galvis

Gregorio Osorio.

Soledad fue unos de los municipios que prestaron sus servicios a la causa de la independencia, sirvió como fortín de guerra en los primeros años de la República, fue centro de varias reuniones contra las autoridades de Cartagena; en 1859 hubo en ella un combate entre ejércitos del *General Posada Gutiérrez* y *Don Vicente Palacios*, fue jefatura política y juzgado antes que Barranquilla. A soledad le cupo el altísimo honor de darle hospedaje por varios días al Libertador Simón Bolívar el Padre de la Patria, agobiado por sus dolencias físicas y sentimentales. Desde este lugar escribió a sus amigos más íntimos, entre ellos el General Briceño a finales de 1830.

Soledad religiosa

En los albores de Nuestra Señora de Soledad la administración espiritual estuvo a cargo de laboriosos sacerdotes, quienes acometieron con empeño la construcción de la hermosa iglesia, que es hoy legítimo orgullo del pueblo. El sitio donde se construyó el templo fue por iniciativa de Don Melchor Caro, bajo la vocación de San Antonio de Padua. El Conde de Pestagua: de origen español, fue el donador de la imagen del Santo Patrono y del maravilloso altar mayor, de estilo barroco repujado en oro de 18 quilates, en el año de 1915 un famoso rufián llamado *El Macoca* se robó el ramo de azucenas de oro y la aureola de San Antonio, lo mismo que el precioso relicario donde se guardaba la falangeta del santo, cuya autenticidad estuvo comprobada mediante un documento que se conservó hasta 1852.

En el año de 1743, fue erigido en parroquia. Por lo anterior, tenemos que aceptar que para propios y extraños, nuestro altar es una verdadera joya del arte colonial que data del siglo XVIII.

Folclor. No podríamos afirmar que Soledad tiene para sí una muestra en propiedad del folclor de la Costa Atlántica, pero no por ello deja de ser alma de nuestro auténtico folclor la cumbia y *el bulleren-*

gue. Ninguna otra ciudad cuenta con tantos expositores de nuestros aires musicales. *Efraín Mejía*, con la cumbia Soledaña. La cumbia moderna de *Pedro Beltrán*. La cumbia siglo XX Pedro Beltrán junior Ramalla. Renglón aparte, merece el Maestro *Pacho Galán* compositor de fama Intercontinental, creador del *Merecumbé* y compositor de música popular de otro género. Sigue en el mérito como artista, *Efraín Mejía*, *Alci Acosta*, y el insuperable *Orosqui*. En la actualidad, *Checo Acosta*, *Eduardo Jinete*, *Juan Jiménez*, apodado *Gayaspa* que ejecutaba el clarinete y acompañaba a la banda municipal, su recuerdo está atado en la mente de todos sus coterráneos.

Género poético. *Miguel Moreno Alba*, *Gabriel Escorcía Grabini* y *José Miguel Orozco*, los cantantes de décimas llamadas comúnmente decimeras, **Pintura.** *Aminta Geraldino Marín*, *Alejandro Domínguez Rolón*, *Ilba Ucrós de Ferrero*, *Juventino Orozco*.

Para el año 1950 Soledad y Barranquilla se hallaban separadas urbanísticamente por 5 km, partiendo desde un punto limítrofe, hoy la ciudad Capital del departamento y esta población constituyen un solo bloque habitacional, industrial, comercial.

El proyecto en materia de gasto público

El proyecto de ley en sus diferentes artículos en materia de gasto público y presupuesto es jurídicamente viable puesto que la Honorable Corte Constitucional en varias de sus sentencias ha sostenido que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al Ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como autorícese al Gobierno Nacional, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales.

En consecuencia, queda claro que en el proyecto no se le está dando ninguna orden al Ejecutivo y por lo tanto, el texto se encuentra en pleno respaldo entre otras, en la Sentencia de la Corte Constitucional C-324 de 1997, con ponencia del doctor Rodrigo Escobar Gil.

Marco constitucional

Constitucionalmente se encuentran consagrados algunos artículos que propenden por el desarrollo de los entes territoriales, como son los municipios; dentro de este marco se encuentra la viabilidad a este proyecto de ley.

Colombia, considerado un Estado Social de Derecho en el cual se debe propender por el bienestar de las personas que lo conforman a través de una posición activa por parte de los entes del Gobierno, garantizando unas condiciones mínimas para los asociados; se pregonan una autonomía por parte de sus entes territoriales y dentro de cuyas funciones se contempla el proporcionar los medios idóneos para la protección de la Nación; como se plasma en el artículo segundo superior¹.

¹ **Artículo 2° C. P.** *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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Ya que de acuerdo a la carta fundamental son fines esenciales del Estado servir, promover y garantizar los principios, derechos y deberes de la comunidad, los que buscan mantener la integridad territorial de sus habitantes y en este caso de las personas del municipio de Soledad, Atlántico.

Además, dentro de las obligaciones, taxativamente se ha considerado que es el Estado el responsable de la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación².

Contenido del proyecto de ley

La iniciativa consta de seis artículos, que se describen en los siguientes aspectos:

El artículo 1° determina la conmemoración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad (Atlántico); el artículo 2° solicita se rinda tributo específico al fundador y a sus habitantes, adicionalmente se otorgue un reconocimiento especial al municipio; en el tercero se autoriza al Gobierno Nacional para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para la ejecución de unas obras de utilidad pública; el artículo 4° autoriza al Gobierno Nacional efectuar las apropiaciones que se tornen necesarias en pro de la ejecución del proyecto; en el artículo 5° consagra que las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, y por último, el artículo 6° determina la entrada en vigencia de la ley.

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2012 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico celebrados en abril del año 2013.

Artículo 2°. Ríndase tributo de gratitud y admiración a su fundador don Melchor Caro, y a las excelentes virtudes de sus habitantes, por la importante efeméride y reconózcase al municipio de Soledad por su invaluable aporte al desarrollo social, cultural y económico del departamento del Atlántico.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Soledad, Atlántico:

² **Artículo 8° C. P.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

– Construcción, dotación sistematizada, tecnificación y puesta en funcionamiento de la Biblioteca Pública Municipal.

– Construcción de la Casa de la Cultura para el municipio de Soledad, Atlántico.

– Construcción, adecuación y puesta en funcionamiento del Estadio Municipal de Soledad, Atlántico.

Artículo 4°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. Las autorizaciones de gastos otorgadas por el Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada unidad del orden nacional de acuerdo a su competencia, sin que ello implique un aumento del presupuesto. Y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 13 de diciembre de 2012, al Proyecto de ley número 129 de 2012 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones* y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 13 de diciembre de 2012 sin modificaciones.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2012 CÁMARA, 129 DE 2012 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico celebrados en abril del año 2013.

