



Referencia: Expediente D-13902

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1 (parcial) de la Ley Orgánica 2029 del 24 de julio de 2020 «Por la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003».

Actor: Manuel Segundo Unda García.

Magistrada Ponente:  
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Manuel Segundo Unda García demandó del artículo 1 (parcial) de la Ley Orgánica 2029 del 24 de julio de 2020 «Por la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003».

El accionante denunció la transgresión de artículos 13, 122, 127, 150.1 y 209 de la C.P., en lo relativo a la diferencia de trato que se presenta con ocasión de la norma demandada, entre los empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo -UTL<sup>1</sup>- y los demás funcionarios públicos para participar en

---

<sup>1</sup> En adelante UTL.

política, en los términos en los que les fue atribuida la función de desarrollar actividades de apoyo político, según la Ley 2029 de 2020.

Así mismo, indicó que existe la necesidad de expedir un régimen estatutario que decrete y establezca las condiciones para que los empleados del Estado puedan participar en las actividades de los partidos y movimientos o en las controversias políticas, pues al permitir la participación de los funcionarios de las UTL en actividades políticas sin la expedición de una ley estatutaria se desconocen los artículos 1, 2, 3, 40.1, 58, 110, 123, 133, 150.1 y 183.4 de la Constitución.

Mediante auto del 2 de octubre de 2020 la magistrada sustanciadora admitió los cargos por la aparente violación de los artículos 13, 122, 127 y 209 de la C.P., e inadmitió la demanda por los demás cargos con el fin de que el actor la corrigiera.

Una vez presentado el escrito de corrección, en auto del 20 de octubre de 2020 la magistrada sustanciadora admitió la demanda en relación con la supuesta vulneración del numeral 1 del artículo 150 de la Constitución, cargo que se adicionó a la aparente violación de los artículos 13, 122, 127 y 209 de la C.P.

En la misma providencia, la magistrada rechazó la demanda de inconstitucionalidad D-13902 en lo que respecta a la presunta violación de los artículos 1, 2, 3, 40.1, 58, 110, 123, 133 y 183.4 de la Constitución Política y decretó una serie de pruebas. Agotado el recaudo probatorio la demanda fue fijada en la Secretaría General de la Corte para permitir la participación ciudadana. Sin embargo, no se recibió ningún escrito ciudadano.

En el presente asunto se recaudaron pruebas provenientes de (i) el Departamento Administrativo de la Función Pública y (ii) la Universidad Externado de Colombia.

El Procurador General de la Nación también emitió el concepto de su competencia.

## **II. LA NORMA DEMANDADA**

A continuación, se transcribe la norma demandada (se subraya y resalta el aparte impugnado):

**«LEY 2029 DE 2020  
(Julio 24)**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA EL  
ARTICULO 388 DE LA LEY 5ª DE 1992, MODIFICADA POR  
EL ARTICULO 1º DE LA LEY 186 DE 1995 Y EL  
ARTICULO 7º DE LA LEY 868 DE 2003"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

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

Para el logro de una eficiente labor legislativa, social, política y de control de los Congresistas, los funcionarios que estén vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo, podrán realizar sus funciones en la sede del Congreso de la República, o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera, incluso a través de las figuras de teletrabajo o virtualidad.

La labor de los funcionarios vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo **podrá incorporar actividades de apoyo político**, y su actividad se sujetará a mecanismos de información, control y seguimiento dispuestos por la Dirección Administrativa correspondiente».

### **III. LA DEMANDA**

#### **CARGOS DE FONDO CONTRA EL ARTÍCULO 1 (PARCIAL) DE LA LEY ORGÁNICA 2029 DEL 24 DE JULIO DE 2020**

##### **Violación de los artículos 13, 122, 127, 150.1 y 209 de la Constitución Política**

El accionante sostiene que la interpretación del aparte demandado del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020 desconoce los artículos 13, 122, 127, 150.1 y 209. Así, indica que la exégesis de la disposición cuestionada resulta contraria al principio de igualdad, pues permite, sin justificación alguna, un trato desigual entre los funcionarios miembros de las UTL y los demás servidores públicos para participar en política, en los términos en los que les fue atribuida la función de apoyo político, según la Ley 2029 de 2020.

A renglón seguido, el demandante afirma que la norma demandada, en tratándose de la labor de «apoyo político», «infringe la Reserva de la Ley Estatutaria, debido que los empleados públicos para que puedan participar en política, en cualquier modalidad, sea de manera directa o indirecta, debe existir una norma en la cual fijen de manera clara, precisa y detallada las condiciones de tiempo, modo y lugar en se dará su participación».

El demandante también acusó al inciso 3 del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020 de violar el numeral 1 del artículo 150 superior. Sobre el particular, señaló que el legislador al promulgar la Ley 2029 de 2020 se extralimitó en sus potestades interpretativas y, en consecuencia, la norma demandada viola directamente el precepto constitucional referido «al establecerle nuevas funciones a los funcionarios de las UTL, distinta a la labor legislativa».

En apoyo de este cargo, el demandante indicó que según el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución al cuerpo legislativo le corresponde hacer las leyes, y, por medio de ellas, ejercer las funciones de interpretación, reforma y derogación de las mismas. Afirmó que contrario a lo anterior, la Ley 2029 de 2020 en lugar de precisar los alcances del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, le

introduce y/o adiciona nuevas funciones a los miembros de las UTL del Congreso de la República, dirigidas a desarrollar «actividades de apoyo político»; circunstancia esta que desconoce que la norma interpretada no hace referencia, en ninguno de sus apartes, a esas funciones.

El accionante añadió que el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 se dirige, única y exclusivamente, «al logro de una eficiente labor legislativa» y, en ese sentido, sostuvo que «la interpretación debe ir orientada a clasificar los alcances de esta premisa, la cual, como es obvio, no admite la introducción de otros verbos rectores que no guardan ninguna relación conceptual o interpretativa con la norma que se pretende interpretar, amen que tampoco tiene una relación directa con las funciones que la Constitución le otorga a los congresistas, específicamente las señaladas en su artículo 114, y lo que es más grave aún, no son funciones públicas propiamente dichas»<sup>2</sup>.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **Departamento Administrativo de la Función Pública**

En oficio del 13 de noviembre de 2020, el Director Jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública acudió ante esta corporación con el propósito de intervenir en defensa de la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

El interviniente señaló que el artículo 151 de la Constitución Política dispone que el Congreso de la República dictará leyes orgánicas destinadas a regular la actividad legislativa, entre las cuales se encuentran: «los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras». Asimismo, indicó que las leyes orgánicas, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tienen unas características especiales en virtud de su «posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas<sup>3</sup>» y, por tanto, son estatutos que integran todas las normas encaminadas a regular un conjunto de asuntos expresamente señalados por la Constitución.

Aunado a lo anterior, subrayó que la jurisprudencia constitucional determina que la ley orgánica encargada de fijar el Reglamento del Congreso «necesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en aquéllas»<sup>4</sup>.

En torno a las UTL como instrumento previsto por la Ley 5ª de 1992 para adelantar una labor legislativa eficiente, el Departamento Administrativo de la Función Pública afirmó que la Corte Constitucional en la sentencia C-124 de 2004 indicó que las UTL tenían como propósito realizar «una actividad de tipo administrativo» y que debían, por consiguiente, «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».

---

<sup>2</sup> Folio 3 del escrito de corrección, expediente D-13902.

<sup>3</sup> Sentencia C-337 de 1993.

<sup>4</sup> Ibidem.

Asimismo, resaltó que la Corte en la citada providencia destacó el carácter flexible con que la Ley 5ª de 1992 reguló lo concerniente a las UTL, asunto que, a juicio de la Corte, resulta imprescindible para la buena marcha de tales unidades y, por ende, para el cumplimiento de las funciones constitucionales de los congresistas.

Seguidamente, el interviniente señaló que esta corporación en la sentencia C-172 de 2010 precisó el alcance del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992<sup>5</sup> y explicó la naturaleza de las funciones cumplidas por el personal vinculado a las mismas, en los siguientes términos:

«El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 fue modificado, inicialmente, por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y, luego, por el artículo 7º de la Ley 868 de 2003. El nuevo texto establece que con el objeto de adelantar una labor legislativa eficiente, cada Congresista contará “con una Unidad de trabajo a su servicio” que estará conformada “por no más de 10 empleados y/o contratistas”. Prescribe, del mismo modo, 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».

A partir de las sentencias citadas, el Director Jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública concluyó que las UTL introducidas por la Ley 186 de 1995 tienen 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.

Para el interviniente, 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».

Así, afirmó que el ejercicio de las labores a cargo del personal perteneciente a las UTL lleva implícito «el apoyo a los Congresistas en actividades “políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales”, lo cual es sustancialmente distinto al ejercicio directo de actividades política o sociales de tales empleados y contratistas individualmente considerados, pues sus responsabilidades laborales se cumplen única y exclusivamente en función y en beneficio del debido desempeño de las responsabilidades constitucionales de cada Congresista, que son, como lo explica la reseñada sentencia, de diversa naturaleza, y no solamente administrativas».

