Bogotá, D.C. 12 de junio de 2019.

Doctor

**GABRIEL SANTOS GARCÍA.**

Presidente Comisión Primera.

H. Cámara de Representantes.

Ciudad

**REFERENCIA:   INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NO. 396 DE CÁMARA DE 2019. “POR MEDIO DEL CUAL SE INTERPRETA EL ARTÍCULO 388 DE LA LEY 5 DE 1992”.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido, por medio de la presente remito a su despacho, con el fin que se ponga a consideración para discusión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate en Cámara al **PROYECTO DE LEY NO. 396 DE CÁMARA DE 2019. “POR MEDIO DEL CUAL SE INTERPRETA EL ARTÍCULO 388 DE LA LEY 5 DE 1992”.**

Cordialmente,

**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente

**ELBERT DÍAZ LOZANO JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ERWIN ARIAS BETANCUR INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**GERMÁN NAVAS TALERO LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NO. 396 DE CÁMARA DE 2019. “POR MEDIO DEL CUAL SE INTERPRETA EL ARTÍCULO 388 DE LA LEY 5 DE 1992”.**

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

**I. TRÁMITE.**

**II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.**

**III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA.**

**IV. MARCO NORMATIVO.**

**V. IMPACTO FISCAL.**

**VI. PROPOSICIÓN.**

1. **TRÁMITE**

El proyecto es de la autoría del Honorable Congresista: CARLOS ARDILA ESPINOSA y otros, el proyecto objeto de estudio fue publicado en la gaceta No. 507 de 2019, y recibido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día 10 de junio de 2019. Por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a los representantes H.R. [Andrés David Calle Aguas](http://www.camara.gov.co/representantes/andres-david-calle-aguas) –C-; H.R. EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ; H.R. ELBERT DÍAZ LOZANO; H.R. JUAN CARLOS WILLS OSPINA; H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR; H.R. INTI RAUL ASPRILLA REYES; H.R. GERMÁN NAVAS TALERO; H.R. LUIS ALBERTO ALBAN, rendir Informe de Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

1. **OBJETIVO DE LA PROPUESTA**

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.

1. **CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

**Dudas frente al régimen de las UTL que justifican la necesidad del presente 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 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 interna[[1]](#footnote-1), o incluso de trasladar su sede a otro lugar distinto al del Capitolio Nacional ubicado en la Capital de la República[[2]](#footnote-2).

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

1. **MARCO NORMATIVO**

El principal fundamento jurídico que sostiene esta iniciativa es la Constitución Política en sus artículos 150, que indica en sus numerales relevantes para este caso:

**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.

(…)

20. Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

(…)

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

Igualmente, el 151 de la Constitución señala que el Congreso se dictará su propio reglamento mediante leyes orgánicas.

En materia de jurisprudencia, el Honorable Consejo de Estado ha indicado que los integrantes de las Unidades de Trabajo Legislativo pueden laborar en lugares distintos a las instalaciones del Congreso. 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.

(…)

515/13 señaló, que en el proceso de perdida de investidura se debe juzgar teniendo en cuenta la presunción de inocencia ***que no cabe su aplicación por analogía ni por extensión”***, ya que. Además, agregó que las causales de pérdida de investidura son de orden público, de interpretación restrictiva y Sentencia C-207 de 2003.tienen por consecuencia una sanción *“que impide al afectado el ejercicio pleno de sus derechos políticos en el futuro y a perpetuidad*”. (cursivas y negritas originales)

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](http://www.lexbase.biz/lexbase/normas/leyes/1992/L0005de1992.htm), 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.”

El mismo Alto Tribunal, en sentencia del año 1997, radicado AC4192, se dijo:

“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.

Visto lo anterior, el cargo no prospera. ”

También el Consejo de Estado determinó en sentencia del 24 de abril de 2018, radicado 2017-01062:

“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 Édisson 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 necesidades de grupos sectoriales [45], con la finalidad de desarrollar la actividad legislativa de una mejor manera, que sea coherente con la realidad social.”** (Énfasis Añadido)

Por su parte, la Honorable Corte Constitucional en sentencia C172 de 2010 consideró que los miembros de las UTL no solo apoyan al respectivo Congresista en los temas estrictamente legislativos, sino en todos los demás temas relacionados con las funciones constitucionales y legales del parlamentario, tales como campañas políticas, comunicaciones, entre otras. Dijo la Corte Constitucional:

 3.3.3. A partir de lo visto, puede concluirse que las Unidades de Trabajo Legislativo introducidas por la [Ley 186 de 1995](http://www.lexbase.biz/lexbase/normas/leyes/1995/L0186de1995.htm) 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.” (Énfasis añadido)

Con todo, vemos que de antaño el derecho colombiano faculta a los congresistas para asignarle tareas a los integrantes de las UTL que se ejecutan por fuera de las instalaciones del Parlamento. Sin embargo, también se observan providencias en las que equivocadamente se ha examinado la labor de las UTL a la luz de otras normas que regulan las labores del personal de planta del Congreso[[3]](#footnote-3).

Por todo ello, para mayor claridad de nuestro sistema jurídico, promover la descentralización y la debida representación de las distintas regiones del país, y para evitar interpretaciones extensivas de las normas sancionatorias o disciplinarias que atenten contra la democracia representativa, se hace necesario interpretar la Ley de acuerdo a la facultad constitucional que tiene el Congreso en el artículo 150 de la Constitución política, y aclarar expresamente que los integrantes de las UTL pueden laborar desde el lugar del territorio nacional que designe el respectivo Congresista. De esta manera, además, se reivindica la autonomía, independencia e inviolabilidad del Congreso como requisito fundamental para la existencia de cualquier democracia

**V. IMPACTO FISCAL**

La presente ley no general IMPACTO FISCAL, porque no ordena gasto alguno ni otorga beneficios ni exenciones tributarios.

**VI. PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate con la finalidad de aprobar el **PROYECTO DE LEY NO. 396 DE CÁMARA DE 2019. “POR MEDIO DEL CUAL SE INTERPRETA EL ARTÍCULO 388 DE LA LEY 5 DE 1992”.**

Cordialmente,

**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente

**ELBERT DÍAZ LOZANO JUAN CARLOS WILL OSPINA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ERWIN ARIAS BETANCUR INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**GERMÁN NAVAS TALERO LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NO. 396 DE CÁMARA DE 2019. “POR MEDIO DEL CUAL SE INTERPRETA EL ARTÍCULO 388 DE LA LEY 5 DE 1992”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Interprétese el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, modificada por el artículo 1 de la ley 186 de 1995 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.

**Artículo 2. Vigencia**. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

De los Honorables Congresistas,

**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente

**ELBERT DÍAZ LOZANO JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**ERWIN ARIAS BETANCUR INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**GERMÁN NAVAS TALERO LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

1. Constitución Política Art 135, num. 7 [↑](#footnote-ref-1)
2. C.P. Art. 140; Ley 5 Art. 33. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver por ejemplo CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Bogotá D. C., seis (6) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-01833-01(2429-14). Actor: JUAN DARÍO URIBE SALCEDO Y OTROS. Demandado: SENADO DE LA REPÚBLICA. También CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00651-00(2542-11). Actor: BEATRIZ ALICIA NOGUERA PARDEY. Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN [↑](#footnote-ref-3)