Artículo 2°. Ríndase tributo de gratitud y admiración a su fundador don Melchor Caro, y a las excelsas virtudes de sus habitantes, por la importante efeméride y reconózcase al municipio de Soledad por su invaluable aporte al desarrollo social, cultural y económico del departamento del Atlántico.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar

las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Soledad, Atlántico.

– Construcción, dotación sistematizada, tecnificación y puesta en funcionamiento de la Biblioteca Pública Municipal.

– Construcción de la Casa de la Cultura para el municipio de Soledad, Atlántico.

– Construcción, adecuación y puesta en funcionamiento del Estadio Municipal de Soledad, Atlántico.

Artículo 4°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. Las autorizaciones de gastos otorgadas por el Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada unidad del orden nacional de acuerdo a su competencia, sin que ello implique un aumento del presupuesto. Y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El presente texto fue aprobado en primer debate por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 8 de mayo de 2013, sin modificaciones

TEXTO PROPUESTO A LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2012 CÁMARA, 129 DE 2012 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico celebrados en abril del año 2013.

Artículo 2°. Ríndase tributo de gratitud y admiración a su fundador don Melchor Caro, y a las excelsas virtudes de sus habitantes, por la importante efeméride y reconózcase al municipio de Soledad por su invaluable aporte al desarrollo social, cultural y económico del departamento del Atlántico.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Soledad, Atlántico.

– Construcción, dotación sistematizada, tecnificación y puesta en funcionamiento de la Biblioteca Pública Municipal.

– Construcción de la Casa de la Cultura para el municipio de Soledad, Atlántico.

– Construcción, adecuación y puesta en funcionamiento del Estadio Municipal de Soledad, Atlántico.

Artículo 4°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. Las autorizaciones de gastos otorgadas por el Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada unidad del orden nacional de acuerdo a su competencia, sin que ello implique un aumento del presupuesto. Y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, de manera muy respetuosa me permito solicitar a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 231 de 2012 Cámara, 129 de 2012 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,
Atentamente,

Gilberto Betancourt Pérez,

Honorable Representante a la Cámara.

COMISIÓN SEGUNDA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 231
DE 2012 CÁMARA**

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2013

En sesión de la fecha, Acta número 31, se le dio primer debate y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria de acuerdo a la Ley 1431 de 2011 artículo 1° (artículo 129 de la Ley 5°), Proyecto de ley número 231 de 2012 Cámara, 129 de 2012 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones*, sesión a la cual asistieron 18 honorables Representantes en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del proyecto, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 242 de 2013, páginas 10 y 11 se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Leído el título del proyecto y preguntada a la Comisión si quiere que este proyecto sea ley de la República, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó al honorable Representante *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez* para rendir informe de ponencia en segundo debate dentro del término reglamentario.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 7 de mayo de 2013, Acta número 30.

Publicaciones reglamentarias

Texto proyecto de ley *Gaceta del Congreso* número 661 de 2012.

Ponencia primer debate Senado *Gaceta del Congreso* número 753 de 2012.

Ponencia segundo debate Senado, *Gaceta del Congreso* número 934 de 2012.

Ponencia primer debate Cámara, *Gaceta del Congreso* número 242 de 2013.

La Secretaria General, Comisión Segunda Constitucional Permanente,

Pilar Rodríguez Arias.

COMISIÓN SEGUNDA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231
DE 2012 CÁMARA**

Texto correspondiente al Proyecto de ley número 231 de 2012 Cámara, 129 de 2012 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones, aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara en sesión del día 8 de mayo de 2013, Acta número 31.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico celebrados en abril del año 2013.

Artículo 2°. Ríndase tributo de gratitud y admiración a su fundador don Melchor Caro, y a las excelsas virtudes de sus habitantes, por la importante efeméride y reconózcase al municipio de Soledad por su invaluable aporte al desarrollo social, cultural y económico del departamento del Atlántico.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Soledad, Atlántico.

– Construcción, dotación sistematizada, tecnificación y puesta en funcionamiento de la Biblioteca Pública Municipal.

– Construcción de la Casa de la Cultura para el municipio de Soledad, Atlántico.

– Construcción, adecuación y puesta en funcionamiento del Estadio Municipal de Soledad, Atlántico.

Artículo 4°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. Las autorizaciones de gastos otorgadas por el Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada unidad del orden nacional de acuerdo a su competencia, sin que ello implique un aumento del presupuesto. Y en segundo lugar, de

acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Fue el aprobado en la Comisión Segunda de la Cámara en sesión del día 8 de mayo de 2013, Acta número 31.

El Presidente,

Óscar de Jesús Marín.

La Secretaria General, Comisión Segunda,

Pilar Rodríguez Arias.

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., mayo 29 de 2013

Autorizamos el informe de ponencia para segundo debate, correspondiente al Proyecto de ley número 231 de 2012 Cámara, 129 de 2012 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión del día 8 de mayo de 2013, Acta número 31.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 7 de mayo de 2013, Acta número 30.

Publicaciones reglamentarias:

Texto proyecto de ley *Gaceta del Congreso* número 661 de 2012.

Ponencia primer *Gaceta del Congreso* número 753 de 2012.

Ponencia segundo debate Senado, *Gaceta del Congreso* número 934 de 2012.

Ponencia primer debate Cámara, *Gaceta del Congreso* número 242 de 2013.

El Presidente,

Óscar de Jesús Marín.

La Secretaria General Comisión Segunda,

Pilar Rodríguez Arias.

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN SINDICAL DE EMPLEADOS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO “ASEINPEC” AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2013 CÁMARA PROPUESTA SOBRE POLÍTICA PENITENCIARIA Y LABORAL PRESENTADA COMO BORRADOR DE TRABAJO AL GOBIERNO NACIONAL

Bogotá, D. C., junio 4 de 2013

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado señor Secretario General:

Con nuestra sincera adhesión y amistoso saludo, nos dirigimos a usted, por el conocimiento directo que tenemos de su encomiable trabajo de asistencia técnica a la honorable Cámara de Representantes, teniendo en cuenta el compromiso social que le une a la clase trabajadora, en particular empleados y trabajadores al servicio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), al igual que por su preocupación y solidaridad con la población reclusa, que enfrenta un estado de cosas inconstitucionales que amenaza con agravarse, como lo reconoció en su momento la Corte Constitucional (Sentencia T-153 de 1998).