Adicionalmente, la entidad interviniente reiteró que el artículo 6 de la Ley 5ª de 1992 tipifica las funciones congresionales<sup>6</sup> y que, en esa medida, no es

<sup>5</sup> Modificado por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7º de la Ley 868 de 2003 e interpretado por el artículo 1º de la Ley 2029 de 2020.

<sup>6</sup> «Artículo 6º. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

cierto que el Legislador haya extralimitado sus potestades interpretativas al promulgar la Ley 2029 de 2020, pues dicha lectura responde y es coincidente con la hermenéutica plasmada en la sentencia C-172 de 2010. Por lo anterior, arguyó que no se trata de nuevas funciones del personal de las UTL, sino de funciones iguales o semejantes a las que fueron analizadas por la Corte Constitucional en el precitado pronunciamiento.

El Departamento Administrativo de la Función Pública afirmó que lo anterior resulta palmario si se tiene en cuenta que el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 135 de 2019 Senado – 396 de 2018 Cámara<sup>7</sup>, que dio lugar a la Ley Orgánica 2029 de 2020, se observa que dentro del acápite de la justificación del proyecto se hace expresa referencia a la interpretación efectuada por la Corte en la sentencia C-172 de 2010 y, en la práctica, se acoge en la regulación demandada.

De otra parte, el interviniente manifestó que no pueda aceptarse el argumento del accionante en torno a que la exégesis de la disposición acusada resulta contraria al principio de igualdad, al permitir un trato desigual entre los miembros de las UTL y los demás servidores y contratistas del Estado, pues las funciones de apoyo político que cumplen esos grupos de trabajo son objetivas, diferenciadas y se desarrollan en beneficio directo e inmediato de la labor de los congresistas, es decir, no comportan ni comprometen su participación directa, activa y beligerante en actividades de naturaleza burocrática.

Así, afirmó que la Ley 2029 de 2020 no regula la participación de los empleados públicos de las UTL en política, sino un tema relacionado con la actividad legislativa, como lo es el relativo a «los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras», en lo atinente a la interpretación del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992. En esa medida, aseguró que dicha interpretación debía hacerse por la vía de una ley orgánica en cumplimiento de los mandatos del artículo 151 C.P. descartando la posibilidad de que el tema previsto en norma parcialmente demandada tuviera que ser regulado a través de una ley estatutaria.

Por todo lo anterior, el Director Jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública concluyó que el ejercicio de las responsabilidades

---

1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.  
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.  
3. Función de control político, para requerir y emplazar a los ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.  
4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.  
5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 1992-1994.  
6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.  
7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.  
8. Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones».  
<sup>7</sup> «Por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7º de la Ley 868 de 2003», publicado en la Gaceta del Congreso No. 1221 de fecha 12 de diciembre de 2019.

legalmente atribuidas al personal de las UTL, entre ellas las relacionadas con el apoyo a las actividades políticas de los respectivos congresistas, no comportan participación en las actividades de los partidos y movimientos políticos o en controversias políticas; ni tampoco conlleva la violación del régimen de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución, el Código Penal, la Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley de Garantías, el Código Disciplinario Único, las Reglas de los partidos y movimientos político o en los mecanismos de prevención, investigación y sanción actos de corrupción.

Por las razones anotadas, solicitó a la Sala Plena de la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 1 (parcial) de la Ley Orgánica 2029 del 24 de julio de 2020, «Por la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003», por el cargo analizado.

### **Universidad Externado de Colombia**

En oficio del 17 de noviembre de 2020, la Universidad Externado de Colombia, a través de su grupo de profesores e investigadores de su Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, intervino en el proceso de la referencia con la finalidad de presentar un concepto sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada.

La institución educativa afirmó que la interpretación que hace el legislador de la disposición contenida en el artículo 388 del Reglamento del Congreso desconoce abiertamente las reglas que sobre participación en política de los servidores públicos ha señalado directamente la Constitución. Para sostener esta conclusión parte de dos premisas, en primer lugar (i) los límites que tiene el legislador en su labor de interpretar la ley a través de otras leyes y (ii) las reglas sobre participación política señaladas en el texto superior.

Así, arguyó que la norma demandada es contraria a los artículos 150-1 y 127 de la Constitución, pues incorpora un elemento que no estaba previsto en la norma que se interpreta, que tiene que ver con el componente «político» que ahora tendrían las UTL en su labor de apoyo a los congresistas.

La universidad interviniente indicó que en la Ley 2029 de 2020 existe una indeterminación en lo que debe entenderse por «labor política» o por actividades de «apoyo político»; circunstancia esta que «podría llevar fácilmente a deducir que se trata de una habilitación a los funcionarios de dichas unidades para participar en las “actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas”, que se encuentran prohibidas por regla general en el artículo 127 superior».

Manifestó que de la lectura de las dos normas (por un lado, la que se interpreta y, por el otro, la que hace la interpretación) no existe coincidencia en su aspecto o contenido normativo, en los apartes que en el proceso se demandan. En esa medida, afirmó el legislador incorporó un ingrediente adicional a la ley original: «la participación en actividades de contenido político de los servidores públicos adscritos a las unidades de trabajo legislativo de los Congresistas, que no fue previsto en el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992».

Para la interviniente el componente «labor política» es un contenido normativo nuevo, que no tiene como finalidad aclarar el sentido de una norma que se juzga vaga o imprecisa con el propósito de facilitar su aplicación. En este orden de ideas, aseguró que «es evidente que el Congreso desbordó su función constitucional de interprete auténtico de las leyes y creó un nuevo contenido normativo, que le estaba vedado».

Por lo anterior, la Universidad Externado de Colombia concluyó que «permitir que un grupo de hasta diez personas, tal como lo prevé el artículo 388 de la ley 5ª de 1992, pagos por el erario público, realicen actos de apoyo a la campaña política de su jefe rompe, de manera clara, los principios constitucionales de elecciones competitivas e igualdad real que regulan el sistema democrático».

## **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse de fondo al considerar que la demanda no reúne los requisitos mínimos para conformar un cargo de constitucionalidad.

Específicamente, el Ministerio Público indicó que el cargo por exceder la facultad de la interpretación de las leyes no cumple con el requisito de *suficiencia*, pues el actor no explica «por qué implica una modificación sustancial y no una interpretación de cara a llenar vacíos, pues se limita a afirmar que la labor de apoyo político es una modificación de la regla según la cual cada congresista tendrá una UTL para el cumplimiento de labores, entre otras, políticas, y no una interpretación del alcance de las funciones de estos grupos de apoyo.

Por lo anterior, consideró que el cargo por violación del artículo 150-1 de la Constitución no está llamado a prosperar, pues el demandante se limitó a afirmar genéricamente que la norma supone una modificación de la ley orgánica y no su interpretación.

Por otra parte, afirmó que la presunta violación de los artículos 127 y 209 constitucionales se fundamenta en una interpretación subjetiva de la expresión «apoyo político», pues «le otorga un alcance según el cual esta labor implica efectivamente participación política, es decir tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas». En ese sentido, concluyó que la demanda presenta un problema argumentativo que afecta su aptitud sustancial.

## **VI. COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es en principio competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### **Cuestión previa. De la aptitud de los cargos formulados en la demanda**

En este caso la Procuraduría General de la Nación solicitó declarar la inhibición para efectuar un pronunciamiento de fondo sobre los cargos invocados contra el artículo 1 (parcial) de la Ley Orgánica 2029 del 24 de julio

de 2020 «Por la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003», porque, en su criterio, no se satisface el requisito de *suficiencia*.

A propósito de tal solicitud, esta corporación reitera que la acción pública de inconstitucionalidad<sup>8</sup> materializa no solo el derecho de participación en una democracia como la prevista por el Constituyente de 1991, sino la posibilidad efectiva por parte de la ciudadanía de controlar la actuación principal del Congreso, y de aquellas autoridades que excepcionalmente tienen la facultad de proferir normas con contenido material de ley.

Esta corporación en sentencia C-128 de 2011 indicó que el ejercicio de esta acción conlleva el cumplimiento de unas cargas por parte de quienes se encuentran legitimados para su interposición, por cuanto:

- i) La ley goza de una presunción de corrección de origen que deriva del carácter epistémico del proceso democrático.
- ii) La demanda debe permitir la apertura de un debate en el que cada uno de los que intervengan tengan claridad sobre aquello que se discute.
- iii) La Corte no puede asumir *motu proprio* la formulación de razones de inconformidad, so pena de interferir intensamente en el rol que le concedió el Constituyente al Congreso.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional aclara que, en aplicación del principio *pro actione*, el magistrado sustanciador puede efectuar un pronunciamiento de fondo en beneficio tanto de la existencia de un sistema jurídico coherente y consistente, como del derecho de acción del promotor, por lo que estos requisitos deben ser analizados razonablemente<sup>9</sup>.

