

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE
ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER EL TALENTO HUMANO DE LAS
UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS”.

Doctor

ARIEL ÁVILA

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República presento Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado del Proyecto de Ley N° 016 de 2024 Senado “*Por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas*”, en los términos que se exponen a continuación:

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley objeto de estudio es de autoría del Senador Carlos Fernando Motoa Solarte, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2024, publicado en la Gaceta del Congreso 1279 de 2024 y el 20 de septiembre de 2024 fue repartido a la Comisión Primera del Senado de la República por ser materia de su competencia.

El 11 de septiembre de 2024, mediante Acta MD-05, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente único al Senador Carlos Fernando Motoa Solarte y concedió 15 días para rendir el informe de ponencia para primer debate.

Debe destacarse que la misma iniciativa fue presentada durante la legislatura 2023-2024, el 14 de noviembre de 2023 fue radicada en el Senado de la República y le fue asignado el número 191 de 2023 Senado, publicada en la Gaceta del Congreso 1787 de 2023 y remitida a la Comisión Primera del Senado de la República por ser materia de su competencia. Asimismo, el 14 de noviembre de 2023, mediante Acta MD-015, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente único al Senador Carlos Fernando Motoa Solarte.

El 28 de mayo de 2024 se llevó a cabo audiencia pública sobre la iniciativa para escuchar a la ciudadanía y a las entidades competentes en la materia. Posteriormente fue presentado el

informe de ponencia para primer debate pero, por temas de agenda legislativa, el proyecto de ley no alcanzó a ser debatido y tuvo que ser archivado.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa tiene por objeto adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas a través de la modificación de las nomenclaturas y requisitos generales para acceder a los cargos. De esta manera, se pretende promover la idoneidad de los funcionarios que se desempeñan en labores legislativas.

De acuerdo con el proyecto original la iniciativa consta de tres (3) artículos incluido el relativo a la vigencia:

ARTÍCULO	CONTENIDO
1	Prevé el objeto del proyecto de ley
2	Modifica el artículo 388 de la Ley 5 de 1992
3	Establece la vigencia

3. CONCEPTOS

Para efectos del análisis de la iniciativa objeto de estudio y para la elaboración del presente informe de ponencia se tuvieron en cuenta los conceptos que, frente al Proyecto de Ley N° 191 de 2023 Senado “*Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas*”, emitieron: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo de la Función Pública, Comisión Nacional del Servicio Civil y Direcciones Administrativas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

Se recalca que el texto de la iniciativa radicado el pasado 20 de julio de 2024 recoge las recomendaciones y observaciones expresadas en los conceptos que se relacionan a continuación:

a. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Mediante comunicación identificada con radicado No. 20244000055471 del 31 de enero de 2024 el Director de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública manifestó:

“(...) Es importante determinar y analizar en primer término la denominación dado al Proyecto de Ley en el sentido de que lo que se quiere es modificar de forma parcial el artículo 388° de la Ley 5° de 1992. Así mismo revisando las modificaciones previas efectuadas al citado artículo, las mismas se han efectuado mediante la denominación “Por el cual se modifica de forma parcial la Ley 5° de 1992”. Por lo tanto, se hace una modificación al artículo vigente con el objeto que se determinará en el artículo 1° del Proyecto de Ley.

Artículo 1° Objeto. El objeto del proyecto de Ley debe consistir en modificar las nomenclaturas de los empleos actuales de las Unidades de trabajo Legislativo de los congresistas. Consideramos que los requisitos generales de los cargos de las UTLs en términos de estudios (formación) y Experiencia, así como las funciones para el desarrollo y ejecución de los empleos que se determinen por modificación de la Ley deben ser adoptados mediante resolución interna del Director Administrativo en el caso de la Cámara y el Director General o quien haga sus veces en el caso del Senado, lo anterior dado que los requisitos de estudio, experiencia y funciones determinadas son dinámicas y cambiantes y por aplicación del principio constitucional de celeridad y eficiencia cada vez que se modifique un requisito de un empleo de la UTL tendría que modificarse parcialmente la Ley por lo que se considera que la misma Ley debe determinar otorgar la facultad a la Mesa Directiva de la Cámara y Comisión de Administración del Senado para adoptar mediante resoluciones Internas las calidades de los empleos y efectuar igualmente mediante acto administrativo los cambios o modificaciones a dichas calidades entendidas en requisitos de estudio, experiencia y funciones del empleo.

Artículo 2°. Respecto al Artículo 2° consideramos como se indicó anteriormente que el citado artículo no debe contener los requisitos de los empleos que harán parte de la UTL, sino registrar la columna de cargo y Remuneración, en ese sentido los requisitos deben ser establecidos y adoptados mediante Resolución Interna y por lo tanto podría incluirse un párrafo que así lo indique.

Respecto a la propuesta de que al finalizar la legislatura o al momento de su retiro cada integrante de la UTL deberá entregar, la misma corresponde a una función que debería quedar registrada en las calidades del empleo para el caso del empleo de LNY o en las obligaciones para vinculación por contrato de prestación de servicios según sea el caso.

Respecto al párrafo 2 relacionado a la aplicación de equivalencias entre estudio y experiencia, se determina que esta deberá ser establecida dentro de la Resolución Interna que adopte los requisitos para el desempeño de los diferentes empleos que hacen parte de la UTL., Por lo que se considera que no debe hacer parte del proyecto de Ley.

(...)

En conclusión se indica y recomienda por parte de este Departamento que el Proyecto de Ley presentado debe ceñirse expresamente a la modificación en cuanto a la denominación de los

Cargos y a las asignaciones salariales de los mismos como de manera original se adoptó la Ley 5ª de 1992 en su artículo 388, en cuanto a los requisitos para los empleos para su ejecución y desempeño estos deben actualizarse conforme a como lo indica la misma Ley por parte de las instancias pertinentes de carácter administrativo al interior de la Cámara de Representantes y Senado de la República respectivamente.