Nos preocupa el trámite que se le ha dado a la reforma del Código Penitenciario y Carcelario a través del Proyecto de ley número 256 de 2013 Cámara, que se socializa con los siguientes epígrafes. No queremos dejar pasar esta coyuntura para precisar que nos interesa la instalación inmediata de una mesa permanente de unidad sindical, cuya misión sea la simplificación de organizaciones sindicales, propiciar mecanismos de fusión y liquidación, con plenas garantías mutuas. Vistas estas consideraciones, y en razón a la trascendencia que ha tomado este proyecto de reforma al Código Penitenciario y Carcelario, expresamos:

1. Reseña histórica del sistema penitenciario

A lo largo de nuestra historia, la evolución carcelaria se remonta desde el siglo XV, en que el sistema penitenciario ha estado a cargo del Estado y, por ende, fortaleciéndolo con las decisiones y asignaciones presupuestales necesarias como la fortaleza normativo-jurídica.

En la época de la conquista, el establecimiento de reclusión se consideró como un sitio previo a la ejecución o un castigo para la población española o criolla. El nativo no disponía de libertad por su carácter de vasallo. En la época de la Colonización, para el cumplimiento de las penas, se utilizaron las famosas mazmorras, presidios de Cartagena y Tunja; las reclusiones de la Real Cárcel, la Cárcel del Divorcio, la de Zipaquirá y la de Santafé (Colegio de Nuestra Señora del Rosario), entre otras.

En la época de la Independencia, con el objeto de contribuir al Estado-Nación se adoptan y acondicionan modelos penitenciarios franceses y españoles.

Su evolución posterior, corresponde a la siguiente cronología:

1826. Expedición de la primera Ley de Vagos.

1890 - Primera cárcel de mujeres: es establecida por las Religiosas del Buen Pastor, lo que indujo a conservar y reservar el nombre a los centros de reclusión para mujeres surgidos con posterioridad. Se construyó la primera cárcel de varones, la cual funcionó en la actual sede del Museo Nacional de Colombia.

1914 - Mediante Ley 35, se crea la Dirección General de Prisiones; reglamentándose como entidad adscrita al Ministerio de Gobierno.

1934. Promulgación del primer Código Penitenciario Colombiano, complementado con los primeros lineamientos de administración penitenciaria.

1936 y 1938 - Nuevo Código Penal, Código de Procedimiento Penal y segunda Ley de Vagos.

1940 - Auge de construcciones penitenciarias: dispositivos de control social por el desarrollo del

capitalismo. Penitenciaría Nacional La Picota, Palмира y Popayán.

1940 - Reestructuración: Dirección General de Establecimientos de Detención, Penas y Medidas de Seguridad (Minjusticia).

1958 - Ley de Maleantes: doctrina de la peligrosidad.

1960 - Reestructuración: División de Penas y Medidas de Seguridad (Minjusticia).

2. Modernización del Sistema Penitenciario y Carcelario

Así como el año de 1964 mediante el Decreto número 1817 se reformó el Código Carcelario creándose la figura de abogado procurador, se crea la Escuela y la carrera penitenciaria en el año de 1992 - Decreto número 2160, por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y se crea el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). “*El Inpec es un Establecimiento Público del Orden Nacional adscrito al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente*”.

En el año 1993 se expide la Ley 65 nuevo Código Penitenciario y Carcelario, donde se contempla la ejecución de las sanciones penales en forma humana y moderna acorde a los postulados señalados por la Carta Magna y las Organizaciones Internacionales defensoras de los Derechos Humanos, y que a la fecha esta norma va a cumplir 20 años de existencia la cual está desarrollada en su mayoría jurisprudencialmente por la Corte Constitucional, pero siempre la infraestructura ha sido antiquísima y la política penitenciaria del país ha venido legislando nuevos tipos penales y aumentando las penas en estos centro de muchos años de construcción muchos fueron conventos que hasta la fecha están funcionando con graves riesgo de colapsar su construcción.

1993 - Ley 65 de 1993, artículo 15, el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, como establecimiento público adscrito al “Ministerio de Justicia y del Derecho” con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines.

Decreto número 407 de 1994, *por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario*. Ahora bien, en el año 1998 la Corte Constitucional declara con respecto a la problemática penitenciaria y carcelaria como la población reclusa que enfrenta un estado de cosas inconstitucionales que amenaza con agravarse, como lo reconoció en su momento la Corte Constitucional (Sentencia T-153 de 1998).

Decreto número 270 de 2010, *por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y se determinan las funciones de sus dependencias*.

Acuerdo número 002 del 2010, artículo 3°, *por el cual se adopta el Estatuto Interno del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)*, dice: “*El Inpec es un Establecimiento Público del Orden Nacional adscrito al Ministerio del Interior y de Jus-*

ticia, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente”.

Resolución número 2462 de 2010, *por la cual se desarrolla la Estructura Orgánica del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario establecida por el Decreto número 270 de 2010*.

3. Última reforma estructural al Inpec

Decreto número 2897 de 2011, artículo 3°, Inpec como Entidad adscrita vinculada al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Decreto número 4151 de 2011, *por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y se dictan otras disposiciones*.

Resolución número 2122 del 15 de junio de 2012, *por la cual se desarrolla la estructura orgánica y se determinan los grupos de trabajo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)*. Así mismo tenemos que mediante el Decreto número 4150, *por medio del cual se crea la Unidad de Servicio Penitenciario y Carcelario (SPC)*, escindiendo funciones del Inpec como la de gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios.

Antes de esta reforma estructural del Instituto, por iniciativa del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, se presentaron varias reformas del Código Penitenciario y Carcelario (Proyecto de ley número 204 de 2005 Senado, 97 Cámara, Proyecto de ley número 206 Senado, Proyecto de ley número 160 Senado de Identidad Penitenciaria, se compila con el Proyecto de ley número 118 Senado, Proyecto de ley número 175 Senado Reforma Código Penitenciario, Proyecto de ley número 32 Cámara Reforma Código Penitenciario, el Proyecto de ley número 18 Senado, presentado por el Ministro del Interior y de Justicia de la época, buscó fallidamente la privatización del sistema carcelario, denominación de autoridad civil, creación de otras escuelas de capacitación para la guardia, facultad discrecional para el retiro de la carrera de los empleados del Inpec.

El Proyecto de ley número 219 de 2010 Senado, buscaba la no vinculación a la carrera de dragoneantes provisionales y el Proyecto de ley número 210 de 2011 Cámara, construido en una mesa de concertación con el Ministro Germán Vargas Lleras, quien ocupaba la cartera del Ministro del Interior y de Justicia; el Inpec y los trabajadores en cabeza de nuestro Sindicato Aseinpec, las cuales fueron fallidas, debido a que la problemática carcelaria es de resorte y responsabilidad del mismo gobierno en cabeza del Estado.

