



Bogotá D.C., Agosto de 2024

Honorable Senador
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Presidente
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley Orgánica "Por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, y se dictan otras otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo".

Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración del Senado de la República, el Proyecto de Ley Orgánica "Por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, y se dictan otras otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo".

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

Proyecto de Ley Orgánica No. 128 de 2024 Senado

"Por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, y se dictan otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, con la finalidad de fortalecer la labor legislativa dentro del Congreso de la República. Su propósito será la profesionalización del personal que presta sus servicios en las Unidades de Trabajo Legislativo.

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

ARTÍCULO 388. UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO. Se entenderá como Unidad de Trabajo Legislativo, aquél grupo interdisciplinario de personas que apoyan la labor legislativa de cada uno de los Senadores de la República o Representantes a la Cámara.

Los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo, ejercerán su función o actividad, en concordancia con las funciones constitucionales y legales asignadas a los congresistas. En todo caso, ejercerán labores de investigación, instrucción y asesoría legislativa, así como todas aquellas actividades inherentes al ejercicio congresional.

Artículo 3º. Créese el artículo 388A de la Ley 5ta. de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 388A. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS MIEMBROS DE UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO. Los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo son empleados públicos o contratistas, vinculados por el Senado de la República o la Cámara de Representantes, según corresponda, a través de una relación legal, reglamentaria o contractual, previa postulación realizada por cada congresista.

Los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo son de libre nombramiento y remoción y serán provistos previo cumplimiento de requisitos establecidos en esta ley.

Los cargos del nivel profesional o asesor podrán ser provistos por contrato de prestación de servicios conforme a la ley.

El congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Profesional o Asesor.

Cuando se opte por 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 4º. Créese el artículo 388B de la Ley 5ta. de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 388B. CONFORMACIÓN DE LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo Legislativo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas.

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 del sueldo mensual u honorarios de dicha planta o Unidad de Trabajo no podrá sobrepasar el valor de cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada unidad.

Los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente denominación, clasificación o nivel jerárquico, requisitos mínimos y escala de remuneración:

DENOMINACIÓN	NIVEL JERÁRQUICO	REQUISITOS MÍNIMOS	ESCALA DE REMUNERACIÓN (En SMMLV)
Asistente	Asistencial	Bachiller	3 (tres)
Auxiliar Administrativo	Técnico	Título de Formación Técnica Profesional o Tecnológica	4 (cuatro)
Profesional Universitario I	Profesional	Título Profesional	5 (cinco)
Profesional Universitario II	Profesional	Título Profesional y seis (6) meses de experiencia profesional o docente	6 (seis)
Profesional Especializado	Profesional	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización y doce (12) meses de experiencia profesional o docente	7 (siete)
Asesor I	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización y dieciocho (18) meses de experiencia profesional o docente	8 (ocho)
		Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad	

Asesor II	Asesor	de Especialización y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional o docente	9 (nueve)
Asesor III	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización y treinta (30) meses de experiencia profesional o docente	10 (diez)
Asesor IV	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional o docente	11 (once)
Asesor Experto I	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría y cuarenta y dos (42) meses de experiencia profesional o docente	12 (doce)
Asesor Experto II	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría y cuarenta y ocho (48) meses de experiencia profesional o docente	13 (trece)
Asesor Experto III	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría y cincuenta y cuatro (54) meses de experiencia profesional o docente	14 (catorce)
Asesor Experto IV	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional o docente	15 (quince)

Será deber de todo congresista, emitir certificación mensual con destino a la autoridad nominadora, del cumplimiento de labores o actividades de los servidores públicos o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, según corresponda.

Parágrafo 1º. Podrán homologarse la experiencia profesional de la que trata el presente artículo, conforme a las siguientes reglas:

- Título Profesional de Pregrado adicional al exigido, por un (1) año de experiencia profesional; o
- Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización adicional al exigido, por dos (2) años de experiencia profesional; o
- Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría adicional al exigido, por tres (3) años de experiencia profesional; o
- Título de Posgrado en la Modalidad de Doctorado adicional al exigido, por cuatro (4) años de experiencia profesional.

