

Entidad originadora:

Ministerio del Trabajo

Fecha (02/02/2024):

Por medio de la cual se modifica la fecha de entrada en vigencia de la Resolución 5130 del 14 de diciembre de 2023

Por medio de la cual se modifica la fecha de entrada en vigencia de la Resolución 5130 del 14 de diciembre de 2023

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho realizaron mesas técnicas con las entidades responsables y relacionadas con el Sistema Penitenciario y Carcelario con el fin de establecer los parámetros, reglas y condiciones de la afiliación, cotización, seguridad y salud en el trabajo de las personas privadas de la libertad, en libertad condicional; así como la afiliación al sistema de riesgos laborales de las mujeres beneficiarias de los servicios de utilidad pública, con el objeto de proteger las diferentes modalidades de condiciones de trabajo penitenciario así como de los servicios de utilidad pública.

El Ministerio del Trabajo expidió la resolución 5130 el 14 de diciembre de 2023, por medio de la cual se establecen las especiales condiciones del trabajo penitenciario en sus diferentes modalidades, su remuneración, los parámetros de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales y se deroga la Resolución 4020 de 2019.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia insiste en que *“los centros de reclusión tienen un deber prioritario de garantizar a la población carcelaria el acceso a programas de educación y otras actividades que les permitan redimir su pena y los preparen para la vida en libertad”* (Sentencia T-009/22).

Según la información estadística, a 31 de diciembre de 2023 trece mil seiscientos cincuenta y siete (13.657) Personas Privadas de la Libertad - PPL desarrollan actividades de administración directa cuyo costo laboral supera las previsiones presupuestales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC para honrar este rubro bajo las nuevas disposiciones.

Por lo tanto, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC han motivado la necesidad de suspender de manera parcial y temporal la vigencia de la Resolución 5130 de 2023 para la modalidad de administración directa en la cual se encuentran las Personas Privadas de la Libertad, con fundamento en la incapacidad fiscal para atender de inmediato la remuneración de esta población durante la presente vigencia de acuerdo con lo previsto por la Resolución 5130.

Por lo tanto, para la puesta en marcha de esta norma se requiere suspender parcialmente la aplicación de algunas disposiciones del acto administrativo, hasta que se provean presupuestales

tendientes a la consecución de los recursos para el financiamiento de esta modalidad en las próximas vigencias.

Que adicionalmente, resulta necesario realizar una revisión de la figura de trabajo penitenciario bajo la modalidad de administración directa, con el objetivo de establecer el alcance de las actividades que allí se recogen y las demás, encaminadas al fortalecimiento del trabajo penitenciario que desarrollan las personas privadas de la libertad.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La Resolución 5130 de 2023 tiene por objeto establecer las especiales condiciones del trabajo penitenciario que se desarrolla en las diferentes modalidades y ampliar las garantías a toda la población privada de la Libertad que es objeto de medidas de resocialización y de superación de las barreras que afectan su dignidad humana y el trabajo digno y decente en las condiciones de restricción de la Libertad.

La modificación que se propone afecta el ámbito de aplicación para la modalidad Directa a través de una modulación del Artículo 20 relativo a la vigencia inmediata.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

La Dignidad humana es el fundamento del Estado Social de Derecho y de todo el ordenamiento jurídico, en particular del derecho penal, y, por lo tanto, es necesario honrar el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930, y la Convención suplementaria de las Naciones Unidas sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956, para dotar con plena vigencia las garantías del trabajo en el ámbito penitenciario y carcelario, reconociendo las particularidades de seguridad en el medio de trabajo, dispuestas por el derecho penitenciario.

Uno de los propósitos permanentes del tratamiento de la Pena consiste en la reinserción a la sociedad después de un proceso de resocialización en el cual se disponga de un amplio conjunto de garantías que realicen los fines del estado en materia de convivencia y de un orden público en paz.