Estos intentos legislativos lo único que buscaban era la desarticulación del sistema penitenciario, eliminar la escuela como órgano adscrito al Inpec, prestación del servicio penitenciario con vigilancia privada, tercerización total de los servicios y de la administración de los centros penitenciarios. Planteaba además, la asignación y nombramiento de la Policía Penitenciaria, acabar con la carrera penitenciaria, la municipalización y departamentalización del cuerpo de custodia y vigilancia y desmonte del sistema de manera progresiva. Este proceso se refiere a la resocialización de los internos.

4. Situación actual (mayo de 2013)

Hoy nos encontramos ante un nuevo Proyecto de ley número 256 de 2013 Cámara, presentado por la Ministra de Justicia y del Derecho, doctora Ruth Ste-

lla Correa. La iniciativa busca privatizar el Sistema Penitenciario y Carcelario, mediante facultades que se otorgarían a la Policía Nacional, de prestar los servicios de remisiones, tanto judiciales como hospitalarias, participación de la empresa de vigilancia privada en la seguridad de los establecimientos, delegándole la responsabilidad de la población reclusa sindicada e indiciada a los municipios, distritos y departamentos, como también en las alianzas público-privadas la administración y servicio de seguridad al sector particular. Cabe anotar que el proceso de privatización de centros carcelarios viola el principio de seguridad nacional consagrado en la Carta Política, que la Corte Constitucional define así:

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Control sobre el vecindario/PRINCIPIO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Es un principio de seguridad nacional el que exige una actividad rigurosa de control sobre el vecindario de los establecimientos carcelarios, donde debe haber condiciones especiales de orden público que justifican restricciones, sólo limitadas por los derechos fundamentales en su núcleo esencial.*

Según el Proyecto de ley número 210 (archivado) del Ministro del Interior y de Justicia, doctor Germán Vargas Lleras. Se decía: “**Seguridad.** Las funciones de seguridad, custodia y vigilancia en el Sistema Penitenciario y Carcelario serán consideradas como de Seguridad Nacional y, por ende, deben prestarse directamente por el Estado”.

5. Situación actual del sistema

En la actualidad hay demasiadas incoherencias jurídicas y políticas en el Sistema Penitenciario y Carcelario, en razón a que la política de Estado en este ámbito, no ha logrado conciliar elementos de orden jurídico penal, con la capacidad y condiciones de funcionamiento de los centros penitenciarios.

Al mismo tiempo, hay inconsistencias en la política pública criminal y penitenciaria del Estado, unas veces se habla de privatizar el sistema, pero no se sustenta adecuadamente según el soporte constitucional. También se argumenta que existen demasiadas organizaciones sindicales (56) al interior del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), y además se detecta la existencia de focos de corrupción en distintos escenarios y niveles del sistema, frente a lo cual las medidas coercitivas, correctivas y sancionatorias resultan insuficientes, o se enfrentan a la existencia de multiplicidad de fueros sindicales (cerca de 2.000 fueros).

Por otra parte, está en manos del Alto Gobierno dar nuevas soluciones a esta problemática. Cabe anotar que las anteriores administraciones estatales construyeron 10 complejos dándole cumplimiento a la Sentencia T-153 de 1998, que declaró un “estado de cosas inconstitucionales en las cárceles colombianas”, entre otras razones, para decidir y establecer que el respeto de reglas mínimas adoptadas a través de los tratados y convenios internacionales, que conforman el bloque de constitucionalidad de la materia.

En el mismo orden, vale la pena resaltar que intentos anteriores de reformar y reestructurar el Sistema Penitenciario y Carcelario han sido fallidos, al recurrir a la llamada tercerización. Sin embargo, al caer en cuenta en los debates del Congreso, que el servicio que presta el personal del cuerpo de custodia y vigilancia del Inpec es esencial e indelegable por

parte del Estado, por razones de seguridad nacional, las iniciativas terminaron siendo archivadas.

Además de lo anterior, ha surgido el nuevo sistema carcelario con establecimientos penitenciarios de última generación, en los municipios de: Jamundí (Valle), la Pola (Guaduas, Cundinamarca), Ibagué, Palogordo (Girón, Santander), Pedregal (Medellín), Florencia, Yopal (Casanare), Puerto Berrío (Antioquia). Dichos centros están a cargo del Estado, en manos del Personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Inpec, como agentes del Estado, capacitados en la Escuela Penitenciaria Nacional, uniformados, armados, dentro del marco constitucional del régimen específico, jerarquizado y de carrera administrativa (artículo 130 de la C. P., Ley 909 de 2004).

6. Problemas del Sistema Penitenciario

6.1 Hacinamiento carcelario

Tenemos un hacinamiento del 38% a nivel general, en el 2011 eran 100 mil hoy tenemos cerca de 116 mil internos. El cupo de las cárceles actualmente es para 78 mil internos. Sin embargo, cada mes ingresan cerca de 2.000 nuevos internos a las cárceles colombianas y salen aproximadamente de 400 a 500 reclusos, cifra por verificar con exactitud con la Dirección General del Inpec. A manera ilustrativa, el establecimiento de Cali (Valle), hoy cuenta aproximadamente con 5.800 internos y el cupo máximo es de 1.600, y esto significa que en este establecimiento, el hacinamiento está por encima del 363%

6.2 Falta de personal administrativo y guardia

En la actualidad, el Inpec dispone de una planta de personal de 15.794 cargos, de estos 2.946 empleados administrativos, y 12.848 del cuerpo de custodia y vigilancia.

Laboramos en 144 establecimientos carcelarios, atendemos una población de cerca de 116 mil internos. Los guardianes laboramos en turnos de 24 horas por 24 de descanso.

Por turno de 24 horas laboramos 6.400 guardianes, cifra a la que se restan cerca de 2.000 novedades por vacaciones, reubicaciones por enfermedad laboral entre otras.

Además, existen los siguientes grupos especiales GRI (contrarrestar motines y apoyar remisiones de alta seguridad); CORES (Grupo de Remisiones); CANINOS (apoyo para la seguridad de ingreso a los establecimientos y a sus alrededores); POLICÍA JUDICIAL, INCAPACITADOS, PERSONAL DE GUARDIA EN LA PARTE ADMINISTRATIVA, constituidos como una Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (SPC), a la que pertenecen 480 funcionarios trasladados del Inpec al Ministerio de Justicia (como unidad adscrita).

El sistema penitenciario a cargo del Inpec ha colapsado en algunas funciones, por ejemplo en el manejo de los programas de resocialización de los internos. Quedan aproximadamente 3.000 guardianes organizados por compañías, para custodiar en total 144 establecimientos y 116 mil internos. El hacinamiento desborda los estándares por guardia, por encima de 38 internos por guardián, cuando la norma fija nueve (9) internos por guardián.