Las homologaciones de experiencia profesional aquí establecidas, no serán acumulables. Los años de experiencia profesional no serán equivalentes a ningún título de posgrado.

Parágrafo 2º. La experiencia laboral previa a la obtención del título profesional podrá ser convalidada por experiencia profesional, siempre y cuando su contenido y desarrollo se relacionen directamente con el programa académico del cual se es titular. Podrán convalidarse las pasantías, prácticas, judicaturas, monitorías, contratos laborales y contratos de prestación de servicios, debidamente certificados.

Parágrafo 3º. Los profesionales que hayan ostentado cargos asistenciales en la Unidades de Trabajo Legislativo podrán convalidar dicha experiencia laboral como experiencia profesional. Para tal efecto, la entidad nominadora certificará dicha experiencia profesional.

Parágrafo 4º. El Director Administrativo de la Cámara de Representantes y el Director General del Senado de la República, o quienes hagan sus veces, según corresponda, podrán asignar prima técnica a los servidores públicos del nivel asesor aquí tratados, conforme a lo previsto en los Decreto 1336 de 2003 y 2177 de 2006 y demás disposiciones que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir del 20 de julio de 2026 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 14 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 128 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Enrique Cabrales Baqueró.

SECRETARIO GENERAL

Proyecto de Ley Orgánica No. 128 de 2024 Senado

"Por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, y se dictan otras otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. Objeto del Proyecto de Ley.

La presente iniciativa tiene como eje fundamental modificar el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, con la finalidad de fortalecer la labor legislativa dentro del Congreso de la República. Esto acontece, con el robustecimiento de las exigencias para detentar el servicio público de quienes colaboran y acompañan en la creación y trámite de las leyes y actos legislativos a los congresistas. De tal manera, que resulta necesario modificar la disposición legal con miras a buscar la profesionalización del personal que presta sus servicios en las Unidades de Trabajo Legislativo.

2. Observación Preliminar.

El intento de profesionalizar la planta de personal vinculado a las Unidades de Trabajo Legislativo no es un asunto novedoso. Los antecedentes legislativos evidencian que se ha procurado tramitar legislativamente esta temática a través de varios proyectos de ley en el Congreso de la República (en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República). Es así, como en varias oportunidades, el entonces Representante a la Cámara, Eloy Chichí Quintero, radicó dicha temática; así como también, lo intentó el H.S. Carlos Fernando Motoa¹. Sin embargo, las iniciativas hasta el momento no han salido avantes.

No por ello, deja de ser una necesidad y conveniencia para el Congreso de la República, robustecer los requisitos mínimos para ejercer el servicio público de quienes colaboran y acompañan en la creación y trámite de las leyes y actos legislativos a los congresistas, pues ello impactará de manera positiva en la calidad del producto resultante de carácter legislativo y político. Por lo mismo, resulta perentorio profesionalizar al personal adscrito a las diferentes Unidades de Trabajo Legislativo.

3. Fundamentos Constitucionales, Legales y Jurisprudenciales.

El capítulo segundo del título V de la Constitución Política de Colombia, desarrolló la función pública en los siguientes términos:

¹ Como antecedentes, se pueden observar, entre otros, los proyectos de ley Nos. 229 de 2018 Cámara, 396 de 2019 Cámara, 135 de 2019 Senado, 193 de 2019 Cámara, 115 de 2021 Cámara, 315 de 2021 Cámara, 191 de 2023 Senado.

“ARTICULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

PARÁGRAFO. *Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.*

La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas del Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.

Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por

graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.

- **ARTICULO 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

- **ARTICULO 124.** La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.
-
- **ARTICULO 125.** Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

PARÁGRAFO. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. <Parágrafo INEXEQUIBLE>

- **ARTICULO 126.** Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio <sic> de sus funciones:

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, ~~Miembro de la Comisión de Aforados~~, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

- **ARTICULO 127.** *Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.*

A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

- **ARTICULO 128.** *Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.*

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

- **ARTICULO 129.** Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno". (Subraya fuera de texto).