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991<sup>10</sup> dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir unos requisitos formales mínimos, que se concretan en: (i) señalar las normas acusadas; (ii) indicar las normas que se consideran infringidas; (iii) exponer las razones de la violación; (iv) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, cuando sea del caso; y, (v) ofrecer las razones por las cuales la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto.

Sobre el tercero de los referidos presupuestos, la jurisprudencia de esta corporación ha reiterado que las razones de inconstitucionalidad deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. Al respecto, en la sentencia C-1052 de 2001 se definieron estos elementos en los siguientes términos:

---

<sup>8</sup> Sentencia C-673 de 2015.

<sup>9</sup> Al respecto en la sentencia C-330 de 2016, esta corporación indicó: «la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública y constituye una de las herramientas más poderosas de defensa de la supremacía de la Constitución y un derecho político de todo ciudadano. Por ello, la Corte ha explicado que la evaluación de los requisitos mencionados debe efectuarse con base en el principio *pro actione*, y que estas condiciones no son formalidades, sino herramientas para verificar si la demanda genera un auténtico problema de constitucionalidad». En el mismo sentido ver las sentencias C-330 de 2013, C-533 de 2012, C-100 de 2011 y C-978 de 2010, entre otras.

<sup>10</sup> «Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional».

«(i) **Claras**, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución.

(ii) **Ciertas**, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles.

(iii) **Específicas**, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos.

(iv) **Pertinentes**, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior.

(v) **Suficientes**, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada»<sup>11</sup>.

Así, la Corte Constitucional ha sostenido que la admisión de la demanda por parte del magistrado sustanciador de cada acción de inconstitucionalidad es un momento oportuno para determinar el cumplimiento de los requisitos antes citados. Sin embargo, también ha indicado, que el hecho de que se supere esa primera mirada, que es sumaria, no impone un pronunciamiento de fondo, pues es en la Sala Plena de la corporación en quien recae la competencia de proferir una sentencia, en donde se determina, previo un debate deliberativo, si la demanda es apta o no, contando con la intervención además de quienes hayan sido convocados y del Ministerio Público<sup>12</sup>.

En ese contexto, si la demanda incumple cualquiera de los requisitos antes mencionados, la Corte deberá declararse inhibida, de manera que se deje abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las disposiciones acusadas y la Constitución.

Por otra parte, los cargos de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad tienen exigencias argumentativas específicas adicionales. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que no basta con que el demandante afirme que la disposición acusada establece un trato diferenciado<sup>13</sup>, por el contrario, el demandante debe: «(i) determinar cuál es el criterio de comparación ('patrón de igualdad' o *tertium comparationis*), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente

---

<sup>11</sup> En el mismo sentido ver las sentencias C-128 de 2011, C-508 de 2014, C-055 de 2016 y C-207 de 201, entre otras.

<sup>12</sup> En tal sentido ver, entre otras, las sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-508 de 2014 y C-207 de 2016.

<sup>13</sup> Sentencia C-1031 de 2002.

justificado(...)»<sup>14</sup>.

Si bien las demandas de inconstitucionalidad deben ser analizadas a la luz del principio *pro actione*, habida cuenta de la naturaleza pública de esta acción<sup>15</sup>, lo cierto es que la propia Corte ha reconocido que dicho principio «no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla»<sup>16</sup>. Por lo tanto, ante demandas de inconstitucionalidad que no cumplen los requisitos antes señalados, la declaratoria de inhibición se justifica, entre otras razones, para evitar que el control constitucional rogado por vía de acción se torne en un control oficioso<sup>17</sup>.

Con base en estas consideraciones, a continuación, la Corte pasa a analizar, por separado, la aptitud sustancial de los cargos planteados por el demandante.

### ***Ineptitud sustancial del cargo de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad (art. 13 C.P.).***

La Corte considera que el cargo de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad carece de aptitud sustancial y por lo tanto se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo al respecto.

A título preliminar, es importante aclarar que, en la fase de admisión de la demanda, la magistrada ponente admitió el cargo de inconstitucionalidad por vulneración al principio de igualdad. Sin embargo, ello no impide que la Corte realice un nuevo análisis y profiera un fallo inhibitorio, pues el análisis sobre la aptitud de los cargos en la fase de admisión de la demanda es apenas preliminar y no compromete ni limita la competencia del Pleno de la Corte para pronunciarse sobre este punto en la sentencia<sup>18</sup>.

La Sala considera que, en este caso, es necesario analizar nuevamente la aptitud del referido cargo, pues después de la fase de admisión, el Procurador General de la Nación señaló que ninguno de los cargos formulados por el demandante cumplía con las exigencias mínimas de argumentación para ser admitido.

Así, la Corte encuentra que el cargo de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad carece de aptitud sustancial, pues el accionante no identificó con precisión el criterio de comparación y no expuso las razones que le permiten concluir que los sujetos que pretende comparar se encuentran en una situación jurídica y fáctica asimilable

En la demanda, el accionante se limitó a hacer comparaciones generales entre los empleados de las UTL y los demás funcionarios públicos. Así, afirmó que «no existe una diferencia que justifique el trato desigual entre los funcionarios

---

<sup>14</sup> Sentencias C-826 de 2008, C-886 de 2010, C-240 de 2014 y C-002 de 2018.

<sup>15</sup>La aplicación de este principio supone que «cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante y en ese orden de ideas se admita la demanda y se produzca un fallo de mérito». Sentencia C-048 de 2004.

<sup>16</sup> Sentencia C-584 de 2016.

<sup>17</sup> Sentencia C-016 de 2017.

<sup>18</sup> Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-1115 de 2004, C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008 y C-1123 de 2008.

miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo y los demás funcionarios públicos para participar en política, en los términos como le fue atribuido la función de apoyo político, según la norma demandada».

La anterior afirmación general no cumple con las exigencias mínimas de argumentación que los cargos por vulneración al principio de igualdad requieren. Lo anterior, por tres razones:

(i) El accionante no determinó de manera clara y específica el criterio de comparación.

(ii) En la demanda no se exponen las razones por las cuales se concluye que los sujetos que pretende comparar se encuentren en una misma posición jurídica y, por tanto, deben estar cobijados por las mismas causales de inhabilidad.

(iii) El demandante no definió con claridad si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe, en efecto, un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles, respecto del régimen de inhabilidades aplicable.

Ante la falta de precisión sobre el criterio de comparación y la ausencia de fundamentación respecto de la posibilidad de comparar los sujetos, no es posible establecer en qué consistiría el presunto trato discriminatorio respecto del cual habría que encontrarse una justificación constitucional.

En conclusión, el demandante no cumplió con las exigencias de argumentación que los cargos por vulneración al principio de igualdad requieren. Por lo tanto, la Corte se declarará inhibida para conocer este cargo.

### ***Ineptitud sustancial del cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento de los artículos 122 y 209 de la Constitución Política***

La Corte encuentra que el cargo de inconstitucionalidad por violación de los artículos 122 y 209 de la Constitución Política carece de aptitud sustancial, toda vez que el demandante incumple con los requisitos de certeza, suficiencia, especificidad y pertinencia.

Así, no es cierto lo expuesto en esta censura, pues la demanda se limita a establecer que el legislador con la expedición de la norma acusada, bajo el rótulo de una ley interpretativa, desconoce los principios de legalidad, moralidad, eficacia e imparcialidad. Lo anterior, sin lograr demostrar cómo esta interpretación del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020 surge del texto cierto, real y existente de la disposición, o puede deducirse directamente de ella. Al contrario, se evidencia que la acción de inconstitucionalidad recae sobre una apreciación subjetiva e interpretación particular del accionante respecto del precepto acusado y de la exégesis que el legislador hace del artículo 388 de la Ley 5 de 1992.

Asimismo, este reproche carece de suficiencia, en tanto no se presentan elementos de juicio completos para entender por qué la interpretación cuestionada desconoce los artículos 122 y 209 de la Constitución, y si esta interpretación presenta un problema de índole constitucional que se deriva de su lectura. En esa medida, no se despierta una mínima duda sobre la

inconstitucionalidad del aparte normativo que se demanda.

Tampoco se invocan razones de orden constitucional que evidencien la existencia de una contradicción real entre el artículo 1° de la Ley 2029 de 2020 y los artículos 122 y 209 de la C.P. (especificidad). Por esta misma razón, el análisis que realiza el peticionario no cumple con el requisito de pertinencia. De acuerdo con lo visto hasta el momento, se puede concluir que, a lo sumo, la demanda plantea una controversia hermenéutica sobre la interpretación de la norma, de la cual no se deduce su confrontación con la Constitución. En este caso, es claro que el ciudadano no presentó argumentos de orden constitucional para sustentar sus afirmaciones. Por lo tanto, la Corte se declarará inhibida para conocer este cargo.

