

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

Bogotá, D.C.

Honorable Senador
SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado
Congreso de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 135 de 2019 Senado – 396 de 2018 Cámara. “Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

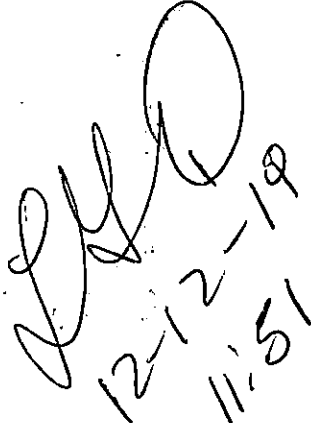
Reciba un cordial saludo Respetado Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente, consistente en rendir ponencia para primer debate del proyecto de ley de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política y por la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Congressistas el informe adjunto, el cual contiene pliego modificatorio.

Cordialmente,


CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
(Coordinador)


MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Senador de la República


12-12-19
11:51

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGANICA No. 135 DE 2019
SENADO - 396 DE 2018 CÁMARA.

"Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003"

ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Senador de la República

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

IVÁN NAME VÁSQUEZ
Senador de la República

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
Senador de la República

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senador de la República

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República

GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019 SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, atentamente nos permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 135 de 2019 Senado – 396 de 2018 Cámara *“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”*.

Con ese propósito, se indican a continuación el (1) Objeto y contenido del Proyecto; (2) Justificación del proyecto; (3) Marco jurídico del Proyecto; (4) El pliego de modificaciones propuesto; (5) La Proposición, y (6) Texto Propuesto

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca interpretar el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995; el artículo 7º de la Ley 868 de 2003.

Al respecto, es importante traer a colación que los autores de la iniciativa hacen referencia en la exposición de motivos sobre las dudas que se han generado en la comunidad en general, si los integrantes de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas, deben laborar dentro de las instalaciones del Congreso de la República, o si pueden hacerlo desde cualquier otro lugar del territorio nacional, especialmente desde las regiones en donde los Congresistas fueron electos o tienen simpatizantes.¹

Asimismo, la iniciativa contiene que los empleados y contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo pueden desempeñar sus múltiples funciones en cualquier lugar del territorio nacional que el Congresista designe.

De igual manera, establece que le corresponde a los empleados y contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo asistir, apoyar o asesor al respectivo congresista en el cumplimiento de todas sus funciones y labores, sean estas legislativas, políticas, de control, técnicas, sociales, de comunicación, rendición de cuentas o cualquier otra que el Congresista le asigne, relacionada con sus funciones constitucionales y legales.

De otra parte, señala que, en el caso de la circunscripción internacional, los miembros de la Unidad de Trabajo Legislativo podrán desempeñar sus múltiples funciones en el lugar donde se encuentre, o designe, quien ostente la curul.

¹ Gaceta del Congreso 518 Miércoles, 12 de junio de 2019

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019 SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

Compartimos el objeto del proyecto, que busca aclarar aspectos importantes respecto a la realización de las funciones de los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Recientemente, diversas manifestaciones ciudadanas han expresado dudas acerca de si los integrantes de las Unidades de Trabajo Legislativo deben laborar dentro de las instalaciones del Congreso de la República, o si pueden hacerlo desde cualquier otro lugar del territorio nacional, especialmente desde las regiones en donde los Congresistas fueron electos o tienen simpatizantes.

Dichas manifestaciones ciudadanas son plenamente legítimas, sin embargo, generan inquietudes respecto de otros valores democráticos, claramente superiores, como la autonomía y soberanía de la Rama Legislativa, la descentralización, la debida representación del electorado, y el acercamiento de las instituciones públicas hacia la comunidad.

En efecto, la Rama Legislativa es sin duda la más importante de las Ramas dentro de una democracia, en el sentido de que es el órgano de representación por excelencia de todas las facciones políticas del País, y con dicha legitimidad representativa política y democrática, expide las leyes que deben acatar todos los demás operadores jurídicos, funcionarios públicos y autoridades judiciales y administrativas.