Por lo anterior, se considera urgente tomar una medida de Estado. Con relación a la planta de personal, se necesita duplicar la actual planta de cargos, con la mira de garantizar una política resocializadora

y la seguridad en los centros de reclusión del país. Otra cosa sería establecer replanteamientos normativos para los internos condenados que podrían pasar a gozar de libertad condicional, arresto domiciliario o vigilancia electrónica (brazaletes).

Se recomendaría incrementar el número de jueces de ejecución de penas, en funciones en los centros penitenciarios, o crear un grupo élite de jueces de ejecución de penas con la misión de descongestionar la población carcelaria.

6.3 Proliferación de organizaciones sindicales

En el punto 5 del presente documento se hizo alusión a esta problemática, que se ha suscitado a través de la expedición de tres sentencias de la Corte Constitucional. En su orden: C-465 de 2008; C-466 de 2008 y la C-621 de 2008, donde se protege el derecho constitucional de asociación sindical, el principio de libertad y autonomía sindical. Tales jurisprudencias dejan sin herramientas al Ministerio del Trabajo para hacer el debido control de legalidad en el proceso de inscripción de las organizaciones sindicales. Algunos empleados están abusando de esta coyuntura, creando sindicatos a lo largo y ancho del Instituto, y que no corresponden a la clasificación reglada en el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo. En tal virtud, se incurre en supuestas prácticas de corrupción, al darse internamente algunas supuestas negociaciones de fuera sindical, como para blindarse sobre decisiones administrativas como traslados y posibles sanciones.

7. Propuestas de la Asociación Sindical Aseinpec

7.1 Situación del personal interno

Política criminal y penitenciaria

En la actualidad sería recomendable revisar a fondo la política criminal y penitenciaria, se improvisa continuamente en lo concerniente a lo carcelario. Esto implica que con relativas frecuencias, sean tomadas medidas de choque, sin una proyección clara, lo que induce a que el Estado se vea obligado a ejecutar de manera precipitada decisiones políticas y jurídicas.

Se considera prioritario adoptar y direccionar la política carcelaria. Esta revisión y reformulación va de la mano con un estudio estadístico y juicioso de la población de internos que ingresan mensualmente a establecimientos de reclusión y de la ciudad de origen. Esto permitiría clarificar la planeación y manejo de la población carcelaria, pues desde allí se generarían propuestas de solución para evitar el hacinamiento. Además, esto traería desgastes administrativos y procesales, en tutelas y otros, que pueden ser prevenidos con una organización adecuada. A manera ilustrativa, se comenta brevemente el último proyecto de ley sobre régimen penitenciario, presentado por el Gobierno Nacional al Congreso.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2013 CÁMARA. PRESENTADO POR EL GOBIERNO

En este orden, el texto del Proyecto de ley número 256 de 2013 Cámara, por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, y se dictan otras disposiciones, como se ha concebido, vulnera gravemente el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales, tal como refieren los artículos 93 y 94 de nuestra Constitución Política, la Sentencia T-153 de 1998 (citada,

Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz), y la REGLAS MÍNIMAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS INTERNOS, como enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, lo correspondiente a las “reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social de las N.U. en sus Resoluciones números 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977”.

La mencionada parcialidad refleja una negación del contenido de este pacto internacional, articulado al bloque de constitucionalidad colombiano, en lo que tiene que ver con el capítulo de **Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Internos, proclamadas por ONU, como ya se dijo, que a la letra dicen (apartes):**

“Personal penitenciario: 46. 1. La administración penitenciaria escogerá cuidadosamente el personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios. 2. La administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público. 3. Para lograr dichos fines, será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, tener la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física. La remuneración del personal deberá ser adecuada para obtener y conservar los servicios de hombres y mujeres capaces.

Se desconoce también el numeral 47.1, que dice:

47. 1. El personal deberá poseer un nivel intelectual suficiente. 2. Deberá seguir, antes de entrar en el servicio, un curso de formación general y especial y pasar satisfactoriamente pruebas teóricas y prácticas. 3. Después de su entrada en el servicio y en el curso de su carrera, el personal deberá mantener y mejorar sus conocimientos y su capacidad profesional siguiendo cursos de perfeccionamiento que se organizarán periódicamente.

Se vulneran también los numerales subsiguientes, como se resalta al citarlos, así (subrayados nuestros).

48. Todos los miembros del personal deberán conducirse y cumplir sus funciones en toda circunstancia, de manera que su ejemplo inspire respeto y ejerza una influencia benéfica en los reclusos. Se determinarán las ventajas de la carrera y las condiciones del servicio teniendo en cuenta el carácter penoso de sus funciones.

49. 1. En lo posible se deberá añadir al personal un número suficiente de especialistas, tales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos. 2. Los servicios de los trabajadores sociales, de maestros e instructores técnicos deberán ser mantenidos permanentemen-

te, sin que ello excluya los servicios de auxiliares a tiempo limitado o voluntarios.

50. 1. *El director del establecimiento deberá hallarse debidamente calificado para su función por su carácter, su capacidad administrativa, una formación adecuada y por su experiencia en la materia.* 2. *Deberá consagrar todo su tiempo a su función oficial que no podrá ser desempeñada como algo circunscrito a un horario determinado.* 3. *Deberá residir en el establecimiento o en la cercanía inmediata.* 4. *Cuando dos o más establecimientos estén bajo la autoridad de un director único, este los visitará con frecuencia. Cada uno de dichos establecimientos estará dirigido por un funcionario residente responsable.*

51. 1. *El director, el subdirector y la mayoría del personal del establecimiento deberán hablar la lengua de la mayor parte de los reclusos o una lengua comprendida por la mayor parte de estos.* 2. *Se recurrirá a los servicios de un intérprete cada vez que sea necesario.*

52. 1. *En los establecimientos cuya importancia exija el servicio continuo de uno o varios médicos, uno de ellos por lo menos residirá en el establecimiento o en su cercanía inmediata.* 2. *En los demás establecimientos, el médico visitará diariamente a los presos y habitará lo bastante cerca del establecimiento a fin de que pueda acudir sin dilación cada vez que se presente un caso urgente.*

53. 1. *En los establecimientos mixtos, la sección de mujeres estará bajo la dirección de un funcionario femenino responsable, que guardará todas las llaves de dicha sección del establecimiento.* 2. *Ningún funcionario del sexo masculino penetrará en la sección femenina sin ir acompañado de un miembro femenino del personal.* 3. *La vigilancia de las reclusas será ejercida exclusivamente por funcionarios femeninos. Sin embargo, esto no excluirá que funcionarios del sexo masculino, especialmente los médicos y personal de enseñanza, desempeñen sus funciones profesionales en establecimientos o secciones reservados para mujeres.*