### ***Aptitud sustancial del cargo por violación de los artículos 127 y 150.1 constitucionales***

En la síntesis de la demanda que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, conforme a lo expuesto en precedencia, se evidencia la existencia de un cargo que cuestiona la constitucionalidad del artículo 1 (parcial) de la Ley 2029 de 2020. Específicamente, la censura se dirige a afirmar que la interpretación hecha por Congreso de la República del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 desconoce lo dispuesto en los artículos 127 y 150.1 constitucionales, pues le otorgó a las UTL funciones atinentes a actividades de «apoyo político»; circunstancia esta que agregó a la norma interpretada un contenido que no estaba comprendido dentro de su ámbito material.

Bajo esta premisa, un análisis de confrontación del cargo por violación a los artículos 127 y 150.1 de la Constitución frente a los requisitos referidos para considerar la aptitud de la demanda permite concluir que:

El demandante individualiza la disposición demandada y los parámetros de comparación de rango constitucional que considera lesionados, e invoca el artículo 241 como fuente de la competencia de la Corte Constitucional para asumir el conocimiento del asunto.

El promotor de la acción expone las razones por las cuales considera que con el artículo 1 (parcial) de la Ley 2029 de 2020 se quebrantan los artículos 127 y 150.1 de la Constitución Política. Dicho análisis goza de las siguientes características:

*Claridad*, pues el escrito de la demanda sigue un hilo argumentativo que permite determinar, sin razón a equívoco, el contenido de la censura. Así, no cabe duda que lo pretendido por el interesado es que la Corte efectúe un pronunciamiento en virtud del cual (i) se suprima del orden jurídico la existencia del elemento normativo que permite, sin justificación alguna, un trato desigual entre miembros de las UTL y los demás funcionarios públicos para participar en política, en los términos en los que les fue atribuida la función de apoyo político, según la Ley 2029 de 2020.

*Certeza*<sup>19</sup>, dado que el motivo general de inconformidad parte de una

---

<sup>19</sup> Sobre este requisito, la Sala Plena de la corporación en la sentencia C-673 de 2015 expresó que: «La certeza de las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad, refiere a que éstos se dirijan contra una disposición “real y existente. Significa lo anterior que los cargos cuestionen una proposición normativa

asignación de contenido normativo razonable a los enunciados previstos en el artículo demandado, esto es, la posibilidad de que los miembros de las UTL ejecuten funciones o actividades de apoyo político en la sede del Congreso de la República, o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera, incluso a través de las figuras del teletrabajo o la virtualidad.

*Especificidad*, por cuanto el cargo por la presunta lesión de los artículos 127 y 150.1 de la Constitución fue presentado de manera directa y concreta, sin que su identificación genere dificultad alguna; argumentación que parte en este caso de una confrontación entre el contenido normativo del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020 y los mandatos constitucionales que prevén de manera general el derecho a la igualdad, los principios de imparcialidad de la Función Pública y de legalidad, la facultad de interpretación de las leyes a cargo del legislativo y la figura de la reserva de la Ley Estatutaria.

En esa medida, contrario a lo sostenido por el Procurador General de la Nación en su intervención, el demandante afirma la presunta incompatibilidad entre la norma demandada que regula las facultades de las UTL para el logro de una eficiente labor legislativa y el alcance de las facultades conferidas al Congreso de la República, y en virtud de las cuales expidió tal disposición interpretativa. Es oportuno advertir que, aunque las razones ofrecidas por el actor son escuetas, permiten la configuración de los requisitos hasta aquí referidos, pues en todo caso la razón principal del cargo aparece enunciada.

*Pertinencia*, en razón a que los argumentos expuestos por el demandante ponen de relieve cómo, según su análisis, la disposición demandada lesiona mandatos derivados de la Constitución Política<sup>20</sup>.

*Suficiencia*<sup>21</sup>, en tanto los argumentos expuestos ofrecen elementos para adelantar el juicio de confrontación normativa y, a su turno, generan una duda inicial que, tras el estudio de fondo, permitirá determinar su sujeción o no a la normativa superior.

En los anteriores términos, se concluye que en este caso se cumple con la carga argumentativa que se le impone al promotor de la acción de inconstitucionalidad y, por lo tanto, hay lugar a efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la presunta vulneración de los artículos 127 y 150.1 de la Constitución con la expedición del artículo 1 (parcial) de la Ley Orgánica 2029 de 2020 «por la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992»<sup>22</sup>.

---

efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda».

<sup>20</sup> En relación con el alcance de este requisito, se expuso en la sentencia antes mencionada que «son inaceptables los cargos que se sustenten (i) en la interpretación subjetiva de las normas acusadas a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; (ii) en el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales; (iii) en las simples interpretaciones legales o doctrinarias de la norma cuestionada; o (iv) en calificar la norma como inocua, innecesaria o reiterativa a partir de una valoración parcial de sus efectos».

<sup>21</sup> La suficiencia fue entendida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-050 de 2015 como «la carga argumentativa que recae sobre el actor, debe desarrollarse de una forma mínima y proporcional al objetivo de demostrar la inconstitucionalidad del enunciado normativo demandado. De esta manera, se deben exponer razonamientos lo bastante fundados para que pueda pretender desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico, presunción de corrección frente al texto constitucional que se deriva del principio democrático y de las reglas formales y sustanciales del procedimiento democrático de producción de normas y por tanto amerite el adelantamiento de un estudio de constitucionalidad».

<sup>22</sup> Modificado por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003.

## VII. PROBLEMAS JURÍDICOS

De acuerdo con los argumentos esgrimidos en la demanda, le corresponde a la Corte:

(i) Establecer si la interpretación que realizó el legislador en el artículo 1 (parcial) de la Ley 2029 de 2020, conforme a la cual la labor que los funcionarios vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo desempeñen en la sede del Congreso de la República, o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera, incluso a través de las figuras de teletrabajo o virtualidad, podrá incorporar actividades de apoyo político, cumple con las exigencias constitucionales reconocidas por esta corporación para la expedición de leyes interpretativas por vía auténtica, y

(ii) Determinar si el artículo 1 (parcial) de la Ley 2029 de 2020, al establecer que dentro de las funciones desempeñadas por los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo se podrán incorporar actividades de apoyo político, desconoció la reserva de ley estatutaria que exige el artículo 127 constitucional para regular la participación en política de los funcionarios públicos.

Para solucionar el citado problema jurídico, la Sala Plena desarrollará las siguientes consideraciones: (i) Unidades de Trabajo Legislativo como instrumento previsto por la Ley 5ª de 1992 para adelantar una labor legislativa eficiente, (ii) leyes interpretativas. Reiteración de jurisprudencia, (iii) contenido general del artículo 127 de la Constitución. La participación en política de los empleados del Estado. Reiteración de jurisprudencia, y finalmente, (iv) procederá a determinar si la hermenéutica ordenada por el legislador en la disposición demandada se ajusta o no a dichos requerimientos constitucionales.

### **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<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 modificado por ulteriores reformas.

La Corte Constitucional en la sentencia C-124 de 2004<sup>24</sup> 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»<sup>25</sup>.

En síntesis, la legislación vigente referente a las UTL, contenida en la Ley 5ª de 1992<sup>26</sup>, 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.

### **Leyes interpretativas. Reiteración de jurisprudencia**

La Corte juzga necesario reiterar su jurisprudencia<sup>27</sup> en torno a las leyes interpretativas, por su relevancia en el caso concreto, que ocupa la atención de la corporación.

---

<sup>24</sup> Mediante la cual esta Corte se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión «salvo los aportes al régimen de seguridad social que serán pagados por el Congreso», contenida en el párrafo del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, tal como quedó modificado por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995.

<sup>25</sup> C-172 de 2010.

<sup>26</sup> Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado, y la Cámara de Representantes.

<sup>27</sup> Sentencias C-270 de 1993, C-301 de 1993, C-424 de 1994, C-346 de 1995, C-197 de 1998.

El Congreso de la República, en ejercicio de sus funciones, puede interpretar auténticamente las leyes (artículo 150 numeral 1), facultad que es predicable de toda clase de normas. Para esta corporación, las leyes expedidas en ejercicio de esta atribución legislativa producen, al igual que toda ley, unos efectos en el tiempo en tanto y cuanto conformen una unidad con la ley interpretada<sup>28</sup>.

Tal posición se remonta a los inicios de la jurisprudencia constitucional, tal como quedó expresamente consignado en la sentencia C-270 de 1993, en la cual la Corte afirmó:

«Según el artículo 150, numeral 1º, de la Constitución, corresponde al Congreso, por medio de leyes, ejercer las funciones de interpretarlas, reformarlas y derogarlas.