De acuerdo a lo anterior se sugiere efectuar un análisis jurídico de, si constitucionalmente es viable el Proyecto de Ley como parte integral de la exposición de motivos; este Departamento estará presto a brindar la asistencia y acompañamiento técnico requerido de acuerdo a las observaciones y comentarios contenidos en esta comunicación para el trámite de Ley de las Unidades de Trabajo legislativo (...)

b. UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Mediante comunicación del 16 de febrero de 2024 la Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa expresó:

“(...) Teniendo en cuenta los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la especialidad de las leyes, y que el proyecto de ley propone modificar el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 “Reglamento del Congreso” es preciso que el trámite legislativo se realice a través de una ley orgánica.

Ahora bien, con respecto a la experiencia profesional de los cargos asistenciales que propone la iniciativa legislativa, y bajo el precepto que se tendrán en cuenta las normas vigentes aplicadas a los empleados públicos, por el Departamento de la Función Pública. No es compatible la propuesta legislativa con los lineamientos de la función pública, teniendo en cuenta que la naturaleza general de las funciones de los empleos de nivel técnico y asistencial son diferentes a los cargos profesionales, tal como lo expresa el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- en el concepto 279811 de 2021, que da lucidez sobre el Decreto 1083 de 2014 “Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.

El concepto ratifica que la experiencia profesional es la adquirida en el ejercicio de las actividades inherentes a la profesión o disciplina académica; en cambio, la experiencia laboral se obtiene por el desempeño de funciones en cualquier empleo, ocupación, arte u oficio; y la experiencia relacionada, se logra con la ejecución de actividades semejantes a las del cargo a proveer:

“Conforme a lo expuesto y atendiendo puntualmente la consulta, en criterio de esta Dirección jurídica, la experiencia profesional relacionada es la adquirida en el desempeño de empleos con funciones similares al cargo a proveer, y tal experiencia será acreditada en el ejercicio de las actividades propias de la profesión exigida para el desempeño del empleo a proveer.”

En consecuencia, la experiencia adquirida en el ejercicio de empleos del nivel Técnico o Asistencial, así se cuente con la aprobación del respectivo pensum académico de una formación profesional no está catalogada como experiencia profesional, pues la naturaleza general de las funciones del empleo de estos niveles es diferente.

Con fundamento en lo expuesto y atendiendo puntualmente la consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, en el caso materia de consulta no es procedente que la experiencia profesional pueda ser acreditada con experiencia adquirida en el ejercicio de empleos del Nivel Asistencial o Técnico, para efectos de proveer empleos pertenecientes al Nivel Profesional, incluyendo el nombramiento en encargo. (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, el tercer nivel de la técnica legislativa consiste en la revisión de la armonía que debe existir entre una iniciativa legislativa y el ordenamiento jurídico vigente, tanto interno como internacional. En este caso, se realizó el cotejo sistémico entre el proyecto de ley y el diseño de la función pública a partir de niveles, grados y requisitos que garantizan la idoneidad en el ejercicio de las competencias públicas. Una solución al problema empírico planteado es que un profesional sea nombrado en el nivel profesional y en aquel evento en que una persona del nivel técnico cumpla las condiciones de profesionalización que se exigen para un cargo, sea promovido. La promoción es una forma de estimular la profesionalización de los servidores públicos del Estado.

En consecuencia, una vez estudiada la iniciativa legislativa frente al ordenamiento legal vigente, la jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica de los cargos de las unidades de trabajo legislativo, así como los lineamientos de la Función Pública, se recomienda revisar la coherencia sistémica y la necesidad del proyecto ley (...).

c. MINISTERIO DE TRABAJO

A través de comunicación de fecha 6 de febrero de 2024 manifestaron:

“(...) Esta cartera no identifica competencia para conceptuar, por ende, no se presentan observaciones de conveniencia, ni objeciones de orden constitucional con respecto a esta iniciativa legislativa (...)”.

d. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Mediante comunicación identificada con radicado No. 2-2024-01638 del 6 de marzo de 2024 el Viceministro General de Hacienda y Crédito Público manifestó:

“(...) Una vez revisado el articulado propuesto, este Ministerio manifiesta que no tiene observaciones de tipo presupuestal, teniendo en cuenta que el proyecto conserva el número de empleados y/o contratistas que pueden integrar las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo

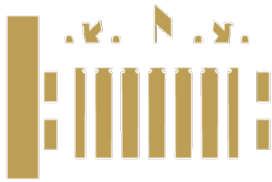
y de igual manera se mantiene el valor mensual máximo de la remuneración para cada Unidad de Trabajo Legislativo en cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)".

e. DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

A través de comunicación del pasado 23 de mayo de 2024, la Directora General Administrativa del Senado de la República expresó:

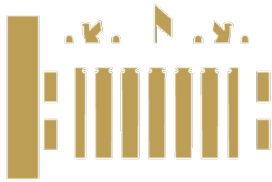
"(...) Realizada (sic) el análisis del proyecto de Ley, se considera necesario efectuar las siguientes observaciones y recomendaciones de carácter técnico y jurídico con el propósito de armonizar diferentes aspectos del proyecto a las definiciones que, con posterioridad a la expedición de la Ley 5ª de 1992, ha traído el desarrollo normativo para los empleos de libre nombramiento y remoción, así como otros aspectos de carácter contractual, para las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios; así:

Artículo del Proyecto	Observación
<p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas, requisitos generales de los cargos y asignación de funciones como una medida para combatir la corrupción y promover la idoneidad de los funcionarios que contribuyen a la labor legislativa.</p>	<p>Sea lo primero indicar que el objetivo del proyecto de ley se circunscribe única y exclusivamente a la profesionalización de los empleos de las unidades de trabajo legislativo de los congresistas, sin encontrar en la Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública." una disposición que se refiera en su articulado a la profesionalización de empleos como una medida para combatir la corrupción, ya que éste proceso corresponde a lo que la norma ha definido como modificación de las plantas de personal.</p> <p>Por consiguiente, se propone que el artículo primero tenga la siguiente redacción: "Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la definición de las funciones, ajuste de las denominaciones de empleos, la modificación de los requisitos generales de los cargos y promover la idoneidad de los funcionarios que contribuyen a la labor legislativa."</p>



<i>Artículo del Proyecto</i>	<i>Observación</i>
	<p><i>Se sugiere ajustar la redacción del artículo 1° del proyecto toda vez que, como se explicará más adelante, la profesionalización a que se hace referencia se queda corta frente al número de empleos a los cuales se les aplica. En caso de que efectivamente la profesionalización se quiera aplicar sólo para el empleo denominado asistente IV, se recomienda evaluar la redacción sobre sí lo conveniente es hacer la referencia general a la modificación de los empleos de las unidades de trabajo legislativo.</i></p> <p><i>Lo anterior en consideración a que el cambio a profesional solo se aplicaría a uno de ellos.</i></p>
<i>Artículo 2°.</i>	<p><i>Es importante destacar que tal como se observa en la exposición de motivos de los antecedentes del proyecto de Ley se explica que el mismo tiene origen en la profesionalización de los empleos de las unidades de trabajo legislativo, tal y como se entiende del texto que se extrae del proyecto presentado en el año 2021, del cual se lee lo siguiente: "con el proyecto de ley los cargos de Asistentes III, IV y V pasan a ser Profesionales I, II y III, es decir se crean tres cargos profesionales, con el objetivo de incrementar los requisitos de formación académica y experiencia en cargos que actualmente tiene una remuneración que en otras entidades del sector público se ubican en grados profesionales o de asesor."</i></p> <p><i>Sin embargo, se observa que el proyecto en el artículo 2°, únicamente modifica los asistentes IV y V, los cuales pasarían a ser Profesional I y Asesor I, respectivamente. Del articulado propuesto se entendería que el total de empleos pasen de ser asistenciales a profesionales. Esto en consideración a la diferencia que se encuentra en la motivación del proyecto y su articulado. De esta forma el</i></p>

<i>Artículo del Proyecto</i>	<i>Observación</i>
	<p><i>Asesor I pasa a ser Asesor II y así sucesivamente con los demás empleos de asesor hasta llegar al asesor VIII que pasaría de una asignación mensual de 15 a una de 14 salarios mínimos legales mensuales vigentes, según el proyecto propuesto.</i></p> <p><i>No obstante lo anterior, de la exposición de motivos y articulado del proyecto se esperaría que la profesionalización de empleos se aplicara a todos los empleos toda vez que como está definido o es la intención de la exposición de motivos como de articulado del proyecto, la medida pretende combatir la corrupción. Por lo tanto, cuando la profesionalización de empleos no aplica a todos ellos, se daría a entender que manteniendo el grado asistencial sin profesionalización lo que se pretende con el proyecto de Ley, que a voces del proyecto es evitar la corrupción, ésta pervive, aún con posterioridad a la modificación que la pretende erradicar por vía de la modificación de cargos.</i></p> <p><i>De igual manera, se observa que el proyecto de artículo 2° mantiene diferencias o discrepancias en el uso técnico del lenguaje cuando se mantiene o conserva la denominación de empleos de Asistenciales I, II, III; pero se exige para el primero de ellos experiencia de técnico, y para los dos siguiente de tecnólogo.</i></p> <p><i>Vale la pena aclarar que el desarrollo legal, jurisprudencial y por vía de doctrina ha zanjado la diferencia entre dichos conceptos de asistencial y técnico o tecnólogo, entendiendo que no hay lugar a que a una persona requiera de experiencia de técnico o tecnólogo para ocupar un empleo del nivel asistencial, cuyo propósito se circunscribe a "el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución",</i></p>



<i>Artículo del Proyecto</i>	<i>Observación</i>
	<i>de acuerdo con lo establecido por el Decreto 770 de 2005 "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004."</i>
<p><i>Artículo 2°. Parágrafo 1. Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.</i></p> <p><i>En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.</i></p>	<p><i>Se sugiere revisar la redacción del texto en cuanto a que la contratación de prestación de servicios se surte en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993, de tal forma que la autorización según la cual se "podrá" dar la vinculación de un contratista en calidad de asesor, se encuentra reglamentada por la Ley.</i></p> <p><i>Evaluar la conveniencia de incluir este parágrafo en el articulado del proyecto, teniendo en cuenta que las normas de contratación pública, así como el hecho que la norma ha definido que "En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales."</i></p>
<p><i>Artículo 2°. Parágrafo 2. Para las equivalencias entre estudios y experiencia se tendrá en cuenta la normatividad vigente aplicable por el Departamento Administrativo de la Función Pública para los empleos públicos.</i></p>	<p><i>Revisar la redacción del texto en lo referente a que la norma aplicable en materia de equivalencias es el Decreto 770 de 2005 "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004."</i></p>
<p><i>Por incluir - Artículo - Recomendación</i></p>	<p><i>Como se explicó anteriormente, ante la no definición de funciones para los empleos de las UTL, es plausible la definición de funciones generales para cada denominación de empleo y que a la vez permitan darle dinámica en los temas puntuales del trabajo. Esto se logra mediante unas funciones que se orienten a los planes, programas y proyectos de trabajo de las UTL.</i></p>