Dicha importancia dentro de un sistema democrático justifica afianzar, por un lado, la autonomía e independencia de la Rama, especialmente en lo relativo a su funcionamiento interno y al apoyo que las Unidades de Trabajo Legislativo brindan a los Congresistas. Y de otro lado, respecto de la decisión autónoma e independiente del Legislativo de ejecutar sus funciones políticas, legislativas, de rendición de cuentas, entre otras, desde cualquier lugar del territorio que se estime conveniente, a fin de promover la descentralización y la correcta representación de la población colombiana que se encuentra dispersa mucho más allá de las instalaciones del Congreso y de las fronteras del Distrito Capital. No por otra razón, sino por la de garantizar su independencia y autonomía respecto de las demás entidades públicas, la Rama Legislativa tiene la facultad constitucional y legal de, por ejemplo, organizar su Policía interna², o incluso de trasladar su sede a otro lugar distinto al del Capitolio Nacional ubicado en la Capital de la República³.

Con todo, el aclarar que los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo pueden ejercer sus funciones desde cualquier lugar del territorio nacional es una medida conveniente, oportuna y ciertamente ajustada a los valores democráticos de nuestra Constitución, máxime en una época en la que los avances en las comunicaciones permiten sin mayores problemas el teletrabajo, y concomitantemente la posibilidad

² Constitución Política Art 135, num. 7.

³ Constitución Política. Art. 140; Ley 5 de 1992, Art. 33.

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019 SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

de hacer llegar a los Congresistas que sesionan en la capital, las inquietudes de la población que reside en los distintos entes territoriales.

Por todo ello se hace necesario interpretar la Ley 5 de 1992 con la autoridad que la Constitución le confiere expresamente al Congreso en el artículo 150, y así aclarar y hacer explícita la facultad que tiene cada Congresista de tener asistentes o asesores de su Unidad de Trabajo Legislativo en cualquier lugar del territorio nacional, para apoyarle en todas las funciones del Congresista, incluidas las legislativas, de control, sociales, de campaña política, de rendición de cuentas, o cualquier otra relacionada con las funciones constitucionales y legales de los Senadores y Representantes a la Cámara.

2.1. Diversas interpretaciones respecto a las funciones y el lugar donde deben prestar sus servicios las Unidades de trabajo legislativo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, y los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las Unidades de Trabajo Legislativo fueron creadas, con el fin de apoyar la labor legislativa y el buen desempeño de los Congresistas.

Frente a ello, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-124/10, señaló que:

“A partir de lo visto, puede concluirse que las Unidades de Trabajo Legislativo introducidas por la Ley 186 de 1995 tuvieron por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso así como vincular a la actividad desplegada por los Congresistas a personas capaces de apoyarlos en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales. En pocas palabras: la creación de las Unidades de Trabajo Legislativo estuvo ligada a la idea de elevar el nivel del trabajo legislativo así como el buen desempeño de Senadores y Representantes en debates, campañas y durante la legislatura buscando, de un lado, tender puentes entre el trabajo articulado de las distintas Unidades de Trabajo Legislativo en el Congreso y las exigencias provenientes del exterior e intentando, de otro lado, enlazar de la manera más eficiente posible la teoría con la práctica. Todo ello en la búsqueda por aumentar la legitimidad del Congreso, legitimidad cuestionada de manera constante, entre otras, por la ausencia de transparencia, por la falta de compromiso técnico e investigativo y por el alto índice de ausentismo, clientelismo y corrupción.”

Sin embargo, y como lo señalamos anteriormente, se han generado dudas frente al tipo de función que ejecutan y el lugar donde deben prestar el servicio.

2.1.1 Posibilidad de realizar la labor fuera de las instalaciones del Congreso de la República

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

Respecto a la posibilidad de que los miembros de la Unidad de Trabajo Legislativo realicen su labor fuera de las instalaciones del Congreso de la República, la sala Plena del Consejo de Estado, mediante Sentencia n° AC4192 del 28 de Febrero de 1997, señaló:

“Respecto del personal de la Unidad de Trabajo Legislativo que labora en Pasto, la Sala observa que existe una Resolución de la Mesa Directiva de la Cámara que faculta a los Representantes para fijar el lugar de trabajo de sus Asistentes. Asimismo, pudo establecerse en la inspección judicial que efectivamente los Asistentes del Representante cuestionado adelantan trabajos relacionados con la tarea legislativa” Subrayado fuera de texto.

