

MOTOA  
SENADOR

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN

PL. 16/24

Bogotá D.C., 20 de julio de 2024

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
E.S.D.

1

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley *"por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas"*.

En mi calidad de Senador de la República y en uso de mis facultades constitucionales y legales, de manera atenta y respetuosa, me permito radicar el Proyecto de Ley *"por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas"* para que se dé inicio al trámite legislativo correspondiente.

Atentamente,

  
**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2024

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER EL TALENTO HUMANO DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** El objeto de la presente ley es adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas y de los requisitos generales de los cargos, de manera que se promueva una mayor eficiencia en la labor legislativa.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 388.** Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo de la respectiva cámara, el candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor de la remuneración mensual de la Unidad de Trabajo Legislativo no podrá sobrepasar el valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.

Los empleos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes).
Asistente	Bachiller	3 (tres)

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes).
Técnico	Título de formación técnica profesional o título de formación tecnológica.	4 (cuatro)
Profesional I	Título profesional	5 (cinco)
Profesional II	Título profesional y seis (6) meses de experiencia profesional.	6 (seis)
Profesional III	Título profesional y doce (12) meses de experiencia profesional.	7 (siete)
Asesor I	Título profesional y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	8 (ocho)
Asesor II	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de especialización y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	9 (nueve)
Asesor III	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de especialización y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional.	10 (diez)
Asesor IV	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y cuarenta y ocho (48) meses de experiencia profesional.	11 (once)
Asesor V	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	12 (doce)
Asesor VI	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y setenta y	13 (trece)

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes).
	dos (72) meses de experiencia profesional.	
Asesor VII	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional.	14 (Catorce)
Asesor VIII	Título profesional, título de postgrado en modalidad maestría y noventa y seis (96) meses de experiencia profesional.	15 (Quince)

El Congresista deberá presentar mensualmente el informe de novedades que se hayan presentado dentro de la Unidad de Trabajo Legislativo a fin de ser tenido en cuenta por la Dirección Administrativa al momento de elaborar o presentar cambios en la nómina.

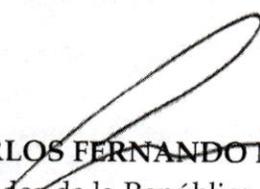
En el informe de gestión de los congresistas deberá indicarse el o los miembros de la Unidad de Trabajo Legislativo que acompañaron cada una de las actividades reportadas.

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

**PARÁGRAFO.** 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.

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.

**Artículo 3. Vigencia y derogatorias.** La presente ley entrará en vigencia a partir de la siguiente elección del Congreso de la República.

  
CARLOS FERNANDO MOTTA SOLARTE  
Senador de la República

## SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Julio del año 2024  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
nº. 016 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H. S. Carlos Fernando Motta Solarte

---

SECRETARIO GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.

Esta iniciativa ha sido presentada con el mismo objetivo en varias oportunidades. El 28 de julio de 2015, el Representante a la Cámara, Eloy Chichí Quintero Romero, presentó el Proyecto de Ley Orgánica 032 de 2015, publicado en la Gaceta del Congreso No. 545 del 30 de julio del mismo año y con la que se pretendía, entre otros, modificar la Ley 5 de 1992 en lo referido a la nomenclatura de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas, proyecto del cual se presentó oportuna ponencia pero que, de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5 de 1992, se archivó en julio 21 de 2016.

En el año 2017, el mismo autor - Representante Eloy Chichí Quintero - radicó el 4 de agosto de 2017, el Proyecto de Ley Orgánica 040 de 2017, cuyo objeto era modificar los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo sin afectar las asignaciones salariales buscando así la profesionalización del quehacer legislativo. La ponencia de este proyecto fue radicada en septiembre del año 2017, sin embargo, acorde a las disposiciones del artículo 190 de la Ley 5 de 1992, se archivó en junio de 2018.

El 2 de noviembre de 2018 se radicó el Proyecto de Ley No. 229 de 2018 de la autoría del Honorable Representante Eloy Chichí Quintero publicado en la Gaceta No. 1013 de 2018 cuyo objeto establecía la adopción de medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo mediante la modificación de las denominaciones de los cargos, la fijación de los nuevos requisitos para promover la idoneidad de los funcionarios que contribuyen a la labor legislativa. El proyecto fue archivado en junio de 2019 conforme a las disposiciones del artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

El 7 de septiembre de 2021 se radicó el Proyecto de Ley No. 315 de 2021 de la autoría de los Honorables Representantes Buenaventura León León, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Margarita María Restrepo Arango, Modesto Enrique Aguilera Vides, Eloy Chichí Quintero Romero, Jorge Méndez Hernández, José Eliécer Salazar López El proyecto fue archivado conforme a las disposiciones del artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Durante la legislatura 2023-2024, el 14 de noviembre de 2023, el Senador Carlos Fernando Motta Solarte radicó ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley 191 de 2023 Senado "*Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas*", publicado en la Gaceta del Congreso 1787 de 2023 y repartido a la Comisión Primera del Senado de la República por ser materia de su competencia.

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, en la que participaron la Dirección General Administrativa del Senado de la República, la Senadora Paloma Valencia, el Director del Observatorio de Derecho Constitucional de la Universidad Libre, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Instituto de Ciencia Política. Adicionalmente, se solicitaron conceptos a 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.

Con fundamento en las observaciones y sugerencias recibidas, el 13 de junio de 2024, fue radicado el Informe de Ponencia para Primer Debate. No obstante, el proyecto fue archivado conforme a las disposiciones del artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

## 2. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA

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.

El proyecto de ley 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 para cambiar la denominación y requisitos de los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas.
3	Establece la vigencia

## 3. JUSTIFICACIÓN DE 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"*<sup>1</sup>.

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*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 2015.

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) (...)”<sup>2</sup>.

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,*

<sup>2</sup> Ibídem

*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 presente iniciativa 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, por 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 ley<sup>3</sup>:

- **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

<sup>3</sup> 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".

congresistas. Por el contrario, lo que pretende es profesionalizar la labor legislativa y combatir la corrupción al interior de la institución.

#### 4. 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.

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 técnica-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.

## 5. 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.

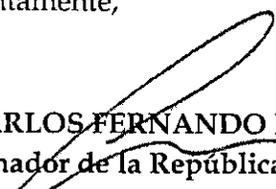
Ahora bien, un ejemplo más claro, para sustentar la conveniencia de este proyecto de ley, es el rango de asignación salarial y nomenclaturas de cargos de las Unidades de Apoyo Normativo del Concejo de Bogotá. El Decreto Distrital 294 de 2023 de la Alcaldía Mayor de Bogotá fijó las escalas de remuneración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

<b>ESCALA SALARIAL UNIDADES DE APOYO NORMATIVO CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.</b> 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 Bogotá D.C."								
<b>VIGENCIA 2023</b>								
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	6.324.809	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 presento ante el Senado de la República esta iniciativa legislativa que 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.

Atentamente,

  
**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
 Senador de la República

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes JULIO del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 016 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H. S. CARLOS FERNANDO MOTOR SOLARTE

---

---

SECRETARIO GENERAL