<i>Artículo del Proyecto</i>	<i>Observación</i>
	<p><i>Las funciones de los empleos públicos cuentan con la siguiente estructura: Verbo: Objeto: Condición según la orientación que brinda la Escuela Superior de Administración Pública ESAP y el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, página 18 de la “Guía para establecer o ajustar el manual específico de funciones y de competencias laborales” de abril de 2018. Un ejemplo de tal circunstancia sería definir una función como:</i></p> <p><i>“... Participar en la recolección de información necesaria y en los estudios de los proyectos y proposiciones presentadas tanto en Comisión a la que pertenezca el Congresista como en la plenaria de la corporación de acuerdo con los objetivos y planes de trabajo definidos para la UTL;</i></p> <p><i>Proyectar las respuestas a las peticiones que lleguen con destino al Congresista, formuladas por los ciudadanos, las localidades, las comunidades en los términos establecidos por la ley y de acuerdo con los procedimientos e indicaciones impartidas;” (Funciones de proyecto de ley presentado en el año 2021)</i></p>
<p><i>Por incluir - Artículo - Recomendación</i></p>	<p><i>Ante el hecho que la ley 5ª de 1992 no contiene una definición de perfiles profesionales, no cuenta con una clasificación de los tipos de experiencia, no establece una definición de niveles jerárquicos para los empleos de las UTL y tampoco remite a la aplicación de otra norma para empleos del sistema general o sistema específico alguno, se recomienda evaluar la posibilidad de incluir la remisión a las definiciones que sobre el particular establece el Decreto 770 de 2005, “Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y</i></p>

<i>Artículo del Proyecto</i>	<i>Observación</i>
	<i>entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004”.</i>
<i>Por incluir - Artículo - Recomendación</i>	<i>Evaluar incluir en la redacción del proyecto indicación de que los empleos allí contenidos corresponden con aquellos que la norma ha denominado empleos de tiempo completo, así como que la provisión de estos se efectuará mediante nombramiento ordinario.</i>
<i>Por incluir - Artículo - Recomendación</i>	<i>Incluir un artículo de transición, en el sentido de indicar que se respetarán las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, la de aquellos funcionarios que se encuentren nombrados a la entrada en vigencia de la Ley que profesionalice los empleos de UTL, por cuanto puede ocurrir que con la profesionalización de los empleos habrá funcionarios que no cumplan con los nuevos requisitos, sin embargo se les habrá de respetar su permanencia en ellos como quiera que al momento de su posesión sí cumplía con los requisitos que se les exigía en ese momento, única condición que debe acreditar una persona para desempeñar un empleo.</i>

(...)”

f. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

A través de comunicación del pasado 15 de febrero de 2024, manifestaron:

“(...) En consecuencia, esta entidad no es la competente para dar un pronunciamiento o emitir un concepto respecto al texto de la iniciativa presentada, dado que no está dentro de sus funciones, ningún asunto relacionado con la nomenclatura, requisitos y asignación salarial de los empleos públicos, y en particular de aquellos que integran las Unidades de Trabajo Legislativo–UTL, así como tampoco regular o controlar las situaciones que se generen dentro de la rama legislativa, no obstante, esta entidad, considera importante brindar a su digno despacho, diferentes elementos legales y jurisprudencial es que faciliten análisis del tema que plantea (...)”.

4. AUDIENCIA PÚBLICA

El pasado 28 de mayo del 2024 se celebró en la Comisión Primera del Senado de la República la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley N° 191 de 2023 Senado “*Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas*” y se presentaron las siguientes intervenciones, cuyas observaciones fueron recogidas por el texto presentado el pasado 20 de julio de 2024:

a. DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Resaltó la importancia del proyecto de ley y elevó las siguientes recomendaciones:

- Frente al artículo 1 se sugiere que el objeto de la Ley no se enfoque en que la profesionalización se busca como una medida para combatir la corrupción.
- Se observa que el proyecto en el artículo 2, únicamente modifica los asistentes IV y V, los cuales pasarían a ser Profesional I y Asesor I, respectivamente. De esta forma el actual Asesor I pasa a ser Asesor II y así sucesivamente con los demás empleos de asesor hasta llegar al asesor VIII que pasaría de una asignación mensual de 15 a una de 14 salarios mínimos legales mensuales vigentes, según el proyecto propuesto. De igual manera, se observa que el proyecto de artículo 2° mantiene diferencias o discrepancias en el uso técnico del lenguaje cuando se mantiene o conserva la denominación de empleos de Asistenciales I, II, III; pero se exige para el primero de ellos experiencia de técnico, y para los dos siguiente de tecnólogo, no debiendo exigir ese tipo de experiencias a empleos de naturaleza asistencial.
- Frente al párrafo 1 del Artículo 2 se sugiere revisar la necesidad de incluirlo en cuanto a que la contratación de prestación de servicios se surte en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993, de tal forma que la autorización según la cual se "podrá" dar la vinculación de un contratista en calidad de asesor, se encuentra reglamentada por la Ley.
- La inclusión de un artículo estableciendo una transición, en el sentido de indicar que se respetarán las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, la de aquellos funcionarios que se encuentren nombrados a la entrada en vigencia de la Ley que profesionalice los empleos de UTL, salvaguardando sus derechos bajo el entendido que al momento de su posesión sí cumplía con los requisitos que se les exigía en ese momento, condición que debe acreditar una persona para desempeñar un empleo público.

b. SENADORA PALOMA VALENCIA

La Senadora Paloma Valencia advirtió que la iniciativa es una oportunidad para ajustar varias situaciones que se presentan actualmente:

- La problemática relativa a la imposibilidad de certificar experiencia profesional a quienes siendo profesionales están vinculados en un cargo asistencial. Manifestó que es necesario ajustar la nomenclatura y requisitos de manera que se posibilite la certificación de experiencia profesional a estos funcionarios.
- La limitación de vinculación mediante contrato de prestación de servicio únicamente a asesores. Expresó que debe eliminarse dicha limitación, de manera que puedan vincularse por contrato de prestación de servicios toda la escala UTL.
- Analizar la necesidad de exigir un informe de gestión a los funcionarios UTL pues ya hay una gran carga laboral. Propuso que en el informe de gestión de los congresistas se adicione la indicación del funcionario UTL que se encargó de cada tema.

c. KENNETH BURBANO - DIRECTOR OBSERVATORIO DERECHO CONSTITUCIONAL UNIVERSIDAD LIBRE.