En cuanto a la ejecución de funciones fuera de las instalaciones del congreso, es importante traer a colación el salvamento de voto, de la Consejera Marta Nubia Velásquez Rico, la cual señaló:

“... No puede perderse de vista que el artículo 385 de la Ley 5 de 1992 de manera expresa señala que los empleados de la planta de personal del Senado y la Cámara de Representantes están llamados a prestar sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados, o donde las necesidades del servicio lo exijan, pero no podrán hacerlo en las oficinas de los congresistas. La violación a lo aquí preceptuado será causal de mala conducta, tanto del empleado, como del Director Administrativo de la correspondiente Cámara, según el caso, quienes serán sancionados con la pérdida de sus cargos”.

En concordancia con lo anterior, según lo dispuesto en los artículos 369 y 383 de la Ley 5 de 1992, los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo -UTL- no hacen parte de la planta de personal del Senado o la Cámara de Representantes, pues conforman la planta de personal de la respectiva UTL, la cual es conformada libremente por cada congresista, en atención a las pautas fijadas en el artículo 388 de la ley en comento, por lo que no es dable afirmar que los miembros de la UTL deban cumplir con sus funciones en las instalaciones del Congreso de la República. En el proceso no se acreditó la existencia de alguna instrucción impartida por el congresista demandado respecto a los lugares y horarios de trabajo del personal a su cargo, lo que reafirma que la conclusión plasmada en la sentencia carece de sustento probatorio.

...⁴ Subrayado fuera de texto.

De igual manera, como se puede observar en la Sentencia del Consejo de Estado, Radicación número: 11001-03-15-000-2015-00111-00(PI) del 28 de marzo de 2017, la Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, en su intervención señaló que:

⁴ Consejo De Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, Radicación número: 11001-03-15-000-2015-00111-00(PI)

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

“En todo caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 385 de la Ley 5.ª de 1992, el congresista está facultado para asignar funciones a sus subordinados en una sede diferente a la ciudad de Bogotá y, particularmente, en la región en que fue electo” Subrayado fuera de texto.

Por otro lado, el Consejo de Estado ha indicado que les corresponde a los empleados de la planta de personal Congreso, quienes deben prestar sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados y no a los integrantes de las Unidades de Trabajo Legislativo. Así lo dispuso en sentencia del 28 de marzo de 2017, radicado 2015-00111, en donde manifestó el Alto Tribunal:

“Por lo demás, se debe resaltar que legalmente nada exige que un empleado de la UTL del Congresista, deba desempeñar sus funciones en las instalaciones del Congreso de la República, por cuanto el artículo 385 de la Ley 5 de 1992 de manera expresa señala que son los empleados de la planta de personal quienes deben prestar sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados, o donde las necesidades del servicio lo exijan. En los términos de lo establecido en los artículos 367 y siguientes de la Ley 5 de 1992, los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo no hacen parte de la planta de personal del Senado de la República.

...” Subrayado fuera de texto.

De lo anterior, se puede observar que la labor de los funcionarios se puede realizar fuera de las instalaciones del Congreso de la República, teniendo en cuenta las funciones que realizan los congresistas.

En la misma providencia, estimó la alta Corporación:

“En todo caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 385 de la Ley 5.ª de 1992, el congresista está facultado para asignar funciones a sus subordinados en una sede diferente a la ciudad de Bogotá y, particularmente, en la región en que fue electo.”

De igual manera, en la exposición del Proyecto de ley se hace referencia a la Sentencia del Consejo de Estado, del 24 de abril de 2018, radicado 2017-01062, que señala:

“Por lo tanto, no se evidencia el incumplimiento de las funciones, como asistentes V y IV de la UTL del senador Segundo Senén Niño, respectivamente, de los señores Hollmann Edisson Molano Páez y Nelson Emiro Linares Zárate, que haya ameritado que el aludido congresista hubiese tenido el deber de reportar alguna novedad para efectos salariales, máxime cuando existen actividades de los miembros de la UTL que implican salir de la sede del Congreso para efectos de evidenciar

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

necesidades de grupos sectoriales [45], con la finalidad de desarrollar la actividad legislativa de una mejor manera, que sea coherente con la realidad social.”