Es esta -la legislativa, auténtica o por vía de autoridad- una de las formas que admite la interpretación de las leyes. Tiene, al igual que las otras, el fin de establecer el alcance y el significado de las normas proferidas por el legislador, pero se diferencia de las vías judicial y doctrinaria por el sujeto que la efectúa, el propio legislador, quien no necesita motivarla dado que precisamente actúa como tal, y por su carácter obligatorio y general, lo cual quiere decir que goza de la misma fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado».

En la referida oportunidad, esta corporación aclaró que la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con ésta, desde el punto de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador. Es decir, «en virtud de la interpretación con autoridad -que es manifestación de la función legislativa- el Congreso dispone por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación, pues entre una y otra hay identidad de contenido».

En esa medida, la ley interpretativa está sujeta a los mismos requisitos constitucionales impuestos a la norma interpretada: iniciativa, mayorías, trámite legislativo, términos especiales, entre otros, según la ley de que se trate.

En otras palabras, la Corte indicó que la interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que «si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad»<sup>29</sup>.

Más adelante, esta corporación en la sentencia C-245 de 2002 se refirió al contenido de las normas interpretativas e indicó que cuando el legislador

---

<sup>28</sup> Sentencia C-369 de 2010.

<sup>29</sup> Sentencia C-270 de 1993.

decide interpretar con autoridad el contenido de otras disposiciones legales (interpretación auténtica) busca darle certeza al derecho y seguridad jurídica a las personas.

Lo anterior por cuanto, el Congreso de la República, en el marco de sus competencias legislativas, expide normas interpretativas para fijar el contenido material de una ley que, a su juicio, quedó oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso, «produciendo en oportunidades deterioro de la certeza jurídica y de la finalidad perseguida por aquel, entendido éste en sentido permanente, de suerte que en relación con los efectos jurídicos se estima que es uno mismo el titular que expidió la ley anterior y el que luego la interpreta»<sup>30</sup>.

Así, la Corte en la sentencia C-245 de 2002 reiteró que mediante una ley interpretativa el legislador fija el sentido de una norma jurídica, razón por la cual es necesario no sólo identificar con precisión el precepto «objeto de interpretación sino respetar el marco material al que dicha disposición se refiere», pues el fin último es determinar, entre diferentes posibilidades hermenéuticas, aquella que refleja el significado que el legislador quería darle a la norma previamente expedida por él mismo.

En ese sentido, advirtió que una ley interpretativa «excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance»<sup>31</sup>.

Asimismo, indicó que una norma legal interpretativa debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) «debe referirse expresamente a una norma legal anterior», (ii) «debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior», (iii) «no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material»<sup>32</sup>.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional reconoce que la interpretación con autoridad está encuadrada dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso; de tal forma que «los límites de ésta para efectos de fijar el sentido de la norma interpretada se someten a los parámetros constitucionales que condicionan dicha función, así como al contenido mismo de la ley que se interpreta», pues la actividad del órgano legislativo consiste en expedir disposiciones que aclaren o determinen su sentido exacto, para su fácil y correcto entendimiento, con el efecto de la integración final de la ley interpretativa al contenido de la ley interpretada<sup>33</sup>.

En este orden de ideas, esta corporación en la sentencia C-245 de 2002 concluyó que la norma interpretativa no tiene esta naturaleza cuando regula

---

<sup>30</sup> Sentencia C-424 de 1994.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Sentencia C-076 de 2007.

<sup>33</sup> Sentencia C-877 de 2000.

materias que a pesar de guardar una relación temática con las normas interpretadas no fija el sentido de un precepto concreto y, por el contrario, crea una nueva disposición del régimen que se dice estar interpretando<sup>34</sup>. Lo anterior por cuanto, pese existir una relación próxima entre el objeto de la ley interpretada y el de la norma interpretativa, se agregan nuevos elementos a la normatividad correspondiente que desbordan su ámbito original<sup>35</sup>.

Posteriormente, la Corte Constitucional en la sentencia C-076 de 2007 se pronunció nuevamente sobre la libertad que le asiste al legislador para el ejercicio de la función de interpretar las leyes, y reiteró que tal actividad no puede utilizarse como una herramienta para introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en la norma original. Lo anterior, por cuanto se produciría una manifiesta violación de los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima<sup>36</sup>.

En conclusión, la función legislativa de interpretación se concreta en el respeto de los parámetros constitucionales que condicionan el ejercicio dicha función, esto es, en la obligación de expedir normas que aclaren o determinen el sentido exacto de las disposiciones oscuras, vagas o imprecisas y, por ende, hacer posible su fácil y correcto entendimiento. De ahí que, en el desarrollo de esta función, no le este permitido al legislador establecer nuevos mandatos o prohibiciones, o realizar reformas o adiciones a lo consagrado en las leyes anteriores.

### **Contenido general del artículo 127 de la Constitución. La participación en política de los empleados del Estado. Reiteración de jurisprudencia**

El artículo 127 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 2 de 2004<sup>37</sup>, regula la posibilidad de los empleados del Estado de intervenir en actividades políticas. Específicamente, el inciso 2° de la referida norma constitucional indica que 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».

Seguidamente, el inciso 3° de la norma en comento aclara que los empleados no contemplados en dicha prohibición «sólo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria».

El referido Acto Legislativo 2 de 2004 estableció cuatro clases de empleados respecto de los cuales la participación en actividades de partidos y movimientos o en controversias políticas, se prohíbe específicamente: (i) los empleados de la rama judicial, (ii) los órganos electorales, (iii) los órganos de control y (iv) los órganos de seguridad. Asimismo, dispuso una autorización específica de participación en política para el presidente y el vicepresidente de

---

<sup>34</sup> sentencia C-270 de 1993.

<sup>35</sup> Sentencia C-877 de 2000.

<sup>36</sup> Véase, entre otras, las sentencias C-270 de 1993, C-424 de 1994, C-346 de 1995, C-197 de 1998, C-369 de 2000, C-796 de 2000, C-877 de 2000, C-806 de 2001 y C-245 de 2002.

<sup>37</sup> Mediante este acto legislativo «se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones».

la Republica. Además, reiteró que el artículo 219 constitucional prohíbe a los miembros de la fuerza pública deliberar, ejercer el derecho al sufragio e intervenir en actividades o debates de partidos y movimientos.

La Corte Constitucional en la sentencia C-794 de 2014<sup>38</sup> se refirió de manera amplia al nuevo texto del artículo 127 superior, e indicó que la prohibición de participar en política dirigida a los empleados del Estado se apoya en importantes razones constitucionales que se desprenden de una lectura sistemática de la Constitución Política, y tiene por objeto:

- (i) Preservar el principio de *imparcialidad de la función pública*, de la apropiación del Estado por uno o varios partidos.
- (ii) Asegurar la *prevalencia del interés general* sobre el interés particular, ya grupista, sectorial o partidista.
- (iii) Garantizar la *igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas*, del trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia.
- (iv) Proteger la *libertad política del elector y del ciudadano* del clientelismo o la coacción por parte de servidores del Estado, mediante el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización de los recursos del público.
- (v) Defender la *moralidad pública* de la utilización o destinación abusiva de bienes y dineros públicos.

Sin embargo, aclaró que «una interpretación sistemática de la Carta permite concluir que la prohibición de participar en actividades de partidos y movimientos, así como en controversias políticas<sup>39</sup> no se erige en un impedimento para que los empleados del Estado -bajo la condición de no incidir directamente en el debate partidista o en la contienda electoral-intervengan o asuman posiciones respecto de materias de relevancia colectiva y, que por ello tienen un significado político en el sentido más amplio del término».

Lo anterior por cuanto, tal postura haría inviable que el artículo 127 constitucional fuera compatible con las disposiciones que permiten que los empleados del Estado promuevan procesos de *participación y deliberación*, como es el caso de los mecanismos establecidos para controlar el poder político.