Manifestó que el tipo de ley del Proyecto de Ley No. 191 de 2023 Senado, que modifica la Ley 5 de 1992, es una ley ordinaria de conformidad con lo señalado en el numeral 20 y 23 del artículo 150 constitucional. Así lo reitera la sentencia de la Corte Constitucional C-830 de 2001 *“El estatuto de personal, que contiene en detalle la estructura administrativa y técnica de la corporación, la clasificación, funciones y provisión de los empleos, entre otras materias, no se encuentra dentro de los asuntos que, según el artículo 151 superior, deben ser regulados por medio de ley orgánica, como ya se expresó en párrafos anteriores y, por ende, mal podría concebirse como un parámetro de orientación y de constitucionalidad para las demás leyes. El estatuto de personal del Congreso debe ser establecido mediante ley ordinaria, la cual no requiere de la referida rigidez y estabilidad normativa de la ley orgánica”*.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la C-1042 de 2007 ha señalado que cualquier duda respecto a la reserva de ley orgánica, se debe resolver a favor del legislador ordinario *“La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático”*.

Respecto al artículo 2 del Proyecto de Ley expresó que el Asistente III al cual se le asigna 5 smlmv, equivalente en 2024 a la suma de \$6.500.000, puede ser devengado por un Profesional I, con título profesional; y el Profesional I en el Proyecto de Ley podría denominarse Profesional II, al que se exija 6 meses de experiencia. Lo anterior, si se compara con los rangos salariales de otras entidades públicas, no suele haber un asistente III con una remuneración de 5 smlmv, al contrario, con este salario se emplea a profesionales. Esta modificación

contribuiría a una asignación salarial más equitativa y al reconocimiento profesional de las personas que se vinculen a las UTLs y de sus actividades.

Manifestó que sería importante también por ley, que todas las personas que trabajan en la UTLs, una vez estén vinculadas, en forma obligatoria, se capaciten en las universidades, como, por ejemplo, en la Universidad Libre, sobre asuntos constitucionales, la actividad legislativa, la estructura y funcionamiento del Estado, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, entre otros temas, de acuerdo con su cargo, y pagado por el Congreso de la República.

d. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Manifestó las observaciones y sugerencias expresadas en el concepto contenido en la comunicación identificada con radicado No. 20244000055471 del 31 de enero de 2024 que se cita en acápite precedente.

5. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

a. NATURALEZA ORGÁNICA DEL PROYECTO DE LEY

En ejercicio de la función legislativa, la Constitución Política ha encomendado al Congreso de la República hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas y derogarlas. Sin embargo, de acuerdo con su contenido, el propio Constituyente ha clasificado las leyes en diversos tipos. De este modo, el Legislador puede expedir códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes estatutarias, leyes ordinarias o de contenido ordinario y leyes orgánicas.

El artículo 151 de la Constitución Política de Colombia dispone que:

*“(...) **Artículo 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara (...)”.*
(Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que *“las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras*

leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa”¹.

Asimismo, la Corte Constitucional ha manifestado:

“(...) las leyes orgánicas deben cumplir una serie de exigencias adicionales a los requerimientos necesarios para la aprobación de cualquier otra ley. Así, de antaño la jurisprudencia ha identificado cuatro aspectos que se refieren a los rasgos y requisitos especiales, los cuales son: “(i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador. “En relación con el primer rasgo, la finalidad de la ley orgánica consiste en incorporar una serie de reglas a las cuales “estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa” (CP art. 151), razón por la cual este tipo de normas regulan el trámite aprobatorio de las normas de inferior jerarquía en sus respectivas materias y en lo de su competencia y, en resumen, “la ley orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata.” En cuanto al segundo requisito, referente a la materia que debe abarcar la ley estatutaria, la Corte ha dicho que “las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes.” En este sentido, “la Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material.” “En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.” En lo referente al tercer punto, las mayorías especiales requeridas para la aprobación de una ley orgánica (consistentes en la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara) son corolario de la especialidad de esta clase de leyes. Tiene como propósito “la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa,” así como una mayor vocación de permanencia de esta clase de leyes, pues a ellas está condicionada la expedición y reforma de las normas ordinarias. Por último, en lo que tiene que ver con el propósito de aprobar una ley orgánica, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica”. Esta exigencia se orienta a resguardar la transparencia en el debate democrático, y por medio de ella, se garantiza el control político de los ciudadanos a sus autoridades así como el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (CP arts. 2 y 40) (...)”².

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 2015.

² *Ibidem*

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-494 de 2015 estableció que las leyes orgánicas pueden modificar o derogar todas las leyes en orden jerárquico inferior, sin embargo, solo pueden ser sustituidas por otras del mismo nivel o superior, así:

“(...) De allí la trascendencia para la democracia constitucional en determinar con precisión, si una materia es propia de ley orgánica o no, por cuanto la norma orgánica superior puede modificar o derogar válidamente todas aquellas disposiciones que se encuentren en los niveles inferiores, empero, sólo puede sustituirse por otra del mismo o superior nivel. Las consecuencias negativas de la incompetencia del legislador conllevan a que, si una norma ordinaria regula los contenidos de la superior, podría válidamente ser expulsada del ordenamiento jurídico.