2.1:2 Prohibición de realizar la labor fuera de las instalaciones del Congreso de la República

Pese a lo observado en el ítem anterior, sobre la posibilidad de que las Unidades de Trabajo Legislativo puedan ejecutar o realizar sus labores fuera de las instalaciones del Congreso, el Consejo de Estado, en Sentencia CE-SP-EXP2001-N - AC125466 del 08 de agosto de 2001, señaló que:

“Si bien el demandado y solicitó pruebas para demostrar que Martha Cecilia Muñoz ejecutó labores desde la ciudad de Nueva York que ameritaban su remuneración, la Sala de acuerdo con lo estudiado no puede llegar a la conclusión predicada por el ex-Congresista porque aún así de haberse demostrado trabajos, éstos no cumplirían con el requisito de ejecución dentro del territorio colombiano. La labor en la función pública en Colombia, en general, está ligada con el desempeño en el territorio Colombiano salvo en eventos indicados por la Constitución y la ley y con autorización administrativa previa y que en el caso ninguno de estos supuestos rodearon la situación.” Subrayado fuera de texto.

Sin embargo, el Decreto 011 de 2014: “Por el cual se reglamenta la circunscripción internacional para la Cámara de Representantes” establece en el Capítulo XI - De la financiación estatal para visitas al exterior por los elegidos en circunscripción internacional, lo siguiente:

“Artículo 33.- Apoyo estatal para seguimiento legislativo. La Cámara de Representantes hará un estimativo trimestral y ponderado del valor asignado para traslados aéreos de los Representantes por las demás circunscripciones, el cual será tenido en cuenta para asignar con cargo al presupuesto del Congreso de la República y en forma equitativa, el monto para los traslados al exterior, hacia el lugar de residencia familiar en el exterior o donde inscribieron su candidatura, los Representantes elegidos por la Circunscripción Internacional, previo cumplimiento del trámite establecido en el numeral 6° del artículo 136 de la Constitución Política.

Parágrafo 1.- Para efectos del presente Decreto, entiéndase por residencia familiar, el lugar de habitación del núcleo familiar de una persona.

Parágrafo 2.- Sólo uno de los miembros que conforman la Unidad de Trabajo Legislativo de cada Representante a la Cámara para la Circunscripción Internacional, podrá ser designado para prestar sus servicios de apoyo legislativo en el exterior.

Artículo 34.- Verificación. El Congreso de la República deberá verificar el cumplimiento de la aplicación del presente decreto en lo concerniente a los beneficios de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Internacional.” Subrayado fuera de texto.

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019 SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

De igual manera, el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”* del Ministerio del Interior en su artículo 2.3.1.4.8, modificado por el Decreto 1620 de 2017, establece lo siguiente:

“Artículo 2.3.1.4.8. Apoyo estatal para seguimiento legislativo. La Cámara de Representantes hará un estimativo trimestral y ponderado del valor asignado para traslados aéreos de los Representantes por las demás circunscripciones, el cual será tenido en cuenta para asignar con cargo al presupuesto del Congreso de la República y en forma equitativa, el monto para los traslados al exterior, hacia el lugar de residencia familiar en el exterior o donde inscribieron su candidatura, los Representantes elegidos por la Circunscripción Internacional, previo cumplimiento del trámite establecido en el numeral 6 del artículo 136 de la Constitución Política.

Parágrafo 1. Para efectos del presente capítulo, entiéndase por residencia familiar, el lugar de habitación del núcleo familiar de una persona.

Parágrafo 2. Sólo uno de los miembros que conforman la Unidad de Trabajo Legislativo de cada Representante a la Cámara para la Circunscripción Internacional, podrá ser designado para prestar sus servicios de apoyo legislativo en el exterior.”

Asimismo, es importante señalar que el decreto en mención, establece en su artículo 2.3.1.4.9. *“El Congreso de la República deberá verificar el cumplimiento de la aplicación del presente capítulo en lo concerniente a los beneficios de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Internacional.”* Subrayado fuera de texto.

De las normas transcritas se puede colegir que uno de los miembros que conforman la Unidad de Trabajo Legislativo de cada Representante a la Cámara para la Circunscripción Internacional, pueda ser designado para prestar sus servicios de apoyo legislativo en el exterior.