Al respecto, cabe reiterar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que una interpretación extensiva de la prohibición prevista en el artículo 127 puede llegar a afectar las competencias o los derechos de empleados cuyo

---

<sup>38</sup> Por medio de la cual se declaró exequible la expresión «y en las controversias políticas» del numeral 39 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

<sup>39</sup> En la sentencia C-794 de 2014 la Corte aclaró que «no hace parte del significado constitucional de las expresiones “actividades de los partidos y movimientos” y “controversias políticas”, comportamientos que al margen de un debate electoral o de una disputa partidista, tienen como resultado o pueden ser interpretados como la emisión de una opinión o la presentación de una postura respecto de un asunto de interés general. Esta conclusión se fundamenta en varias razones».

ejercicio se encuentra garantizado tal y como ocurre, por ejemplo, con el denominado *poder-deber de comunicación* de algunos funcionarios, pues los servidores públicos no solo tienen la facultad sino también el deber de comunicarse de forma permanente con los ciudadanos a fin de «(i) divulgar información relativa a materias de interés general, (ii) de formular opiniones respecto de las políticas gubernamentales emprendidas, (iii) de defender las gestiones realizadas o (iv) de ofrecer respuestas a quienes cuestionan sus ejecutorias<sup>40</sup>. Según la Corte estas últimas actuaciones quedan comprendidas por el “natural desarrollo de la democracia” y admiten “apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales”<sup>41</sup>

Así las cosas, la Corte Constitucional en la sentencia C-794 de 2014 precisó que, en aplicación del Acto Legislativo 2 de 2004, los empleados no cubiertos por la prohibición «solo» podrán participar en actividades políticas en las condiciones que para tal fin consagre una ley sometida a un procedimiento de aprobación y reforma agravado, es decir, una ley estatutaria. Tal conclusión se fundamenta en las siguientes razones<sup>42</sup>:

(i) «Tanto el texto original del inciso tercero del artículo 127 como aquel aprobado mediante el Acto Legislativo 2 de 2004, indican que la adopción de la ley es un requisito indispensable para el ejercicio del derecho».

(ii) «El carácter novedoso de tal permisión, inexistente en el ordenamiento constitucional anterior a 1991, explica la necesidad de prever un régimen legislativo que trate las tensiones que pueden suscitarse».

(iii) La necesidad de que exista una ley estatutaria previa se puso de presente en los primeros debates del proyecto que finalmente se convirtió en el Acto Legislativo 2 de 2004.

En ese contexto, la Corte en la sentencia C-794 de 2014 afirmó que «la interpretación histórica del texto constitucional señala que únicamente cuando se apruebe la ley estatutaria será posible para los empleados del Estado, disponer de un derecho a participar en las actividades y controversias referidas por el artículo 127 (inc. 3) constitucional».

Para sustentar lo anterior, la Corte argumentó que la decisión del constituyente de establecer el trámite estatutario se encuentra fundamentada en (i) la materia objeto de regulación, (ii) la necesidad de que su entrada en vigencia, este precedida del control de constitucionalidad a cargo de esta corporación y (iii) condicionar el

---

<sup>40</sup> Sentencia T-1191 de 2004, reiterada en la sentencia C-794 de 2014. En la cual la Corte recordó que la Constitución emplea el término «política» al referirse a una diversidad de materias cuyo desarrollo se encuentra a cargo de diferentes funcionarios del Estado y que exige su participación directa en la formulación, discusión, ejecución y divulgación. Ello ocurre, entre otras, «con la política exterior (art. 9), la política de previsión, rehabilitación e integración social (art. 47), las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas (art. 49), las políticas salariales y laborales (art. 56), la política en materia de televisión (art. 77), la política comercial (150.19.c), las políticas ministeriales (art. 208), la política criminal (art. 250), la política para la enseñanza de derechos humanos (art. 282) y la política económica, social y ambiental (art. 339)».

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Sentencias C-454 de 1993, C-1153 de 2005 y C-794 de 2014.

derecho a la aprobación de una ley estatutaria garantiza que las normas aprobadas se ajustarán a la Constitución<sup>43</sup>.

Para ello, explicó que la ley que se expida debe ser «clara y específica en la determinación de las condiciones de participación» y, adicionalmente, debe «orientarse al menos por tres propósitos a saber: promover el equilibrio entre los candidatos, asegurar que el ejercicio de la actividad política no opaque el desarrollo de las funciones públicas al servicio del interés general y evitar abusos en cabeza de quienes ostentan cargos públicos»<sup>44</sup>

Así las cosas, para la Corte Constitucional el carácter indispensable de la ley estatutaria tiene dos efectos: (i) «hasta tanto no se expida la ley que defina el contenido y alcance de la participación allí aludida, ningún empleado del Estado<sup>45</sup> puede alegar un derecho subjetivo para participar en actividades de partidos y movimientos o en controversias políticas en los términos descritos en esta sentencia» y (ii) «esa imposibilidad autoriza a las autoridades disciplinarias, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 48.39 de Ley 734 de 2002, iniciar las investigaciones que correspondan e imponer las sanciones»<sup>46</sup>.

Aunado a lo anterior, esta Corporación en la ya referida sentencia C-794 de 2014 aclaró que debido a la naturaleza reglada de la actividad de los servidores públicos (art. 6 y 123), aún en el caso de una autorización constitucional para participar en política, se hallan vinculados por normas que disciplinan su conducta. De manera particular, el artículo 110 superior prohíbe que las personas que desempeñen funciones públicas hagan contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos, o induzcan a que otros hagan tales contribuciones. A su vez, el inciso 4° del artículo 127 constitucional prevé la prohibición de utilizar el empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política.

En conclusión, el artículo 127 de la Constitución prohíbe (i) a los miembros activos de la fuerza pública el ejercicio del derecho de sufragio y de intervención en actividades o debates partidistas<sup>47</sup> y (ii) a los empleados estatales en general, y específicamente a los de la rama judicial, órganos electorales, de control y de seguridad, la participación «en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas<sup>48</sup>». En todo caso, el artículo en comento admite la participación eventual -en actividades partidistas y controversias políticas- de empleados estatales diferentes a los especificados en el punto anterior, quienes «solo podrán» hacerlo en virtud de decisión del Legislador estatutario y en las condiciones que llegare a disponer<sup>49</sup>.

Con fundamento en los citados argumentos, esta corporación procederá al análisis de constitucionalidad de la disposición acusada, a fin de determinar su exequibilidad o no.

---

<sup>43</sup> Sentencia C-794 de 2014.

<sup>44</sup> Sentencia C-1153 de 2005.

<sup>45</sup> Con excepción del presidente de la República y el vicepresidente de la República en atención a lo dispuesto en el Acto legislativo 2 de 2004 y de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular según lo establecido en el artículo 41 de la ley 996 de 2005. Adicionalmente respecto de los congresistas el artículo 283.9 de la Ley 5 de 1992 los autoriza para participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley.

<sup>46</sup> C-794 de 2014.

<sup>47</sup> Artículo 219 de la Constitución Política.

<sup>48</sup> Inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política.

<sup>49</sup> Inciso tercero, ibidem.

## *Análisis de la disposición acusada*

En el texto del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020 se anuncia la voluntad del legislador de realizar una «interpretación», consistente en entender que para el logro de una eficiente labor legislativa, social, política y de control de los congresistas, los funcionarios que estén vinculados a las UTL, podrán realizar sus funciones en la sede del Congreso de la República, o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera, incluso a través de las figuras de teletrabajo o virtualidad.

Adicionalmente, el inciso 3° del artículo 1 de la norma acusada aclara que la labor de los funcionarios vinculados a cada UTL «podrá incorporar actividades de apoyo político, y su actividad se sujetará a mecanismos de información, control y seguimiento dispuestos por la Dirección Administrativa correspondiente».

La forma en que se encuentra concebido que la labor de los funcionarios vinculados a las UTL «**podrá incorporar actividades de apoyo político**<sup>50</sup>» en la referida disposición suscita serias dudas sobre el carácter interpretativo del precepto legal que la contiene, especialmente, si se tiene en cuenta que por regla general en las leyes interpretativas no se pueden introducir nuevos mandatos, ni realizar reformas o adiciones a la ley interpretada (resaltado agregado).

Según los antecedentes legislativos de la norma demandada, ésta fue adoptada por el Congreso de la República con el objetivo de aclarar que cada congresista se encuentra facultado para tener asistentes o asesores de su UTL en cualquier lugar del territorio nacional, para apoyarle en todas las funciones, incluidas las legislativas, de control, sociales, de campaña política, de rendición de cuentas, o cualquier otra relacionada con las obligaciones constitucionales y legales de los Senadores y Representantes a la Cámara.

En ese sentido, el objetivo de la propuesta quedó redactado de la siguiente manera «se hace necesario interpretar la Ley 5ª 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»<sup>51</sup> (negrilla agregada).

El informe de ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de Ley número 396 de Cámara de 2019, «por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992» se incluyó en la Gaceta del Congreso No. 532 del 12 de junio de 2019, y señaló:

«[la] importancia dentro de un sistema democrático justifica afianzar, por un lado, la autonomía e independencia de la Rama,

<sup>50</sup> Expresión demandada en esta oportunidad.

<sup>51</sup> Ponencia primer debate. Gaceta del Congreso No. 532 del 12 de junio de 2019. Pág. 2. (Resaltado por fuera del texto original).

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.

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»<sup>52</sup>.

Posteriormente, en el informe de ponencia para segundo debate en Cámara al Proyecto de Ley orgánica número 396 de 2019, se insistió en la posibilidad de que los miembros de las UTL puedan realizar sus funciones en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera, incluso a través de las figuras de teletrabajo o virtualidad y la necesidad de promover la descentralización y la debida representación de las distintas regiones del país, en la Gaceta del Congreso No. 654 del 23 de julio de 2019, se especificó:

«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»<sup>53</sup>.