(...)

De lo anterior se puede concluir que cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador.

Contrario sensu, cuando una ley orgánica se extralimita al regular por ese procedimiento materias no reservadas, se deberá ponderar el principio democrático, dado que no es deseable que una norma de carácter ordinario sea elevada a rango orgánico por los efectos negativos de desconocimiento de las minorías, congelación de rangos legales y petrificación del derecho que acarrearán, al efectuarse un trámite legislativo rígido para un supuesto normativo basado en mayorías simples (...).”

El Máximo Tribunal Constitucional en Sentencia C-052 de 2015 determinó que toda reforma, inclusión, eliminación o en general cualquier modificación que se proponga sobre una ley orgánica, debe preservar el carácter de ley orgánica, por lo tanto, las leyes ordinarias que contravengan la protección constitucional de estas leyes son declaradas inconstitucionales:

“(...) Por ejemplo, en la sentencia C-432 de 2000, se demandó la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley 344 de 1996, pues el actor estimaba que la norma acusada (que revestía el carácter de ordinaria) había modificado la ley orgánica de presupuesto (concretamente el artículo 69 de la ley 179 de 1994). En este fallo, la Corte Constitucional encontró que efectivamente se había transgredido la reserva de ley orgánica y declaró que: “[n]o se requieren profundos análisis para concluir que la ley 344 introdujo una modificación sustancial a la forma de calcular el presupuesto de estas entidades (...) Y, es en este punto, en donde radica la vulneración del artículo 151 de la Constitución. Hay que observar, que la modificación no es, como lo dice el señor Procurador, un desarrollo de la disposición de la que obra en la ley orgánica, pues, como se vio, en el artículo 21 se consagró en los incisos 2º, 3º y 4º, un cambio

sustancial, lo que, de acuerdo con la Constitución y la interpretación constitucional de las leyes orgánicas deviene en la inexequibilidad de tales incisos, pues, sólo mediante una ley orgánica era posible establecer estas modificaciones.”

Así, la Corte ha estimado que cuando una ley ordinaria realiza una modificación sustancial a una norma de carácter orgánico, la primera deviene inconstitucional (...).”

En este orden de ideas, se considera que la iniciativa objeto de estudio es de naturaleza orgánica pues: i) pretende la modificación del artículo 388 de la Ley 5 de 1992 “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”, Ley de carácter orgánico que solo puede ser modificada por una norma de igual naturaleza; ii) Según el artículo 6 de la Ley 5 de 1992 el Congreso tiene una función administrativa “*para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes*”, la cual también está regulada por la misma Ley 5.

b. LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO - UTL

La Corte Constitucional en la Sentencia C-127 de 2021 precisó que todos los congresistas tienen derecho a una unidad de trabajo, conformada por máximo diez empleados de libre nombramiento o contratistas, postulados por discrecionalidad de los congresistas y con un sueldo que no sobrepase los 50 SMMLV:

“(...) El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 fue modificado, inicialmente, por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y, luego, por el artículo 7 de la Ley 868 de 2003. Esta última norma establece que, con el objeto de adelantar una labor legislativa eficiente, cada congresista contará con una unidad de trabajo a su servicio, conformada «por no más de 10 empleados y/o contratistas».

Del mismo modo, la Ley 868 de 2003 prescribe que para la provisión de tales cargos «cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo, en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción».

En relación con el sueldo o salario, dispone el artículo en comento que éste «no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad». Así, establece la nomenclatura y la escala de remuneración de los cargos de la UTL del Congreso (...).”

Asimismo, en la sentencia C-124 de 2004 indicó que las UTL tienen como fin la realización de una actividad de tipo administrativo y, por consiguiente, deben respetar los preceptos establecidos en el artículo 209 superior para la función administrativa y dentro de ellos el principio de imparcialidad enunciado igualmente en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo.

En la sentencia C-172 de 2010 el Máximo Tribunal Constitucional determinó que las unidades de trabajo legislativo son unos cuerpos políticos capaces de apoyar de manera eficiente a los senadores o representantes en sus tareas políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales:

“(...) 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 (...)”.

Actualmente, como está previsto en el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, en las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas existen sólo dos tipos de cargos: Asistente y Asesor. Cada uno de estos cargos está definido con un número o grado y tiene una asignación salarial.

El último inciso del artículo 388 señala que las calidades para ser asesor serán definidas mediante resolución de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

En concordancia con lo anterior fueron expedidas las resoluciones MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República, por lo que actualmente los requisitos y las asignaciones salariales para desempeñar cargos en UTL son los siguientes:

1- ASISTENTE

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)	REQUISITOS
Asistente I	3	Ninguno
Asistente II	4	Ninguno
Asistente III	5	Ninguno
Asistente IV	6	Ninguno
Asistente V	7	Ninguno

2- ASESOR

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)	REQUISITOS
Asesor I	8	Haber culminado estudios Universitarios o Tecnológicos o haber cursado dos (2) años de estudios Universitarios o Tecnológicos y tener un (1) año de experiencia laboral comprobada
Asesor II	9	Título de Educación Superior, o terminación de estudios superiores.
Asesor III	10	Título de Educación Superior y un (1) año de experiencia profesional.
Asesor IV	11	Título de Educación Superior y dos (2) años de experiencia profesional.
Asesor V	12	Título de Educación Superior y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VI	13	Título de Educación Superior formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VII	14	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cuatro (4) años de experiencia profesional.
Asesor VIII	15	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cinco (5) años de experiencia profesional.