2.1.3. Interpretaciones sobre el concepto de labor legislativa

Respecto a la labor que desempeñan los miembros de la Unidades de trabajo legislativo, es importante traer a colación que la Corte Constitucional señaló que tiene como finalidad apoyar el trabajo desarrollado en el Congreso y las labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales que desarrollan los Congresistas, así:

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019 SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

3.3.3. A partir de lo visto, puede concluirse que las Unidades de Trabajo Legislativo introducidas por la Ley 186 de 1995 tuvieron por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso así como vincular a la actividad desplegada por los Congresistas a personas capaces de apoyarlos en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales. En pocas palabras: la creación de las Unidades de Trabajo Legislativo estuvo ligada a la idea de elevar el nivel del trabajo legislativo así como el buen desempeño de Senadores y Representantes en debates, campañas y durante la legislatura buscando, de un lado, tender puentes entre el trabajo articulado de las distintas Unidades de Trabajo Legislativo en el Congreso y las exigencias provenientes del exterior e intentando, de otro lado, enlazar de la manera más eficiente posible la teoría con la práctica. Todo ello en la búsqueda por aumentar la legitimidad del Congreso, legitimidad cuestionada de manera constante, entre otras, por la ausencia de transparencia, por la falta de compromiso técnico e investigativo y por el alto índice de ausentismo, clientelismo y corrupción.⁵ Subrayado fuera de texto.

Como se puede observar, las funciones de las Unidades de Trabajo Legislativo no se limitan a la labor legislativa.

3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

El principal fundamento jurídico que faculta al Congreso para interpretar las leyes, se encuentra en el numeral 1º del artículo 150 de la Constitución Política, el cual señala lo siguiente:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.**
- 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.**
- 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.**

...” Subrayado fuera de texto.

Respecto a la facultad de interpretar del Congreso de República, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-820 de 2006. Señaló:

⁵ Sentencia C-172 de 2010 – Corte Constitucional.

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

“Para la Sala es claro que, además del legislador, la Corte Constitucional también interpreta la ley para fijar el sentido de una ley oscura, de manera general y obligatoria. Sin embargo, ello no significa que la Corte Constitucional asume la posición de órgano legislativo, pues simplemente se limita a cumplir con su función jurídica de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución (artículo 241 superior). En efecto, a diferencia de la labor legislativa, cuyo origen es la conveniencia y libertad de configuración política, la labor de esta Corporación surge del proceso judicial y de la aplicación de normas jurídicas que resultan obligatorias y vinculantes para todas las autoridades, inclusive, obviamente, para la propia Corte. Entonces, mientras el fundamento de la decisión legislativa es la conveniencia y la oportunidad política, el de la decisión judicial es el proceso y la norma jurídica que impone su cumplimiento en forma preferente y obligatoria. En consecuencia, la expresión “sólo” contenida en el artículo 25 del Código Civil resulta inconstitucional, en tanto que el monopolio de la interpretación general de la ley que consagra únicamente a favor del Legislador, desconoce la cosa juzgada constitucional y la facultad de la Corte Constitucional para interpretar la ley con carácter obligatorio y vinculante.” Subrayado fuera de texto.

De igual manera, la Corte Constitucional contiene que:

“30. Como se vio en precedencia, el concepto de interpretación con autoridad regulada en el artículo 25 del Código Civil, surge en un contexto histórico en el que la ley constituye la última fuente del derecho y su preponderancia alcanza la solución de todos los conflictos sociales, con lo que se desplaza la función judicial y la aplicación de disposiciones ajenas a la voluntad democrática que se concreta en la ley. Por consiguiente, la expresión “con autoridad” lleva implícito un contenido histórico y jurídico que rebosa su expresión semántica y se ubica en un momento que no puede ser desconocido en el control de constitucionalidad.

Además de lo anterior, en el actual contexto jurídico en el que la Constitución es una verdadera realidad normativa que, como tal, vincula y obliga a todas las autoridades a regirse y desarrollar sus postulados humanistas y su fundamento axiológico que rige la legitimidad del Estado Social de Derecho, corresponde a la Corte Constitucional interpretar la ley, que es sometida a su análisis, conforme a la Constitución y de manera general para que todos los operadores jurídicos se adecuen a ella.