El Proyecto de Ley fue aprobado en primer debate el 2 de junio de 2020, en la Comisión Primera del Senado de la República. En la discusión de la iniciativa, el Senador Rodrigo Lara radicó una proposición para modificar el inciso 3° del artículo 1 del Proyecto de Ley, de la siguiente manera:

«La labor de los funcionarios vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo **podrá incorporar actividades de apoyo político y su actividad** se sujetará a mecanismos de información, control y

<sup>52</sup> Ponencia primer debate. Gaceta del Congreso No. 532 del 12 de junio de 2019. Pág. 2. (Subrayado por fuera del texto original).

<sup>53</sup> Ponencia segundo debate. Gaceta del Congreso No. 654 del 23 de julio de 2019. Pág. 3. (Subrayado por fuera del texto original).

seguimiento dispuestos por la Dirección Administrativa correspondiente»<sup>54</sup>.

Esta propuesta se recogió en la publicación definitiva del Proyecto de Ley, en los términos que a continuación se exponen:

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

Para el logro de una eficiente labor legislativa, social, política y de control de los Congresistas, los funcionarios que estén vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo, podrán realizar sus funciones en la sede del Congreso de la República, o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera, incluso a través de las figuras de teletrabajo o virtualidad.

La labor de los funcionarios vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo podrá incorporar actividades de apoyo político, y su actividad se sujetará a mecanismos de información, control y seguimiento dispuestos por la Dirección Administrativa correspondiente»<sup>55</sup> (resaltado agregado).

Finalmente, el 19 de junio de 2020 se presenta Informe de conciliación al Proyecto de Ley Orgánica 135 de 2019 Senado – 396 de 2019 Cámara, «Por medio de la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, modificada por el artículo 7 de la Ley 868 del 2003», acogiéndose el texto del Senado<sup>56</sup>.

De la historia legislativa de la norma impugnada y teniendo en cuenta los requisitos constitucionales que han de cumplir las leyes interpretativas<sup>57</sup>, para esta corporación es claro que aquella no responde a la naturaleza jurídica de dicha modalidad de ley, pues, mediante la disposición acusada, el legislador, so pretexto de interpretar una ley anterior, reguló una materia determinada (la participación en política de empleados de la Rama Legislativa del Poder Público, específicamente, los miembros de las UTL) estableciendo una nueva disposición que, por ende, genera inseguridad jurídica, e incurrió en un ejercicio indebido de una competencia constitucional que debe acarrear, como obvia consecuencia, la inexecutablez (parcial) de la norma respectiva.

---

<sup>54</sup> Informe de Ponencia segundo debate. Gaceta del Congreso No. 312 del 10 de junio de 2020. Pág. 11. (Subrayado del texto original).

<sup>55</sup> Informe de conciliación al proyecto de Ley Orgánica número 135 de 2019 Senado – 396 de 2019 Cámara. Gaceta del Congreso No. 397 del 19 de junio de 2020. Pág. 2. (Subrayado agregado).

<sup>56</sup> Gaceta del Congreso No. 397 del 19 de junio de 2020. Pág. 6.

<sup>57</sup> Sentencias C-245 de 2002, C-806 de 2001 y C-076 de 2007.

La situación anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que la misma Constitución establece que los empleados no contemplados por la prohibición contenida en el inciso 2° del artículo 127 superior solo podrán participar en actividades políticas en las condiciones que para tal fin consagre una ley sometida a un procedimiento de aprobación y reforma agravado, es decir, una ley estatutaria<sup>58</sup>.

Tal prohibición de participar en el debate político se predica de quien detenta la calidad de funcionario público, o ejerce una función pública que atribuya autoridad, y comprende toda conducta, activa o pasiva, dirigida a intervenir en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando, una causa, una organización política o un candidato, pues el desempeño de sus funciones lleva implícita una condición de neutralidad<sup>59</sup>, en atención a los principios, valores y derechos constitucionales que explican y justifican la limitación de los derechos de participación política de que son objeto los servidores del Estado.

La Corte Constitucional en la sentencia C-794 de 2014 indicó que la participación eventual de determinados empleados estatales -distintos de los judiciales, de los órganos de control o electorales, o de seguridad y fuerza pública-, contenida en el inciso 3° del artículo 127 constitucional, se encuentra sometida a tres límites que se desprenden directamente de la Constitución, los cuales deben respetar el contenido esencial de los derechos y las exigencias vinculadas al principio de proporcionalidad. A saber:

«(i) Su ejercicio no puede ser abusivo (art. 95.1).

(ii) No puede desconocer las reglas constitucionales específicas aplicables a todos los empleados del Estado (arts. 110 y 127 inc. 4).

**(iii) El ejercicio del derecho referido solamente procede con la expedición de una ley estatutaria que la autorice y fije las condiciones de ejercicio.** No se trata de un imperativo constitucional para el Legislador estatutario sino de la atribución de una potestad por el Constituyente, que le permitiría ampliar las excepciones a la prohibición de participación política de determinados servidores públicos, con arreglo a criterios de oportunidad y conveniencia» (negrilla agregada).

Tales límites también son aplicables a los empleados de las UTL, pues impiden que puedan llegar a actuar en contra de su finalidad o función. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha definido como conductas constitutivas de abuso del derecho aquellas que supongan «un incumplimiento de sus deberes o que interfiera en la actividad política», destacando:

---

<sup>58</sup> El 5 de noviembre de 2019, se radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 287 «Por medio del cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la constitución política y se dictan otras disposiciones», publicado en la Gaceta del Congreso No. 1104 del 8 de noviembre de 2019, el cual se acumuló al Proyecto de Ley No. 321 de 2020, publicado en la Gaceta del Congreso No. 96 del 21 de febrero de 2020. No obstante, el 23 de junio de 2020, ambos proyectos fueron archivados de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. Posteriormente, el 20 de julio de 2020 se radicó el Proyecto de Ley No. 022 de 2020 Cámara «Por medio de la cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la constitución política y se dictan otras disposiciones», estado: «pendiente primer debate», publicado en la Gaceta del Congreso No. 629 del 4 de agosto de 2020.

<sup>59</sup> Sentencia C-1508 de 2000.

(i) La utilización de «los elementos de su despacho para hacer proselitismo o para desempeñar en cualquier sentido la actividad política»<sup>60</sup>.

(ii) El empleo del «tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses»<sup>61</sup>.

(iii) El uso de «información reservada tomada de los archivos de la entidad pública a los cuales tiene acceso por razón de su cargo»<sup>62</sup> para desarrollar actividades políticas.

(iv) El ejercicio de las competencias de una forma que incline de forma ilegítima la actuación del Estado «a favor de una determinada corriente o movimiento político»<sup>63</sup>.

Con lo anterior, la Corte no pretende desconocer que el legislador en su condición de depositario de la potestad interpretativa (arts. 150-1 de la C.P.) pueda fijar el alcance del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992. Lo que quiere precisar es que dicha atribución debe ser ejercida por el Congreso de la República atendiendo a la naturaleza y el sentido de esta función y con arreglo a los parámetros establecidos en la Constitución Política, so pena de viciar de inconstitucionalidad la correspondiente disposición legal.

Para esta corporación, las condiciones de que trata el inciso 3º del artículo 127 constitucional hacen referencia a los contenidos particulares del derecho a participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, a los contextos en los cuales se puede ejercer y a los límites que debe respetar. La expresión «en las condiciones» supone la vigencia de una regulación que configure el contenido del derecho<sup>64</sup>.

En ese contexto, la Corte Constitucional no podría declarar la exequibilidad, ni siquiera de forma condicionada, de una norma que permite la participación eventual en política de aproximadamente dos mil trescientos veinte empleados vinculados a las UTL del Congreso de la República<sup>65</sup>, cuyos salarios y prestaciones se encuentran a cargo del erario público, pues, se reitera, que los empleados no contemplados por la prohibición expresa contenida en el inciso 2º del artículo 127 superior solo podrán participar en actividades políticas en las condiciones que para tal fin consagre una ley estatutaria.

Al respecto, la Corte reitera que el derecho general en cabeza de los ciudadanos a intervenir en actividades políticas no tiene el mismo alcance ni los mismos efectos que se predicen del mismo derecho del cual son titulares los empleados del Estado, pues estos están sometidos a un régimen

---

<sup>60</sup> Sentencia C-454 de 1993.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Sentencia C-454 de 1993.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Sentencia C-794 de 2014.