54. 1. *Los funcionarios de los establecimientos no deberán, en sus relaciones con los reclusos, recurrir a la fuerza, salvo en caso de legítima defensa, de tentativa de evasión o de resistencia por la fuerza o por inercia física a una orden basada en la ley o en los reglamentos. Los funcionarios que recurran a la fuerza se limitarán a emplearla en la medida estrictamente necesaria e informarán inmediatamente al director del establecimiento sobre el incidente.* 2. *Los funcionarios penitenciarios recibirán un entrenamiento físico especial que les permita dominar a los reclusos violentos.* 3. *Salvo en circunstancias especiales, los agentes que desempeñan un servicio en contacto directo con los presos no estarán armados. Por otra parte, no se confiará jamás un arma a un miembro del personal sin que este haya sido antes adiestrado en su manejo.*

Además de los anteriores elementos, la Sentencia T-153 de 1998, mencionada, declaró un estado de cosas inconstitucionales en las cárceles colombianas, entre otras razones para decidir y establecer que se deben respetar las reglas mínimas adoptadas a través de los tratados y convenios internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad de la materia. Por estas razones, los trabajadores del Inpec solicita-

dos de manera comedida que con el actual Proyecto de ley número 256 de 2013 se está cercenando desde todo punto de vista con la estabilidad laboral de los funcionarios y desconocimiento total del bloque de constitucionalidad en materia penitenciaria carcelaria del Estado colombiano.

ARTÍCULOS LESIVOS DE ESTA REFORMA A LOS TRABAJADORES DEL INPEC

En última sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, conformada por los Parlamentarios Oscar Fernando Bravo, Coordinador Ponente; Carlos Edward Osorio, Coordinador Ponente; y además los Representantes: Alfonso Prada Gil, Carlos Arturo Correa Mojica, Jorge Eliécer Gómez Villamizar, Germán Varón Cotrino, Guillermo Rive-ra Flórez, Juan Carlos García Gómez, José Rodolfo Pérez Suárez, Germán Navas Talero y Fernando de la Peña Márquez, aprobaron varias modificaciones al articulado del Proyecto de ley número 256 Cámara, los siguientes artículos que se consideran lesivos por menoscabar y generar mayor vulnerabilidad a los trabajadores y empleados del Sistema Penitenciario y Carcelario, y al personal administrativo del Inpec, en su orden:

Artículo 25. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 31. Vigilancia interna y externa. La vigilancia interna de los centros de reclusión estará a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional. **Lo anterior, sin perjuicio de que por insuficiencia de personal, o cuando la buena prestación de servicio así lo requiera, se pueda acudir a la contratación de vigilancia privada.** El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

La vigilancia externa estará a cargo de la Fuerza Pública, cuando no existe fuerza pública para este fin, la vigilancia externa la asumirá el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional y de los organismos de seguridad.

Cuando no exista Fuerza Pública para este fin, la vigilancia externa la asumirá el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, **o una empresa de vigilancia privada en los casos señalados en el inciso anterior.**

Parágrafo 1°. La Fuerza Pública, previo requerimiento o autorización del Ministro de Justicia y del Derecho, o del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario o en caso urgente, del director del establecimiento donde ocurran los hechos, podrá ingresar a las instalaciones y dependencias de los establecimientos de reclusión, para prevenir o conjurar graves alteraciones de orden.

El director de cada centro de reclusión podrá también solicitar el concurso de la Fuerza Pública, para que esta se encargue de la vigilancia de dicho centro en las ocasiones en que el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, celebre su día clásico o cuando por circunstancias excepcionales de orden interno o de seguridad deba reforzarse la vigilancia del centro de reclusión. La asistencia de la Fuerza Pública será transitoria.

Comentario y análisis

Ante el eminente interés del Estado de privatizar los servicios administrativos penitenciarios, y de la labor que cumple el Personal del Cuerpo de Custodia de Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional

de los centros de reclusión del país, se pretende ampliar la cobertura de servicios que presta el Estado en manos privadas. Es así como, con el antecedente de la vigilancia privada en labores de seguridad de muchas empresas y entidades del Estado con la cual se delega en manos particulares la obligación constitucional de garantizar la honra, vida y bienes del ciudadano. Ahora el Estado, demostrando su incapacidad de modernizarse y mejorar la calidad y eficiencia de sus servicios, pretende acatar los dictados del Fondo Monetario Internacional e iniciar el proceso de privatización de la seguridad pública, arrancando con la privatización de los servicios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia. Cabe preguntarse ¿será que el Estado colombiano pasará a manos de fuerzas mercenarias, no comprometidas con el país ni con la garantía de la seguridad de nuestras cárceles? Sería este un precedente que no debe pasar porque no debe suceder, pues equivaldría a entregar la seguridad nacional, que es responsabilidad directa del Estado, a manos de particulares. Nada de raro si de pronto hacia futuro se entregue a compañías multinacionales el manejo de batallones o brigadas en que la globalización de la economía menoscaba y trastoca el principio constitucional de la soberanía que reside en el pueblo (Carta Política).

Artículo 27. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 38. Ingreso y formación. Para ejercer funciones de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria, es necesario haber aprobado los cursos de formación y capacitación, que para este efecto dictará la Escuela Penitenciaria Nacional, o las Universidades autorizadas por el Ministerio de Educación para estos propósitos.

Los Directores de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios, serán de carrera penitenciaria.

Para desempeñar el cargo de director de cárcel o penitenciaria se requerirá título universitario, en áreas que incluyan conocimientos en materias criminológicas, penales, carcelarias, de seguridad o derechos humanos. Además, deberá realizar y aprobar el curso que, para ocupar el cargo, organice la Escuela Penitenciaria Nacional o las universidades autorizadas por el Ministerio de Educación para estos propósitos, que una vez aprobado, permitirá el ingreso al servicio mas no a la carrera penitenciaria, la cual será regida por normas especiales que para el efecto se dicten.

Comentario y análisis

Para nuestra Asociación Aseinpec, que tanto ha trajinado y ha dedicado esfuerzos a la defensa de la Institucionalidad y el derecho a la estabilidad laboral, lo más viable sería que a elevarse a la categoría de Institución Educación Superior a la Escuela Penitenciaria y Carcelaria, sea este organismo educativo el encargado de vincular mediante convenios interacadémicos a las universidades. En tal virtud, no sería conveniente diluir aquí los procesos de selección que por ley hace la Comisión Nacional del Servicio Civil para la escoger el talento humano que cursaría estudio de formación técnica, tecnológica, superior o posgrado de los Sistemas de Formación Penitenciarios y Carcelarios se conservaría así la unidad de criterios y de política de Estado en seguridad carcelaria y en el blindaje del sistema penitenciario, como garantía del serio compromiso del Estado en

los procesos de resocialización, sin dejar que manos inexpertas y no idóneas pretendan improvisar en el manejo de este sistema.