En este orden de ideas y, en especial, teniendo en cuenta que en el Estado Constitucional, en donde la interpretación de la ley debe conducir a la aplicación de valores y principios constitucionales, en tanto que éstas últimas son normas vinculantes, de aplicación preferente y directa, el concepto de “autoridad” resulta contrario a la Carta, por lo que debe ser retirado del ordenamiento jurídico. En consecuencia, debe entenderse que la interpretación de la ley

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGANICA No. 135 DE 2019 SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

oscura que realiza el legislador y la Corte Constitucional será de manera general y no por autoridad, porque este último concepto significa el predominio de la ley como norma primaria y la labor del legislador como fuente primaria del derecho, lo cual resulta contrario a los artículos 1º, 2º, 4º y 241 superiores.

...” Subrayado fuera de texto.

4. EL PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO

El artículo 1º del Proyecto de Ley Orgánica No 135 de 2019, establece que las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo pueden desempeñar sus múltiples funciones en cualquier lugar del territorio nacional. Sin embargo, consideramos necesario modificar el término “múltiples funciones” por las “funciones”, teniendo en cuenta que el artículo 122 de la Constitución Política, señala que “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.” Subrayado fuera de texto.

Asimismo, es necesario delimitar el lugar donde las Unidades de Trabajo Legislativo pueden prestar el servicio, por ello, proponemos cambiar la frase “las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo pueden desempeñar sus múltiples funciones en cualquier lugar del territorio nacional” por “las Unidades de Trabajo Legislativo pueden realizar sus labores en las instalaciones del Congreso de la República o donde las necesidades del servicio así lo exijan, siempre y cuando sea dentro de la circunscripción nacional o territorial, donde fue electo el respectivo congresista”, debido a que los Honorables Representantes a la Cámara son electos y representan al pueblo por un circunscripción, y los Honorables Senadores en la circunscripción nacional, según el artículo 171 y 176 de la Carta Política.

De igual manera, la iniciativa plantea que “los empleados y contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo asisten, apoyan o asesoran al Congresista en el cumplimiento de todas sus funciones y labores” y la obligatoriedad de una “certificación de cumplimiento de labores en el caso de los contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo debe estar acompañada de un informe de actividades”, es importante precisar que las funciones son propias de quienes son servidores públicos, y no de los contratistas, estos últimos tiene obligaciones, y las disposiciones vigentes ya establecen la entrega de un informe de actividades:

Por otro lado, es importante precisar que las Unidades de Trabajo Legislativo, tiene como fin lograr el cumplimiento de las funciones legislativas, de control político, sociales y políticas, estas últimas entendidas como las acciones que realiza el Congresista en beneficio de la comunidad colombiana, como: mesas de trabajo, audiencias públicas, foros, y reuniones, orientadas a solucionar problemáticas de los servicios de salud, educación, vivienda, obras públicas, agricultura, medio ambiente, movilidad, seguridad, de ciencia y tecnología, entre otros.

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

Por lo anterior, se presenta a continuación el siguiente pliego de modificaciones al texto:

<p align="center">Proyecto de Ley Orgánica No. 135 de 2019 Senado – 396 de 2018 Cámara “Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”</p>	<p align="center">TEXTO PROPUESTO Proyecto de Ley Orgánica No. 135 de 2019 Senado – 396 de 2018 Cámara “Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”</p>
<p>Artículo 1º. Interpretese el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995; el artículo 7º de la Ley 868 de 2003, y todas las demás normas concordantes, de la siguiente manera: Primero, en el sentido de que los empleados y contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo pueden desempeñar sus múltiples funciones en cualquier lugar del territorio nacional que el Congresista designe. Segundo, en el sentido de que los empleados y contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo asisten, apoyan o asesoran al Congresista en el cumplimiento de todas sus funciones y labores, sean estas legislativas, políticas, de control, técnicas, sociales, de comunicación, rendición de cuentas o cualquier otra que el Congresista le asigne, relacionada con sus funciones constitucionales y legales. Tercero, en el sentido que la certificación de cumplimiento de labores en el caso de los contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo debe estar acompañada de un informe de actividades; mientras que en el caso de los empleados de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo no será necesario dicho informe.</p> <p>Parágrafo. En el caso de la circunscripción internacional, los miembros de la Unidad de Trabajo Legislativo respectiva, podrán</p>	<p>Artículo 1º. <u>Interpretase la expresión “Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio” contenida en el inciso 1º del artículo 388 de la Ley 5 de 1992, en el siguiente sentido:</u></p> <p><u>Para el logro de una eficiente labor legislativa, social, política y de control de los Congresistas, los funcionarios que estén vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo, deben realizar sus funciones en las instalaciones del Congreso de la República, en la respectiva circunscripción donde fue electo el Congresista o donde éste deba ejercer sus funciones.</u></p> <p><u>La labor de los funcionarios vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo, se ejecutará de acuerdo a las disposiciones contenidas en el manual de funciones y a los mecanismos de información, control y seguimiento dispuestos por la Dirección Administrativa correspondiente.</u></p>