Los esfuerzos de la comunidad internacional invitan a la puesta en marcha de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos en el marco de la temática de la Reforma Penal Internacional en aspectos como: i) proporcionar a las personas un trabajo productivo, durante una jornada de trabajo normal, condición importante para propósitos de rehabilitación y reinserción; ii) priorizar, en la medida de lo posible, que ese trabajo contribuya a mantener o aumentar la capacidad de las personas privadas de libertad para vivir dignamente una vez termine la privación de la Libertad; iii) cuando la cantidad de trabajo que se requiere podría no existir o ser insuficiente para todos, pueden ser apropiadas otras actividades, como educación, o capacitación; iv) el trabajo en prisión es importante para el desarrollo personal y debe brindar la oportunidad para aprender un oficio, aún si éste no le da garantías de empleo al egreso; v) sobre las condiciones de trabajo penitenciario, las Reglas Mínimas plantean que su organización y métodos deberán asemejarse lo más posible a los que se aplican a un trabajo fuera del establecimiento carcelario, pues prepara para

las condiciones del trabajo al egreso; vi) algunos de los trabajos disponibles en prisión pueden aplicar para mantener el funcionamiento de la institución; vii) utilizar el trabajo disponible en forma óptima para vincular en lo posible el trabajo en la prisión a la capacitación y a una calificación que sea reconocida afuera, puede proveer al preso con un certificado de habilidades o referencia de trabajo para usarlas después de salir en libertad; viii) prevenir el abuso del trabajo en prisión y estimular la remuneración de las personas privadas de libertad ix) reglamento el número máximo de horas de trabajo para los reclusos por día y por semana, dejando un día de descanso por semana y tiempo para la capacitación y otras actividades de manera semejante a las condiciones y estipulaciones legales existentes en el mercado del trabajo; x) la voluntad expresa de la persona privada de la libertad es un aspecto importante para la elección del trabajo y para asumir responsabilidades e incrementar las posibilidades al salir en libertad.

Sin embargo, la realidad de la situación carcelaria colombiana ha motivado las declaratorias —T-153 de 1998 y T-388 de 2013—, las reiteraciones —T-762 de 2015— y las ampliaciones —SU-122 de 2022— del Estado de Cosas Inconstitucional las cuales son muestra de la dimensión y pervivencia del problema humanitario que se vive en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, materia que lleva a la necesaria actividad del Estado para superar las causas de esta falla en el servicio.

El Ministerio del Trabajo promueve en este ámbito el trabajo decente como un punto de convergencia de cuatro objetivos estratégicos: i) la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; ii) el empleo; iii) la protección social y iv) el diálogo social. Para tal finalidad es necesaria la colaboración armónica institucional para disponer una continua inversión en los conocimientos, las aptitudes y la empleabilidad de todos los trabajadores; superar los obstáculos para la formulación de estrategias integradas para crear, sostener y aprovechar las capacidades humanas y fomentar de manera pertinente la enseñanza y la formación en el trabajo.

Expresa el ministro de Justicia que “Desde la expedición del Código Penal, en el año 2000, se han expedido más de 60 leyes en materia penal, en las que se repite una constante: la ampliación de penas y la creación de nuevos delitos. Estas medidas, justificadas como formas de aumentar la disuasión para cometer delitos, no solo no han logrado su cometido preventivo, sino que han contribuido para perpetuar la crisis de derechos humanos que se vive en las cárceles del país.”

Esta sola apreciación invita a reflexionar a profundidad sobre las condiciones de las relaciones de trabajo al interior de los centros penitenciarios y establecimientos carcelarios del orden nacional, en donde las vulneraciones son graves, según se deduce de una aproximación a las variables del trabajo que conforman esta realidad compleja que ha sido sintetizada como de “estado de cosas inconstitucionales” por adoptar un nombre genérico que nos interpela.

Este incipiente acercamiento de la demanda del mercado de trabajo en relación con las personas privadas de la Libertad invita a profundizar las garantías y las acciones en esta nueva vigencia fiscal.