Más adelante, la misma Carta Política, establece la composición y funciones de la Rama Legislativa del Poder Público, reunión y funcionamiento, el trámite de las leyes, entre otras (arts. 132 y ss.).

En desarrollo de lo anterior, la Ley 5ta. de 1992 en su artículo 388 estableció:

"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, 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 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 del sueldo mensual de dicha planta o Unidad de Trabajo no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.

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

Denominación	Salarios Mínimos
Asistente I	Tres (3)
Asistente II	Cuatro (4)
Asistente III	Cinco (5)
Asistente IV	Seis (6)
Asistente V	Siete (7)
Asesor I	Ocho (8)
Asesor II	Nueve (9)
Asesor III	Diez (10)
Asesor IV	Once (11)
Asesor V	Doce (12)
Asesor VI	Trece (13)
Asesor VII	Catorce (14)
Asesor VIII	Quince (15)

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.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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; ~~salvo de los aportes al régimen de seguridad social que serán pagados por el Congreso.~~

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”.

Por demás, la jurisprudencia constitucional ha establecido sobre las Unidades de Trabajo Legislativo lo siguiente (Sentencia C-127 de 2021 de la Corte Constitucional (Expediente D-13902), M.P. Cristina Pardo Schlesinger):

“Unidades de Trabajo Legislativo como instrumento previsto por la Ley 5ª de 1992 para adelantar una labor legislativa eficiente.

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.

La Corte Constitucional 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».

Posteriormente, la Corte en la sentencia C-172 de 2010 concluyó que las UTL introducidas por la Ley 186 de 1995 tienen por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso, mediante la vinculación de personas capaces de apoyar a los congresistas en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales.

Así, esta corporación resaltó que la creación de las UTL 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».

Lo anterior, con el fin de lograr 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».

En síntesis, la legislación vigente referente a las UTL, contenida en la Ley 5ª de 1992, no contiene ningún tipo de especificaciones relativas a la labor propia de los miembros de esos grupos de trabajo legislativo, ni al interior del Congreso ni en las regiones, como tampoco especifica nada acerca de la contratación.

Sin embargo, el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 reglamenta que: (i) cada congresista contará con una UTL para el logro de una eficiente labor legislativa, (ii) ésta estará integrada por no más de 10 empleados, (iii) quedará a discreción del congresista postular a los candidatos de su equipo de trabajo, (iv) los cargos de estos funcionarios serán designados por el respectivo congresista, (v) el valor del sueldo mensual de la UTL no podrá sobrepasar 50 SMMLV para cada unidad”.

Lo anterior, deja claro entonces, el tratamiento constitucional, legal y jurisprudencial sobre los cargos adscritos a las Unidades de Trabajo legislativo de los congresistas, así como la finalidad u objeto.

4. Pertinencia del proyecto de Ley – Justificación.

Como se estableció en acápite precedentes, con el objeto de robustecer la labor legislativa en el Congreso de la República, buscando tramitar instrumentos legales con un mejor nivel y calidad técnica, investigativa e instructiva, resulta necesario aumentar los requisitos para la prestación del servicio de apoyo legislativo a congresistas. En concreto para quienes detentan los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo.

Actualmente, el artículo 388 de la Ley 5ta de 1992, trae consigo dos (2) tipologías de cargos (como se observa en el acápite precedente). Estos son: 1) Asistentes (I, II, III, IV, y V), a los cuales no se les exige ningún tipo de requisito; y 2) Asesores (I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII), a los cuales se les exige en primer lugar, haber culminado estudios universitarios o tecnológicos más años de experiencia laboral o profesional (a partir del grado de Asesor II, se exige título de educación superior)².

² El artículo 388 de la Ley 5ta de 1992, ha sido desarrollado a través de actos administrativos al interior de la Cámara de Representantes (Resolución MD-1095 de 2010) y el Senado de la República (Resolución 009 de 1995), donde se establecieron los siguientes requisitos para los Asesores de UTL (Para los cargos de asistente, no se exigen ningún tipo de requisito académico ni experiencia):

CARGO	REQUISITOS
Asesor I	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	Título de Educación Superior, o terminación de estudios superiores.