Los grados asistenciales tienen una remuneración que oscila entre los 3 SMLMV y 7 SMLMV, remuneración que si es comparada con la escala salarial de otras entidades del sector público, se asigna normalmente a cargos que tienen unos requisitos de formación académica y experiencia mínima.

Ahora bien, para el caso de los grados asistenciales del Congreso de la República no se exige ningún tipo de requisito, por lo que, el profesional graduado y recién egresado que ejerza funciones asistenciales en el Congreso adquirirá experiencia laboral y no aporta en nada a su experiencia profesional y no podrá presentarse a convocatorias públicas para la provisión de empleos de las entidades públicas del nivel profesional, sino solo a los asistenciales, vulnerando así el derecho a la igualdad de oportunidades.

c. NECESIDAD DE ELEVAR A RANGO LEGAL LOS REQUISITOS DE LOS CARGOS DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO.

Con la presente iniciativa también se pretende incluir en la Ley 5 los requisitos que se exigirán para cada cargo, pues en la actualidad, en virtud del artículo 388 del Reglamento del Congreso, la facultad de determinar las calidades para ocupar cargos de asesores, se le otorgó a la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

Elevar a rango de ley los requisitos de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas resultaría más beneficioso para el funcionamiento del Congreso de la República, conforme a los siguientes caracteres de la ley³:

- **Generalidad:** Esto significa que la ley cobija a todas las personas que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepción de ninguna clase. En ese sentido, el proyecto de ley se encamina a unificar las disposiciones que en materia de requisitos para los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas han dictado tanto la Cámara de Representantes como el Senado de la República.
- **Obligatoriedad:** El carácter de la ley es imperativo-atributivo, lo cual implica una voluntad que manda y otra que obedece. Al elevar a rango de ley orgánica las disposiciones relacionadas con las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo legislativo de los congresistas y demás contempladas en la presente iniciativa, se derogan las resoluciones MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República.
- **Permanencia:** La ley rige un número indeterminado de casos o hechos y solo deja de tener vigencia mediante su derogación. Una ley de la República tiene mayor vocación de permanencia que una resolución dictada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes o por el Senado de la República. Este atributo otorga mayor seguridad jurídica y estabilidad a las disposiciones que regulan las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas.
- **Abstracta e impersonal:** La ley no está hecha para regir casos individuales, ni para personas determinadas.

El proyecto de ley no tiene por objeto resolver la situación individual de los funcionarios que actualmente se encuentran vinculados a las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas. Por el contrario, lo que pretende es profesionalizar la labor legislativa y combatir la corrupción al interior de la institución.

d. PANORAMA ACTUAL DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO.

Según la División de Recursos Humanos del Senado de la República, al 30 de junio de 2024, el total de empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo del Senado de la República era de 857. De los cuales, 77 con formación técnica y tecnológica, 95 con título de pregrado y 20 con título de postgrado.

³ MONROY CABRA, G. Introducción al Derecho, decimosexta edición. (2015). Informe de ponencia Proyecto de Ley Orgánica No. 193 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las unidades de trabajo legislativo de los congresistas y se dictan otras disposiciones".

Según información recabada en el año 2015, el número de funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo, de conformidad con la nomenclatura y grado era el siguiente:

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS
Asistente I	215
Asistente II	155
Asistente III	115
Asistente IV	88
Asistente V	98
Asesor I	66
Asesor II	27
Asesor III	20
Asesor IV	17
Asesor V	12
Asesor VI	12
Asesor VII	3
Asesor VIII	15

Según el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, SIGEP, el número de funcionarios que figuran como profesionales en los cargos de Asistente en las Unidades de Trabajo Legislativo a abril de 2015 eran:

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS PROFESIONALES
Asistente I	44
Asistente II	45
Asistente III	50
Asistente IV	33
Asistente V	32

De la información anterior, y teniendo en la cuenta que hay una probabilidad alta de que el reporte de los empleados profesionales en cargos asistenciales, no sea la definitiva, pues como no se exigen requisitos para ocupar estos cargos, es muy común que, para la respectiva posesión, las personas no entreguen documentación completa en aras de agilizar el proceso,

se puede inferir entonces la siguiente información por parte del Senado de la República a abril de 2015:

CARGO	Número de Funcionarios	Número de Funcionarios Profesionales	Participación Porcentual
Asistente I	215	44	20,5%
Asistente II	155	45	29,0%
Asistente III	115	50	43,5%
Asistente IV	88	33	37,5%
Asistente V	98	32	32,7%

Es preocupante ver cómo en el caso de los Asistentes III, IV y V, el 43,5%, 37,5% y 32,7% respectivamente, siendo profesionales y recibiendo una remuneración salarial digna y justa, no puedan tener derecho a que se les certifique su experiencia profesional o técnico-profesional según corresponda.

Así las cosas, el presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la denominación de los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los congresistas, sin afectar las asignaciones salariales de los escalafones establecidos en la Ley 5 de 1992, también con el propósito de contribuir a que los profesionales, técnicos o tecnólogos que hayan, como mínimo, culminado y aprobado la totalidad de sus materias, puedan obtener certificación de experiencia técnico-profesional o profesional durante el periodo de tiempo que sean vinculados a la Corporación, y que actualmente no gozan de ese derecho por ostentar cargos de nivel asistencial.

e. **NORMATIVIDAD EN OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO**

Para este proyecto de ley, se ha tomado en cuenta la normatividad frente a las escalas salariales y la clasificación de los cargos en otras entidades del Orden Nacional que puedan ser comparadas o similares al Congreso de la República. Así pues, analizamos en primera medida la clasificación de cargos y su respectiva escala salarial de la Procuraduría General de la Nación, con base en el Decreto 263 de 2000 y 196 de 2014 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Como experiencia, para los empleados de la Procuraduría General de la Nación, se entiende los conocimientos, habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio.