3.1 Análisis de la norma que otorga la competencia para la expedición de la resolución.



Según lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Ley 4108 del 2011 son funciones del despacho del ministro dirigir y orientar la política de generación de empleo e incremento del nivel de empleabilidad de la población en condición de vulnerabilidad. Así mismo corresponde a esta entidad formular, dirigir y evaluar las políticas y lineamientos de formación para el trabajo, la normalización y certificación de competencias laborales y su articulación con las políticas de formación de capital humano.

La presente propuesta normativa se encuentra amparada en el artículo 2o del Decreto 4108 de 2011, el artículo 79 del Código Penitenciario y Carcelario, modificado por el artículo 55 de la Ley 1709 de 2014, el artículo 5 de la Ley 2292 de 2023, regulación especial que atiende la regulación especial establecida en los artículos 79, 81 y 84 del Código Penitenciario y Carcelario expedido mediante la Ley 65 de 1993; modificados por los artículos 55, 56 y 57 respectivamente, de la Ley 1709 de 2014.

De acuerdo con el artículo 79 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 55 de la Ley 1709 de 2014, le corresponde al Ministerio del Trabajo establecer las especiales condiciones del trabajo penitenciario, su remuneración, así como su régimen de aseguramiento en riesgos laborales, protección en salud, y demás requisitos para proteger los derechos de las personas privadas de la libertad que desarrollen esta actividad como mecanismo de resocialización.

Los Ministerios del Trabajo, de Salud y Protección Social y de Justicia y del Derecho realizaron mesas técnicas con las entidades responsables y relacionadas con el Sistema Penitenciario y Carcelario con el fin de establecer los parámetros, las reglas y condiciones de la afiliación, cotización, seguridad y salud en el trabajo de las personas privadas de la libertad, en libertad condicional y utilidad pública con el objeto de proteger las diferentes modalidades de condiciones de trabajo penitenciario.

3.2 Vigencia norma reglamentada o desarrollada.

La Resolución 5130 del 14 de diciembre de 2019 se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones modificadas.

Artículo 1. Modificación de la Resolución 5130 de 2023. Modificar el artículo 20 de la Resolución 5130 del 14 de diciembre de 2023, el cual quedará así:

“Artículo 20. Vigencia. La presente Resolución deroga la Resolución 4020 de 2019 y rige a partir de su publicación, con excepción de lo previsto en el artículo 2, numeral 1 y el artículo 3, numeral 1, los cuales entrarán en vigor el 1 de enero de 2026, para lo cual el INPEC y los Centros de Atención Especializada deberán expedir los actos administrativos que permitan la actualización del alcance de la figura de trabajo penitenciario bajo la modalidad de administración directa, y realizar las gestiones administrativas para acceder a la disponibilidad presupuestal en garantía de su implementación.”

Artículo 2. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de su publicación y modifica la Resolución 5130 del 14 de diciembre de 2023.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

Se hace necesario responder a las decisiones de los jueces de constitucionalidad en particular a las sentencias —T-153 de 1998 y T-388 de 2013—, y a las reiteraciones —T-762 de 2015— más las ampliaciones —SU-122 de 2022— del Estado de Cosas Inconstitucional para la Población Privada de la Libertad.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

La Corte Constitucional ha reconocido, mediante Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, que los asuntos relativos a la política penitenciaria y carcelaria no pueden ser abordados de manera integral sin que se discuta, necesariamente, la política criminal en su conjunto. Para el efecto, la Corte Constitucional, retomando el análisis realizado en 2011 por la Comisión Asesora de Política Criminal, ha indicado que la política criminal y penitenciaria está estructurada a través de las fases de criminalización primaria (relativa a la definición de las normas penales), criminalización secundaria (referente a los procesos de investigación y judicialización), criminalización terciaria (atinente a la fase de privación de libertad y ejecución de las sanciones penales) y una fase, que podría considerarse transversal, que entiende que, antes de diseñar respuestas a través del aparato coercitivo del Estado, se deben propiciar mecanismos de prevención de la delincuencia.