Como se observa, gran parte de los cargos establecidos actualmente en la ley, no requieren acreditar experiencia ni formación académica alguna, lo que ciertamente significa que no se tenga certeza por parte de la administración pública de las calidades e idoneidades necesarias para prestar un servicio público adecuado y a la altura de los requerimientos del legislativo. Lo que en consecuencia, dista del fin mismo de la existencia de las Unidades de Trabajo Legislativo, que se repite, tienen por objeto aumentar la eficiencia de la labor legislativa desarrollada por el Congreso de la República.

Al no tenerse unos requisitos mínimos, se permite que se postule a dichos cargos personal sin las aptitudes necesarias que contribuyan con la labor de apoyo legislativo a los congresistas³. Lo que en efecto, mina los principios y fines establecidos a la administración pública en la Constitución Política de Colombia (art. 209 y ss.).

Por ello, es necesario profesionalizar los cargos adscritos a las Unidades de Trabajo Legislativo, por cuanto con ello, se coadyuva en robustecer la calidad misma de la creación y trámite de los instrumentos legales que en un futuro se proyectan integrar el ordenamiento jurídico colombiano.

Asesor III	Título de Educación Superior y un (1) año de experiencia profesional.
Asesor IV	Título de Educación Superior y dos (2) años de experiencia profesional.
Asesor V	Título de Educación Superior y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VI	Título de Educación Superior formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VII	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cuatro (4) años de experiencia profesional.
Asesor VIII	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cinco (5) años de experiencia profesional.

³ Bien lo sostuvo en su momento el HR Eloy Chichi Quintero Romero (exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 229 de 2018 Cámara), cuando dijo que:

"(...) para la Unidad de Trabajo Legislativo de los congresistas la ley contempla cinco grados asistenciales con una escala salarial de \$2'343.726 (Asistente I) a \$5'468.694 (Asistente V) que no exigen ningún tipo de requisito académico o de experiencia. Situación que ha propiciado que algunas Unidades de Trabajo Legislativo no cuenten con funcionarios idóneos o que en algunos casos sirvan como escenario ideal para el desarrollo de prácticas corruptas.

Lo primero que se debe señalar es que los congresistas pueden postular candidatos sin ningún tipo de requisito a cargos con asignaciones salariales muy superiores a las que contemplan otros cargos del sector público que sí exigen requisitos de formación académica o experiencia. Esta circunstancia, sin hacer ningún tipo de acusación, se convierte en un espacio propiciador de corrupción e ineficiencia de la labor legislativa frente a otras entidades públicas, ya que permite que las Unidades de Trabajo Legislativo se conviertan en la forma en que "se pagan favores" políticos y no en una unidad de apoyo y asesoramiento al congresista, pues el factor determinante no es la idoneidad del candidato para integrar la Unidad de Trabajo Legislativo sino cualquier otro tipo de circunstancia política.

Otro método perverso que puede generarse de la actual normativa hace referencia al uso de las Unidades de Trabajo Legislativo como la "caja menor" del congresista, consistente en que el congresista vincula a un funcionario sin ningún tipo de formación académica o experiencia con una asignación salarial mayor a la que realmente recibe, para que el excedente se destine para fines distintos a los contemplados por la ley.

Crear requisitos a los cargos (...) no es una cuestión de forma, sino todo lo contrario, es dar un nuevo sentido a la naturaleza y fines de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Es una medida que propende por un Congreso de la República integrado por personal calificado que contribuyan a un mejor desarrollo de la labor legislativa y sin corrupción".

La profesora Consuelo Sarria sostuvo que:

“Cuando se habla de la «profesionalización de la función pública», se tiene como objetivo que las actividades a cargo del Estado -y entre ellas, la función administrativa- sean realizadas por servidores públicos que, estando debidamente capacitados en relación con las funciones propias de su cargo, por vocación, las realicen con especial dedicación y aplicación, con interés y afecto, logrando así la eficacia de la actividad estatal como concreción del Estado social y democrático de Derecho.

En síntesis, que el servicio al Estado se conciba como una verdadera profesión y no como una posición fácil y cómoda, para la ubicación individual desde el punto de vista laboral.