De igual manera, se clasifica la experiencia en profesional, docente, específica, relacionada y general. La experiencia profesional, el decreto la define así: "*Experiencia profesional: es la*

adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de pregrado de la respectiva formación profesional, o de especialización tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad relacionadas con las funciones del empleo al cual aspira. Para los cargos del nivel directivo, esta experiencia sólo se cuenta a partir de la obtención del título profesional respectivo". La experiencia general es "la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, profesión, ocupación, arte u oficio".

Ahora bien, al revisar la clasificación de los cargos encontramos que, en la Procuraduría General de la Nación, los empleados son vinculados bajo los siguientes tipos de cargos:

- Nivel Directivo
- Nivel Asesor (De grado 19 a 25)
- Nivel Ejecutivo (De grado 15 a 22)
- Nivel Profesional (De grado 15 a 19)
- Nivel Técnico (De grado 8 a 19)
- Nivel Administrativo (De grado 6 a 11)
- Nivel operativo (De grado 1 a 14)

Con lo anterior, podemos ver cómo con un gran abanico de posibilidades las personas que se vinculan a la Procuraduría General de la Nación, dependiendo de su formación y su experiencia, pueden acceder a diferentes niveles de cargos y asignaciones salariales pero siempre cumpliendo con los requisitos establecidos para el cargo a ocupar.

Si comparamos las asignaciones salariales del Congreso de la República con las de la Procuraduría General de la Nación, en el primero, son asistentes personas que perciban una remuneración salarial entre 3 a 7 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. La experiencia adquirida en este tipo de cargos, es experiencia laboral más no profesional. Por su parte, en la Procuraduría General de la Nación, los cargos de nivel profesional oscilan entre \$3.987.705 hasta \$6.021.326 y la experiencia acreditada es de tipo profesional (valores para el 2017).

Así pues, se puede ver cómo, según asignación salarial y nomenclatura del cargo, para un profesional en Colombia, sería mucho más beneficioso vincularse en la Procuraduría General de la Nación como profesional que en el Congreso de la República como asistente, independiente del grado al que pertenezca, y con una escala salarial muy similar, pues en el Ministerio Público está aumentando y creando experiencia profesional que sirve en su historia laboral, mientras que en el Congreso de la República, al no existir requisitos para ocupar los cargos asistenciales, no se puede certificar experiencia profesional.

Ahora bien, un ejemplo más claro, para sustentar la conveniencia de este proyecto de ley, es el rango de asignación salarial y nomenclaturas de cargos de las Unidades de Apoyo Normativo del Concejo de Bogotá. El Decreto Distrital 294 de 2023 de la Alcaldía Mayor de Bogotá fijó las escalas de remuneración salarial así:

ESCALA SALARIAL UNIDADES DE APOYO NORMATIVO CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.								
Decreto Distrital 294 de 2023: Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 068 del 15 de febrero de 2023 "Por medio del cual se fija el incremento salarial para los empleados públicos del Concejo Bogota D.C."								
VIGENCIA 2023								
NIVEL OCUPACIONAL	CARGO	CÓDIGO	GRADO	SUELDO BÁSICO	GASTOS DE REPRESENTACIÓN (**)		PRIMA TÉCNICA MÁXIMA(***) O SECRETARIAL (****)	
ASESOR	Asesor	105	06	9.889.513	1.977.903	20%	4.944.757	50%
	Asesor	105	05	8.828.151	1.765.630	20%	4.414.076	50%
	Asesor	105	04	6.546.202	1.309.240	20%	3.273.101	50%
	Asesor	105	03	5.324.809	1.064.962	20%	2.662.405	50%
	Asesor	105	01	4.893.985	978.797	20%	2.446.993	50%
PROFESIONAL	Profesional Universitario	219	01	4.076.872	0	0%	1.630.749	40%
ASISTENCIAL	Auxiliar Administrativo*	407	10	3.735.415	0	0%	0	
	Secretario Ejecutivo	425	08	3.394.263	0	0%	67.885	2%
	Conductor	480	07	3.207.325	0	0%	0	
	Auxiliar Administrativo	407	06	3.140.766	0	0%	0	
	Secretario Ejecutivo	425	02	2.526.281	0	0%	50.526	2%
	Auxiliar Administrativo	407	02	2.526.281	0	0%	0	

Como se observa, hoy alguien que se vincule a un cargo asistencial en una Unidad de Apoyo Normativo de un Concejal de Bogotá podría obtener una remuneración básica que oscila entre los \$2.526.281 y los \$3.735.415. Mientras que en una Unidad de Trabajo Legislativo de un congresista puede ganar de 1 a 9 salarios mínimos, por lo que, es evidente la desproporcionalidad salarial.

Por los anteriores motivos esta iniciativa legislativa pretende fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas a través de la modificación de las nomenclaturas y la creación de los requisitos para acceder a cada uno de los cargos, además para reivindicar el principio de igualdad en la asignación salarial, profesionalizar el trabajo legislativo, garantizar la certificación de la experiencia profesionales de estos funcionarios y combatir la corrupción en esta materia.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Con ocasión de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286”, se señala que este proyecto no genera conflicto de interés en virtud del literal a) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“(…) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores (…)

En todo caso, esto no exime a que el congresista que así lo considere, manifieste razones por las cuales pueda considerar estar incurso en conflicto de interés.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 016 de 2024 Senado “*Por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas*” conforme al texto original publicado en la Gaceta del Congreso 1279 de 2024.

Atentamente,



CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República
Ponente