Artículo 28. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 39. De los cargos Directivos y Administrativos. El personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, puede ser llamado a desempeñar cargos de dirección en las dependencias del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) o en los centros de reclusión, si reúne los requisitos para ello, sin perder los derechos de la carrera, y pudiendo regresar al servicio de vigilancia, una vez cese el ejercicio del cargo en la dirección.

Parágrafo 1°. La USPEC proveerá todo el personal administrativo que presta sus servicios en los centros de reclusión, incluido el personal que se encarga de las funciones de resocialización y de certificación de la redención de pena.

Lo anterior se hará mediante concurso público de méritos.

Comentario y análisis

El tema de los cargos que asume el personal administrativo que presta servicios a los centros de reclusión, incluido el personal que se encarga de las funciones de resocialización y de certificación de redención de pena, al ser asumidas por talento humano que proveerá la Unidad USPEC, prácticamente pretende dejar al Inpec sin funciones, preparando y previendo hacia futuro su liquidación definitiva, lo que afecta y cercena el derecho al trabajo y la estabilidad laboral de los trabajadores del Inpec, y prácticamente cercena la institucionalidad de Inpec como organismo de Estado.

Parágrafo 2°. El personal que actualmente cumple funciones administrativas y que pertenece al Inpec, será trasladado durante el año siguiente a la expedición de la presente ley a la USPEC, mediante nombramiento en provisionalidad.

Parágrafo 3°. Las vacantes serán en todo caso provistas por concurso público de méritos, conforme a la normatividad vigente.

Comentario y análisis

Estos dos párrafos del artículo 39 que se pretenden modificar, prácticamente dan como un hecho la liquidación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, prácticamente como una decisión del Estado, dando como primer paso de esta medida, el traslado a la USPEC del personal que labora en funciones administrativas.

Artículo 57. Modifíquese el artículo 105 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 105. Servicio médico penitenciario y carcelario. Todas las personas privadas de la libertad, serán afiliadas al Plan Obligatorio de Salud, de acuerdo con el Decreto número 2496 de 2012.

En todos los Centros de Reclusión, se garantizará la existencia de una unidad de atención primaria y de urgencias en salud penitenciaria y carcelaria.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios será la responsable de crear, dotar y administrar estas unidades de atención en cada uno de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, y proveerá el equipo médico que sea necesario para la atención de las personas privadas

de la libertad y garantizará que tenga todos los insumos y medicamentos.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional en un término de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la presente ley realizará los estudios que sean necesarios para determinar la viabilidad de un sistema de salud penitenciario diferente.

Parágrafo 2°. El personal médico destinado a la atención del primer nivel, dentro de los establecimientos, será suministrado por la USPEC, previo concurso de méritos.

Artículo 81. Modifíquese el artículo 163 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 163. Contrato mediante el esquema de asociación público-privado. La construcción, mantenimiento, conservación y administración de los centros de reclusión y la prestación de otros servicios a cargo del Instituto Penitenciario y Carcelario (Inpec) o de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) podrá desarrollarse mediante el esquema de asociación público-privado.

El artículo 163 da también por un hecho la privatización de las cárceles y, por ende, la privatización de la vigilancia que prestan el personal del cuerpo de custodia y vigilancia, al dar paso al esquema de asociación público-privada, como otro de los esquemas que responden a los dictados del Fondo Monetario Internacional. Se pretende llegar a la privatización de otro servicio público del Estado, considerando que el Gobierno Nacional como tal no tiene la capacidad de gobernar.

7.2 Personal penitenciario y carcelario

Teniendo en cuenta el carácter de alto riesgo en el ejercicio de las funciones de este personal y en garantía del proceso de reinserción social de los internos, se establece como principios mínimos para preservar sus derechos (ONU) que:

Los empleados encargados de la custodia y vigilancia del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional y de los procesos de reinserción social de internos recluidos en los Establecimientos carcelarios y penitenciarios, al igual que el personal que desempeña funciones administrativas en el Sistema, serán empleados públicos de carrera. Así mismo, su remuneración corresponderá a la escala en carrera administrativa de acuerdo al cumplimiento de los requisitos académicos y de experiencia. Esta planta de personal administrativo contará con un número suficiente de especialistas, tales como psiquiatras, psicólogos, médicos, trabajadores sociales, enfermeros, educadores e instructores técnicos, administradores, abogados, contadores, ingenieros, etc., que garantizarían la calidad de los procesos de reinserción social bajo la responsabilidad del Inpec.

Para los trabajadores del Inpec, tendrá especial significación la gestión y acercamiento que se pueda adelantar con las distintas entidades comprometidas con la actividad penitenciaria y carcelaria, de tal manera que se pueda sensibilizar a todos los sectores que pertenecen al Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. Por otra parte tenemos que la Sentencia C-394 de 1995 donde la Alta Corte se pronunció referente al principio de seguridad nacional que la seguridad de los establecimientos carcelarios hace parte del Estado y por ende la privatización del sistema carcelario sería una decisión equivocada del Estado.

Al respecto, consideramos pertinente reconocer y reafirmar asimismo que una de las razones de ser de un sólido sistema jurídico, de política penal y criminal, debe ser la solidez del régimen y del Sistema Penitenciario y Carcelario. Esto quiere decir, que al delegarse esta función fundamental del Estado a los entes privados, el mismo Estado estaría incumpliendo uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, al pretenderse garantizar al infractor de la ley la resocialización y a los habitantes que este procesado cumpla a cabalidad con la sanción impuesta por el Poder Judicial, para este caso los jueces de la República.

La verdadera función de la Policía Nacional, de proteger al ciudadano se vería afectada. Además, si se le delegan tareas de seguridad del recluso intramuros y extramuros, por ejemplo en el caso de remisiones a despachos judiciales, fiscalías y a centros hospitalarios, al igual que la custodia de los detenidos a la Policía, surgirían traumatismos en la cadena de custodia que corresponde asumir al personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de la institución carcelaria.

7.3 Propuesta de unidad sindical

Siendo conscientes de la gravedad del problema de proliferación de organizaciones sindicales y que el alto gobierno ha sugerido en reiteradas ocasiones su simplificación e incluso ha exigido su unidad (mesa de unidad sindical propuesta por el Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, febrero de 2011).