Para lograr lo anterior se requiere la existencia de una normatividad que, teniendo como premisa que en las actividades estatales siempre está en juego el interés de la comunidad, regule la relación del Estado con sus servidores, de tal forma que se aseguren la continuidad y la calidad en la actividad administrativa del Estado, la adecuada preparación de quienes la realizan, la incompatibilidad de su ejercicio con cualquier otra actividad o interés que pueda afectar el sometimiento del Estado al principio de legalidad o comprometer la dedicación y la disponibilidad del funcionario, y, finalmente, que asegure su estabilidad, pero siempre respetando la igualdad para el libre acceso a la función pública. (...)”⁴ (Subraya y negrilla fuera de texto).

Por su parte, José Mejía Lira⁵ sostuvo que lograr soluciones apropiadas a las situaciones problemáticas de nuestras sociedades y ofrecer adecuados servicios públicos, requiere como elemento fundamental, personal preparado y capaz de tomar decisiones en situaciones complejas, que permitan adaptaciones rápidas y que éstas lleven al éxito. Profesionalizar al servidor público, apunta a la constante búsqueda de la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las llevan a cabo. Esto conlleva, no sólo a la transformación y apertura en los criterios de incorporación al sector público, sino principalmente el garantizar una permanencia y promoción de los mejores en capacidad, compromiso y experiencia. Requiere entonces, buscar retener y mantener a estos grupos creativos y profesionales, otorgándoles remuneraciones acordes al mercado de trabajo y sobretodo generar un sistema de incentivos que realmente se vincule a resultados socialmente efectivos y cuya evaluación no sea únicamente individual. Este grupo de profesionales requiere reciclaje constante, en conocimientos, en otro tipo de experiencias, en actualización de referentes, en nuevas técnicas y tecnologías, pero sobre todo en un aprendizaje que le permita hacer cada vez mejor las cosas en el marco de una actuación ética, capaz de liberar a la administración pública de la corrupción y ponerla al servicio de la sociedad.

El mismo autor, dijo que:

“(…) el objetivo básico y primordial de un proceso de profesionalización contribuye al mejoramiento de la administración pública, entendiendo esto como un proceso

⁴ Véase en <https://international.vlex.com/vid/profesionalizacion-funcion-colombia-352307310> (Recuperado el 29 de julio de 2024, a las 17:00h.).

⁵ Véase en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1676/19.pdf> (Recuperado el 29 de julio de 2024, a las 17:43h.).

mediante el cual se toman mejores decisiones y se instrumentan mejores respuestas a las situaciones sociales.

(...)

También se habla de la capacitación permanente; la cual siempre tiene un valor en sí misma, pero el punto será encontrar un sistema de información que permita desarrollar programas de capacitación ad hoc a las necesidades y retos presentes y futuros de los servidores públicos.

Igualmente se habla de su vinculación al sistema de pagos para brindar remuneraciones justas. Esto es un punto importante a ser analizado. De entrada, reconocemos la importancia de una remuneración justa para los servidores públicos, pero ¿se paga por jornada o por resultados?, el gran problema es combinar ambas, sin obtener las ventajas de cada sistema y sí tal vez las desventajas.

En este tenor, el sistema de incentivos para el servidor público debe asociarse a la generación de resultados, a la satisfacción de demandas sociales y a la eliminación de conflictos en la solución de problemas.

Hablar de incentivos en el sector público contemporáneo es hacer referencia a los supuestos de racionalidad administrativa que proliferan en las organizaciones gubernamentales; jerarquía, discrecionalidad, división del trabajo, respeto irrestricto a los marcos jurídicos y a las reglas formales de las instituciones. Por ello, la modificación en el sistema de incentivos está fuertemente imbricada con los sistemas de trabajo y la cultura administrativa de los servidores públicos.

La profesionalización del servicio público no es sólo la integración de herramientas e instrumentos técnicos para tomar decisiones, es el fortalecimiento de las habilidades, capacidades, aptitudes y actitudes de los servidores públicos para hacerlos agentes activos del cambio, para ganarle a la complejidad y a la incertidumbre con los escasos recursos disponibles y las fuertes presiones de diversa naturaleza. (Subraya y negrilla fuera de texto).