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGANICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**


“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

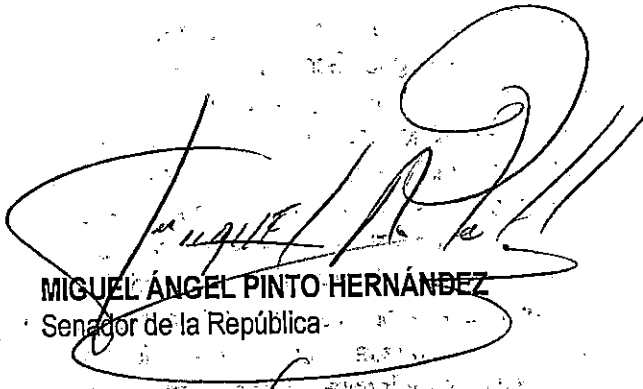
desempeñar sus múltiples funciones en el lugar donde se encuentre, o designe, quien ostente la curul.	
Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación.

5. PROPOSICIÓN

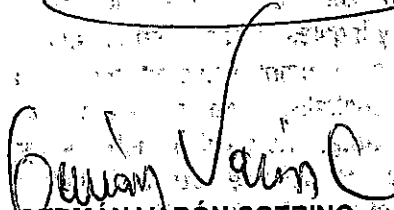
Con las anteriores consideraciones solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado dar primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 135 de 2019 Senado – 396 de 2018 Cámara “Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003” de acuerdo al pliego de modificaciones propuesto.

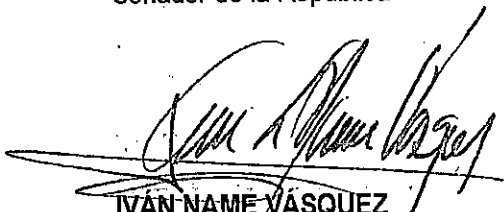
Cordialmente;


CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
(Coordinador)


MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Senador de la República

ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Senador de la República


GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República


IVAN NAME VASQUEZ
Senador de la República


EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**

"Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003"



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senador de la República



ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República



GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGANICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”.

6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO

“Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Interpretase la expresión “Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio” contenida en el inciso 1º del artículo 388 de la Ley 5 de 1992, en el siguiente sentido:

Para el logro de una eficiente labor legislativa, social, política y de control de los Congresistas, los funcionarios que estén vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo, deben realizar sus funciones en las instalaciones del Congreso de la República, en la respectiva circunscripción donde fue electo el Congresista o donde éste deba ejercer sus funciones.

La labor de los funcionarios vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo, se ejecutará de acuerdo a las disposiciones contenidas en el manual de funciones y a los mecanismos de información, control y seguimiento dispuestos por la Dirección Administrativa correspondiente.

Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



CARLOS EDUARDO CUEVA VILLABÓN
Senador de la República
(Coordinador)


MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 135 DE 2019
SENADO – 396 DE 2018 CÁMARA.**

"Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003"

ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Senador de la República



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República



IVÁN NEME VASQUEZ
Senador de la República



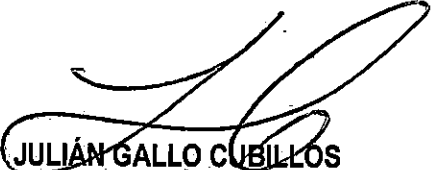
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
Senador de la República



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senador de la República



ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República

GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República