<sup>65</sup> Según informes de la Oficina de Talento Humano, a marzo de 2021, el Senado de la República contaba con 902 miembros de las UTL, <https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/categoria-transparencia/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/3-estructura-organica-y-talento-humano/informacion-de-unidad-de-trabajo-legislativo-utl/5051-marzo-2021/file> y la Cámara de Representantes con 1418 empleados en sus UTL, a abril de 2021, <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2021-05/UTL%20ABRIL%202021.xlsx>

constitucional (art. 122 y ss.) y a los principios que gobiernan el funcionamiento de la administración pública (art. 209)<sup>66</sup>.

Así, la necesidad de que exista una ley estatutaria previa se puso de presente en los primeros debates del proyecto que finalmente se convirtió en el Acto Legislativo 2 de 2004. Así quedó consignado en el Acta No. 33 de la sesión de fecha 4 de mayo de la Comisión Primera del Senado:

**«(...) Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera:**

Y creo que en el inciso tercero Senador Uribe, con relación a este artículo primero valdría la pena agregarle antes de podrán la palabra (...) solo (...), que diga: Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversia en las condiciones que señale la Ley. (...)”. (Subrayas no hacen parte del texto original)

Más adelante, al conferirle la palabra al entonces Ministro del Interior este indicó:

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Sabas Pretelt de la Vega, Ministro del Interior y de Justicia:**

Muchas gracias señor Presidente, sobre el artículo primero concretamente, nosotros tenemos dos puntos de vista es lógico que no se mantengan esas restricciones que a veces rayan en lo absurdo en la participación en política de algunos funcionarios públicos, pero al mismo tiempo creemos que tampoco se puede propiciar una participación masiva de los funcionarios públicos en política, el espíritu del proyecto como nosotros le hemos entendido es que haya reelección presidencial y una adecuada participación en política tanto del Presidente y Vicepresidente si son candidatos y obviamente de un equipo, pero que esto no permita que a lo largo y ancho de la Nación se dediquen a hacer política abiertamente todos los funcionarios públicos, por eso me parece muy importante la anotación que ha hecho el doctor Mauricio Pimiento y la respaldamos con entusiasmo, que los empleados no contemplados en esta prohibición, solo podrán hacer política, o sea solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley, que tenga que existir una ley previa que reglamente dicha participación y no solamente con la expedición del acto legislativo, sé de la largada para que empiecen a participar activamente los distintos empleados de la administración pública en estas actividades. Esa es mi primera observación, de tal manera que ese solo creo que nos deja tranquilos (...) (Subrayas no hacen parte del texto original).

El texto finalmente aprobado por la Comisión Primera de Senado incluía la expresión “*solo*” acompañada de la remisión a la “*ley*”

---

<sup>66</sup> Ibidem.

*estatutaria*»<sup>67</sup> y así se mantuvo hasta el final del trámite del acto legislativo»<sup>68</sup>.

En ese contexto, únicamente cuando se apruebe la ley estatutaria será posible para los empleados del Estado (incluidos los miembros de las UTL) disponer de su derecho a participar en las actividades y controversias referidas por inciso 3° del artículo 127 constitucional.

Lo anterior por cuanto, la decisión del constituyente de establecer el trámite estatutario se fundamentó en (i) la materia objeto de regulación, (ii) la necesidad de que su entrada en vigencia este precedida del control de constitucionalidad a cargo de esta corporación y (iii) condicionar el derecho a la aprobación de una ley estatutaria garantiza que las normas aprobadas se ajustarán a la Constitución<sup>69</sup>.

Así las cosas, no existe duda en cuanto a que el Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de la función de interpretación de la ley, prevista en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política, pues con el pretexto de proferir una norma que permitiera aclarar las dudas acerca de si los integrantes de las UTL deben laborar dentro de las instalaciones del Congreso, o si pueden hacerlo desde cualquier otro lugar del territorio nacional, especialmente desde las regiones en donde los congresistas fueron electos o tienen simpatizantes, procedió a establecer un nuevo mandato que habilita a los funcionarios de las UTL a participación en actividades y controversias políticas.

En conclusión, el artículo 127 constitucional establece que, por regla general, a los empleados del Estado «les está prohibido tomara parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas», en forma absoluta, a los que se desempeñen en la rama judicial, los órganos electorales, de control y de seguridad, y los demás, sólo podrán hacerlo en las condiciones que señale la ley estatutaria. Así, en atención a que los funcionarios al servicio de las corporaciones (Senado y Cámara de Representantes) se denominan empleados de la Rama Legislativa del Poder Público, según lo dispuesto en el artículo 384 de la Ley 5ª de 1992, se debe entender que al ser los miembros de las UTL empleados de la rama legislativa, su participación en política o en actividades políticas está condicionada a los términos que señale la respectiva ley estatutaria, que hasta la fecha no se ha expedido<sup>70</sup>.

Por consiguiente, a juicio de esta corporación, es innegable que el Congreso de la República desconoció los requisitos constitucionales que rigen el

---

<sup>67</sup> En el informe ponencia que se presentó a la Plenaria del Senado se explicó la modificación introducida: «El Senador Mario Uribe propuso adicionar el tercer inciso del artículo 127 constitucional para que quede claro que las condiciones en que podrá darse la participación en política de servidores públicos se regularán en la ley "estatutaria", y el senador Mauricio Pimiento propuso adicionar en este mismo inciso la palabra "sólo" para que quede claro que tal participación sólo podrá darse de acuerdo con esas mismas condiciones establecidas en la ley. Así el inciso 3° quedó aprobado en los siguientes términos: "Los empleados no contemplados en esta prohibición sólo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria". (...)»<sup>67</sup>

<sup>68</sup> Al respecto pueden consultarse las Gacetas del Congreso Nos. 260, 414, 478, 617, 692 y 799 de 2004.

<sup>69</sup> Sentencia C-794 de 2014.

<sup>70</sup> Actualmente se encuentra en espera de primer debate el Proyecto de Ley No. 022 de 2020 Cámara «Por medio de la cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la constitución política y se dictan otras disposiciones», radicado el 20 de julio de 2020 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 629 del 4 de agosto de 2020.

ejercicio de la función de interpretación, por lo que, en la parte resolutive de esta decisión, se procederá a declarar la inconstitucionalidad de la expresión «podrá incorporar actividades de apoyo político» contenida en el inciso 3° del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020.

## **X. DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión «podrá incorporar actividades de apoyo político» contenida en el inciso 3° del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Presidente  
*Con salvamento de voto*

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General



**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
A LA SENTENCIA C-127/21**

Referencia: Sentencia C-127 de 5 de mayo de 2021 expediente D-13902

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1 (parcial) de la Ley Orgánica 2029 del 24 de julio de 2020 «*Por la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003*».

Magistrada Ponente:  
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Con el mayor respeto frente a las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, manifiesto los motivos que soportan mi salvamento de voto respecto de la sentencia C-127 de 2021, mediante la cual se resolvió declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*podrá incorporar actividades de apoyo político*» contenida en el inciso 3º del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020”.

Para adoptar esa decisión, la mayoría de la Sala Plena consideró que por la prohibición expresa consagrada en el inciso 2º del artículo 127 superior, los funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas solo podrán participar en actividades políticas en las condiciones que para tal fin consagre una ley estatutaria, la cual hasta la fecha no se ha expedido.

No comparto la anterior consideración que fue realizada en el análisis de la posible violación de las facultades previstas en el artículo 150-1 de la Constitución Política dado que el Congreso de la República no desbordó las competencias interpretativas, si se considera que la disposición acusada se refirió a “actividades de apoyo político” y no de *participación* o *intervención* en política<sup>71</sup>.

La decisión adoptada no tuvo en cuenta que el artículo 6º de la Ley 5 de 1992 define las distintas funciones del Congreso y que en el mismo sentido la sentencia C 172 de 2010, ha subrayado “*que la actividad del poder legislativo abarca distintas funciones, entre las que se encuentran la: (i) constituyente; (ii) legislativa en sentido estricto; (iii) de control político; (iv) judicial; (v) electoral; (vi) administrativa; (vii) de control público; (viii) de protocolo. Ha resaltado la Corporación la importancia que reviste “la regulación de los aspectos mencionados –por lo demás mínimos e indispensables–” del mismo modo que la necesidad de trazar una concordancia entre la forma como se regulan dichas funciones.*”

---

<sup>71</sup> *Participar* en política corresponde a la actividad que se sanciona como falta gravísima en el artículo 48 la Ley 734 de 2002 y el artículo 60 de la Ley 1952 de 2019- Código General Disciplinario -este último cuya entrada en vigencia ocurrirá el 1º de julio de 2021-.

En mi criterio, las actividades legislativas “*de apoyo político*”, no hacían referencia a un mecanismo o sistema de participación en el debate electoral y por ello no estaban en el supuesto de las causales del artículo 152 CP, respecto de las cuales se debía requerir una ley estatutaria.

Por lo anterior, considero que era procedente declarar la exequibilidad condicionada del inciso 3° del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020.

De los Honorables Magistrados, con toda consideración,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