Como se observa, es clara entonces la necesidad de profesionalizar el servicio público, pues ella, en síntesis, impactará de forma positiva en la calidad de los resultados que persigue el Congreso de la República en cumplimiento de los fines del Estado.

El esgrimir esta razones, implica entonces mencionar la necesidad de buscar la excelencia en la prestación del servicio público para coadyuvar eficientemente la labor legislativa, de tal manera, que se torna necesario, desde la administración pública, otorgar incentivos para el ejercicio del servicio público a talento humano cualificado en pro de solventar problemáticas sociales generalizadas.

Por otro lado, la profesionalización de los cargos de Unidad de Trabajo Legislativo busca también, la concreción de derechos fundamentales de algunos trabajadores. Pues actualmente, profesionales de distintas carreras ejercen cargos asistenciales, que impactan de forma negativa su experiencia profesional, por cuanto tales cargos solo acreditan experiencia laboral (no profesional), pese a desempeñar labores de apoyo, instrucción y asesoría legislativa a congresistas.



La profesionalización como forma de potenciar el trabajo joven

Desde otra óptica, la necesidad de la profesionalizar los cargos dentro de las Unidades de Trabajo Legislativo también surge como una ayuda para resolver otro de los problemas que azotan nuestra realidad. Los jóvenes que recién se gradúan encuentran un obstáculo en el acceso al mercado laboral, dicho obstáculo se traduce en la falta de experiencia laboral y/o profesional, que funge como requisito habitual en los procesos de contratación, tanto en el sector público como en el privado.

En este sentido, los jóvenes que recién se gradúan o que tienen poca experiencia laboral encuentran en estas unidades una oportunidad para ingresar al mundo laboral, además porque muchos de ellos ven la labor política como una forma de cambiar las realidades del país. No obstante, al no estar estos cargos reconocidos como profesionales, como ya se dijo, la experiencia adquirida no se certifica adecuadamente. Esto significa que, al momento de buscar nuevas oportunidades laborales, estos jóvenes se ven en desventaja frente a otros candidatos que sí cuentan con experiencia profesional certificada y que vienen de otros sectores.

Así las cosas, los jóvenes se enfrentan a que el tiempo trabajado en estas unidades se considera únicamente como "experiencia laboral", lo cual no refleja adecuadamente las competencias y habilidades adquiridas por los jóvenes durante su desempeño; al buscar empleo posterior a su paso por las unidades legislativas, muchos jóvenes se enfrentan a la dificultad de cumplir con los requisitos mínimos de experiencia profesional exigidos por diversas empresas e instituciones. Esto limita sus oportunidades y afecta su trayectoria profesional y finalmente, a falta de reconocimiento formal puede llevar a una fuga de talento hacia otros sectores donde se valoren más las credenciales profesionales. Esto es perjudicial tanto para el desarrollo personal del individuo como para el fortalecimiento del sistema legislativo colombiano.

Una política de austeridad en el gasto público

La profesionalización de los cargos que componen las Unidades de Trabajo Legislativo, conforme al artículo 388 de la Ley 5 de 1992, no solo busca mejorar la calidad del servicio legislativo, sino que también se presenta como una estrategia viable para implementar políticas de austeridad en el gasto público. A continuación, se expone cómo esta profesionalización puede contribuir a una reducción efectiva de los salarios mínimos legales mensuales vigentes destinados a financiar estas unidades.

La profesionalización implica establecer criterios claros y rigurosos para la selección del personal, lo que permitirá contar con individuos altamente capacitados y competentes. Esto se traduce en un uso más eficiente de los recursos asignados a las Unidades de Trabajo Legislativo. Al tener un equipo más calificado, es posible optimizar procesos y reducir tiempos en la ejecución de tareas, lo que puede llevar a una disminución en la necesidad de personal adicional o horas extras.

Al establecer requisitos profesionales específicos para ocupar estos cargos, se puede implementar una estructura salarial más equitativa y justa. Esto significa que los salarios pueden ser ajustados no solo a la baja para aquellos cargos que actualmente no requieren alta especialización, sino también redistribuidos hacia aquellos miembros que realmente aportan valor al proceso legislativo. De esta manera, se evita el pago excesivo por funciones que podrían ser desempeñadas por personal menos calificado.

La implementación de una política de austeridad en el gasto público requiere medidas concretas que permitan reducir costos sin sacrificar la calidad del servicio. La profesionalización permite identificar áreas donde se pueden realizar recortes significativos sin afectar el correcto funcionamiento del Congreso de la República.

Finalmente, al reducir los salarios mínimos legales mensuales vigentes asignados a financiar los cargos que componen las Unidades de Trabajo Legislativo, se liberan recursos que como lo propone este proyecto de Ley, pueden ser reinvertidos en la mejora sustancial de las remuneraciones y prestaciones sociales de aquellos empleados que realmente contribuyen al éxito legislativo, como lo es a través de la facultad de asignar una prima técnica por los conocimientos profesionales como incentivo para la continua formación de los servidores públicos que prestan sus servicios a la construcción del país.

4.1 Contenido del Proyecto.

El Proyecto de Ley lo integran 5 artículos. El primero de ello, contempla el objeto, dirigido a modificar el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, con la finalidad de fortalecer la labor legislativa dentro del Congreso de la República. Su propósito será la profesionalización del personal que presta sus servicios en las Unidades de Trabajo Legislativo.

El artículo segundo, modifica el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, definiendo las Unidades de Trabajo Legislativo y estableciendo sus funciones o actividades legales.

El artículo tercero, crea el artículo 388A de la Ley 5ta. de 1992, donde se establece la naturaleza jurídica de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo.

El artículo cuarto, crea el artículo 388B de la Ley 5ta. de 1992, donde se establece la conformación de las Unidades de Trabajo Legislativo. Se establece igualmente, la denominación de los nuevos cargos, el nivel jerárquico de los mismos, los requisitos mínimos para cada uno de ellos y la escala de remuneración, así como las respectivas homologaciones o convalidaciones.

Así mismo, se establece una reducción de los salarios mínimos legales mensuales vigentes asignados a dichos grupos interdisciplinarios. Esto es, pasar de 50 a 45 SMMLV, y creando facultativamente un incentivo en el ejercicio del servicio público a talento humano cualificado en pro de solventar problemáticas sociales generalizadas (desde el desarrollo de actividades donde se evidencie la técnica legislativa). Es decir, insentivar el aumento de la eficiencia de la labor legislativa desarrollada por el Congreso de la República (de

conformidad con los Decreto 1336 de 2003 y 2177 de 2006, o las que los modifiquen o sustituyan).

Finalmente, el artículo quinto contiene la vigencia y derogatorias.

5. Impacto Fiscal.

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de Ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo y por el contrario supone un alivio para las presiones financieras que se vienen dando sobre el presupuesto general de la nación y su desfinanciamiento. Debido a esto, el proyecto de Ley no representa ningún gasto adicional ni sugiere un impacto negativo dentro de las finanzas del Estado.

En esa línea es relevante mencionar que dentro del artículo cuarto del presente proyecto se modifica el presupuesto asignado para la planta o unidad de trabajo pasando de cincuenta (50) salarios mínimos a cuarenta y cinco (45) para cada unidad. Con esto se evidencia un impacto fiscal positivo toda vez que disminuye la necesidad de presupuesto a la entidad. Esto, en línea con el objetivo principal de promover una nueva cultura de administración de lo público con eficacia, transparencia, productividad y austeridad. Con esta propuesta se busca una administración pública que supere la deficiencia de los procesos estructurales, el alto gasto de funcionamiento y la complejidad administrativa.

Luego, las consideraciones sustentadas en la pertinencia del proyecto y su justificación legal y constitucional, aportan argumentos que dan cuenta de esto. En todo caso, es relevante mencionar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

6. Conflicto de Intereses.

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 14 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 128 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Enrique Cabrales Baquero

SECRETARIO GENERAL