Consideramos sensato, necesario y de suma prioridad que se propicien las condiciones para que sea simplificado el proceso de organización y de agremiación sindical, dando las facilidades pertinentes para que se puedan agrupar en una sola organización sindical, o en máximo dos, las 56 organizaciones existentes en la actualidad. La metodología de procedimiento más adecuada, sería la instauración, con garantías del Gobierno Nacional, de una Mesa Permanente por el Derecho al Trabajo, la institucionalidad y la unidad sindical. Su existencia sería una instancia intermedia y temporal con plena capacidad funcional de concertar una Hoja de Ruta con su respectivo cronograma sobre el tema de la Unidad.

El inicio de esta hoja de ruta, sería mediante la firma de un pacto intersindical de concertación, unidad, derecho al trabajo y estabilidad laboral, en el que las organizaciones sindicales se comprometan, bajo unos principios y criterios de unidad y preservación de sus garantías, a fusionarse o liquidarse, en un período máximo de tres a seis meses, hasta quedar el personal afiliado a una o máximo dos organizaciones sindicales. Los supuestos abusos suscitados con la conformación de múltiples organizaciones sindicales, ha tocado la fibra de todos los trabajadores que ven en el sindicalismo del Instituto como “el acabóse, el problema y la futura liquidación del Inpec, como se ha planteado en los debates de control político del honorable Congreso de la República”. Aseinpec agrupa actualmente aproximadamente a 3.000 afiliados, entre empleados administrativos, y personal del cuerpo de custodia y vigilancia.

Somos considerados como una organización sindical seria en los diferentes procesos afrontados como la defensa de la institucionalidad del sistema, conquistas laborales, aportes importantes en la

mesa intersindical redactando el Proyecto de Código Penitenciario 210 de 2011 Cámara, pese a que fue archivado después del primer debate por la Comisión Primera de la Cámara. Asinpec, con 19 años de existencia, no está afectada por el síndrome de la aforización como mecanismo irregular de defensa de intereses particulares, pero sí defensora de la institucionalidad del Inpec y de la estabilidad laboral de sus afiliados y demás trabajadores penitenciarios.

Aseinpec es la única organización que, al defender al trabajador penitenciario, no le exige su afiliación para ayudarlo a reivindicar sus derechos vulnerados. Al mismo tiempo, sus procesos de negociación, de concertación y permanente diálogo con el alto gobierno, y con la Dirección General del Inpec, han sido dentro de los cánones de respeto mutuo, de sano diálogo, de concertación proactiva, en busca del interés colectivo de los trabajadores y defensa de los intereses del Estado, por garantizar la solidez y seguridad institucional del régimen y del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.

7.4 Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad

Con respecto a las funciones y competencias de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, en cuanto a la ejecución de las sanciones penales. Como autoridad judicial competente para hacer seguimiento al cumplimiento de la sanción penal deberá realizar visitas periódicas a los establecimientos de reclusión que le sean asignados. En tal virtud, y en razón a que ahora hay insuficiencia de Jueces de Ejecución de Penas revestidos para vigilar la ejecución de las penas, a raíz del hacinamiento, se debe evitar que se hace necesaria una verdadera organización estatal con referencia a este tema, no sin antes modificar las condiciones que estos tengan sus despachos en los establecimientos de reclusión. En tal virtud, ameritaría la creación del Cuerpo Élite Nacional de Jueces de Ejecución de Penas, revestido de competencias para resolver la libertad de detenidos que llevan la pena cumplida o demasiado tiempo detenido y no se les ha tenido en cuenta los descuentos por estudio, enseñanza y trabajo penitenciario.

7.5 Consecuencias de impacto social de una posible liquidación del Inpec

Ante una eventual, liquidación del Instituto, los más perjudicados directamente serían cerca de 17.000 empleados, quienes sustentamos económicamente cerca de 85.000 infantes, más esposas, padres y hermanos, con un total de 185.000 familias, que dependen de los trabajadores del Inpec, al verse afectado este grupo de servidores, la problemática social generada a consecuencia de una decisión que no se ha visualizado por una inadecuada planeación en el Proyecto de ley número 256 de 2013 Cámara, presentado por la señora Ministra de Justicia.

Esta problemática generaría al Gobierno Nacional un impacto, que desgastaría económicamente el patrimonio del Estado, por indemnizaciones, así mismo se improvisaría en nombrar personas sin el conocimiento ni la idoneidad ni la experiencia en el tratamiento y la seguridad del Sistema Penitenciario y Carcelario del país, ya reiterado por la Honorable Corte Constitucional que este servicio hace parte de la Seguridad Nacional del Estado, por lo tanto se debe conservar este personal capacitado, entrenado

y con la experiencia suficiente para el manejo de las cárceles en el país.

Por los inconvenientes tanto en el impacto socioeconómico, la masacre laboral y que el proyecto no contribuye a darle una solución de fondo a la crisis penitenciaria y carcelaria, en materia de hacinamiento, de tratamiento, de infraestructura de aumento de personal de recursos y presupuesto, por lo contrario este proyecto generaría una grave crisis institucional y estatal a futuro, recomendando de acuerdo a la experiencia durante estos largos años de existencia, donde muchos compañeros han ofrendado la vida por la institucionalidad, como lo sucedido, el día 4 de junio de los corrientes en las carreteras del departamento del Caquetá, donde 4 compañeros perdieron la vida.

De acuerdo a lo anterior recomendaríamos al honorable Congreso y al Alto Gobierno, crear una comisión, integrada por todos los actores Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las academias, las Organizaciones de Derechos Humanos y entes de control del país, y los trabajadores, con el fin de diseñar una verdadera política pública en materia criminal penitenciaria y carcelaria del país, donde se dé una verdadera solución de fondo a la crisis carcelaria.

Del señor Secretario General, honorable Cámara de Representantes, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, con la más alta consideración y respeto,

Alonso Caicedo Montaño,
 Presidente Nacional y Representante
 Legal de Aseinpec
 C.C. N° 10386216 de Guapí, Cauca.
 Carrera 15 N° 35-21 Bogotá
 E-mail: alonsocaicedo123@hotmail.com

CONTENIDO

Gaceta número 371 - Miércoles, 5 de junio de 2013
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 265 de 2013 Cámara, 41 de 2011 Senado acumulado con el número 65 de 2011 Senado, por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996..... 1

Informe de ponencia para segundo debate, texto aprobado en plenaria, texto aprobado en primer debate en la Comisión Segunda y texto propuesto a la plenaria y texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 231 de 2012 Cámara, 129 de 2012 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de la fundación del municipio de Soledad en el departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones..... 5

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Asociación Sindical de Empleados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario “aseinpec” al Proyecto de ley número 256 de 2013 Cámara, propuesta sobre política penitenciaria y laboral presentada como borrador de trabajo al gobierno nacional..... 9