Estas mismas providencias judiciales han hecho hincapié en la necesidad de estructurar una política criminal sometida a un estándar mínimo constitucional respetuoso de los derechos humanos, que está integrado por los siguientes principios: (i) un carácter preventivo de esta política pública (derecho penal como última ratio); (ii) respeto del principio de libertad personal, de forma estricta y reforzada; (iii) la resocialización como finalidad principal de la pena; (iv) la excepcionalidad del uso de la medida de aseguramiento; (v) la coherencia de la política criminal; (vi) el sustento de las medidas de la política criminal en elementos empíricos o fácticos; (vii) la sostenibilidad de la política pública; y (viii) el énfasis en la protección de los derechos humanos.

Por otra parte, la política criminal, aun cuando guarda un carácter nacional, como quiera que la competencia para su expedición radica en el Congreso de la República, puede tener desarrollos en los niveles locales en virtud del artículo 288 de la Constitución Política, el cual establece que entre los distintos niveles territoriales deben regir los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Según esto, si bien los aspectos centrales de la política criminal y penitenciaria son desarrollados por el nivel nacional, en el nivel territorial las Administraciones locales están facultadas para la conservación del orden público (Constitución Política, artículo 315.2) y para adelantar los programas de desarrollo social que se estimen convenientes para la buena marcha del municipio o Distrito (Constitución Política, artículo 315. Numeral 5).

IMPACTO ECONÓMICO

La nueva reglamentación implica la aplicación de recursos fiscales, los cuales se han previsto en los marcos generales del gasto tanto en las asignaciones de funcionamiento como en algunos proyectos y programas de inversión. No obstante, para la modalidad del Trabajo Directo, el INPEC no tiene asignado el presupuesto necesario y suficiente para pagar a los Trabajadores directos.

No obstante, el financiamiento podrá agenciarse en el marco del Plan Nacional de Desarrollo - Ley 2294 del 19 de mayo de 2023- el cual prevé en el Plan Plurianual de Inversiones y las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el contexto de las INVERSIONES ESTRATÉGICAS NACIONALES - LÍNEAS DE INVERSIÓN NACIONALES destina recursos para atender, entre muchos otros aspectos: i) Apoyo a la formación y creación de empleo para el trabajo digno y decente Líneas de inversión departamentales... ii) Apoyo a la formación y creación de empleo para el trabajo digno y decente; iii) Fortalecimiento de las capacidades para la defensa, seguridad, el bienestar de la Fuerza Pública, la justicia social humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario y los Centros de Detención Transitoria.

4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La definición de fuentes de financiación se basa en la identificación de los tipos de recursos que pueden aportar al cumplimiento de las metas trazadas en el PND, de acuerdo con las estrategias y objetivos establecidos. Una vez identificadas las fuentes de financiación, se procede a realizar la estimación indicativa para el periodo del plan acorde a las vigencias presupuestales allí contenidas.

Para el presente plan, corresponde al Ministerio de Justicia y del Derechos al INPEC y demás institutos que define el Artículo 15 de la Ley 1709 de 2014 honrar los principios de planeación y del gasto de las obligaciones misionales y funcionales a través de una adecuada ordenación del gasto para las vigencias 2023, 2024, 2025 y 2026. En paralelo, los usos están determinados por el desarrollo de las cinco transformaciones definidas en el PND, las cuales se pondrán en marcha a través de programas y proyectos de inversión que se ejecutarán para cumplir con las metas establecidas en el PND y en los mandatos de la Resolución 5130 de 2023, en armonía con la generación de un mayor desarrollo económico y social.

5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

(Marque con una x)

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:

Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica entidad originadora o dependencia que haga sus veces

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades

Cordialmente,

Néstor Arturo Herrera Arenales

Asesor

Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo.