



COMUNICADO 16

Mayo 5 de 2021

SENTENCIA C-127/21

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente: D-13902

Norma acusada: Ley 2029 de 2020 (art. 1, parcial)

LA CORTE DECLARÓ INCONSTITUCIONAL LA EXPRESIÓN «PODRÁ INCORPORAR ACTIVIDADES DE APOYO POLÍTICO» CONTENIDA EN EL ART. 1 DE LA L. 2029/20, AL ADVERTIR 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, Y DESCONOCIÓ LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA A QUE EXIGE EL ARTÍCULO 127 DE LA CARTA PARA REGULAR LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. LO ANTERIOR, EN TANTO EL LEGISLATIVO, 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, PROCEDIÓ A ESTABLECER UN NUEVO MANDATO QUE HABILITA A LOS FUNCIONARIOS DE LAS UTL A PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES Y CONTROVERSIAS POLÍTICAS

1. Norma objeto de control constitucional

La siguiente corresponde a la transcripción de la norma demandada, artículo 1 de la Ley 2029 de 2020, «Por medio de la 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»:

«**Artículo 1º.** *Interprétese 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 1º 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».

2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió una demanda a través de la cual se solicitó la declaratoria de inexequibilidad (parcial) del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020.

En la demanda se alegó que con la inclusión de la expresión «podrá incorporar actividades de apoyo político» en el artículo 1 de la Ley 2029 de 2020, expedida en ejercicio de la facultad interpretativa de las leyes en cabeza del Congreso de la República, se desconocieron los artículos 13, 127 y 150.1 de la Constitución.

En la demanda presentada se indicó que la exégesis de la disposición cuestionada resultaba contraria al principio de igualdad, pues permitía, 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.

Así mismo, se afirmó que la norma acusada, 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».

En ese sentido, se señaló que el legislador al promulgar la Ley 2029 de 2020 se extralimitó en sus potestades interpretativas y, en consecuencia, la norma demandada violaba directamente el precepto constitucional referido «al establecerle nuevas funciones a los funcionarios de las UTL, distinta a la labor legislativa».

Finalmente, se 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, se 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».

En primer lugar, la Sala Plena valoró la aptitud sustancial de los cargos y concluyó que el **cargo de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad carecía de aptitud sustancial y, por lo tanto, debía inhibirse** de emitir un pronunciamiento de fondo al respecto. Lo anterior, al argumentar que:

(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.

Asimismo, determinó que el cargo por violación a los artículos 127 y 150.1 de la Constitución cumplía con la carga argumentativa que se le impone al promotor

de la acción de inconstitucionalidad y, por lo tanto, había lugar a efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la presunta vulneración de los citados artículos 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».

En segundo lugar, previo a estudiar el cargo, la Sala analizó la estructura de las Unidades de Trabajo Legislativo como instrumento previsto por la Ley 5ª de 1992 para el cumplimiento eficiente de las funciones del Congreso de la República, la naturaleza de las leyes interpretativas, el contenido general del artículo 127 de la Constitución y la participación en política de los empleados del Estado.

En tercer lugar, con base en lo anterior, respecto del artículo 127 constitucional, la Corte indicó que, por regla general, a los empleados del Estado «les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas». Lo anterior en forma absoluta respecto de aquellos que se desempeñen en la rama judicial, los órganos electorales, de control y de seguridad. Y respecto de los demás, sólo podrán hacerlo en las condiciones que señale una ley estatutaria.

Así, en atención a que los funcionarios al servicio de las corporaciones públicas de elección popular (en este caso del Senado y la 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 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.

Lo anterior, **para concluir que únicamente cuando se apruebe la ley estatutaria será posible para los empleados del Estado (incluidos los miembros de las UTL) ejercer su derecho a participar en las actividades y controversias referidas por inciso 3º del artículo 127 constitucional.**

Así mismo concluyó la Corte 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.**

4. Salvamento y aclaración

Salvaron voto los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ, ALEJANDRO LINARES CANTILLO, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Y ALBERTO ROJAS RÍOS**. Así mismo, reservaron voto las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA, PAOLA ANDREA MENESES Y GLORIA STELLA ORTIZ**.

En relación con los distintos cargos que fueron examinados en la demanda y que dieron lugar a un fallo de fondo, el Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se apartó de lo resuelto por este tribunal y manifestó su salvamento de voto, al considerar que el precepto legal acusado debió declararse **exequible**. En efecto, si bien es cierto que el artículo 127 de la Constitución exige que, en el caso de los funcionarios públicos que no tienen una prohibición expresa, debe expedirse una ley estatutaria que les autorice para tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, tal condición no se cumple respecto de la norma demandada, al referir, específicamente, a que los funcionarios miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL), en desarrollo de sus labores, podrán realizar “*actividades de apoyo político*”.

Para entender realmente el debate propuesto a la Corte, es indispensable partir de la base de que tales funcionarios no tienen un listado concreto de actividades a su cargo, como sucede con la generalidad de los servidores públicos, si no que su rol se dirige a prestar un *auxilio* o *contribución* para que los congresistas presten una eficiente labor legislativa. Por ello, a través de la Ley Orgánica 2029 de 2020, en la que se incluye el precepto demandado, se buscó, precisamente, puntualizar el alcance de esa atribución general, en el sentido de especificar, mediante una ley interpretativa del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, que el ejercicio de las gestiones de apoyo que se adelantan por dichos funcionarios no solo envuelven las acciones vinculadas con la producción normativa, sino con todas las funciones del Congreso establecidas en el artículo 6º de la misma Ley 5ª de 1992, así como con la misión social, política y de control que adelantan los congresistas.

Tal circunstancia ya había sido advertida por la Corte en la sentencia C-172 de 2010, cuyo precedente se omite y se desconoce en el presente fallo, al identificar

el contenido normativo del citado artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, señalando que: “(...) las Unidades de Trabajo Legislativo (...) [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.**” Así, a juicio de este tribunal, con la ayuda de los funcionarios miembros de las UTL, no solo se busca optimizar el nivel del trabajo legislativo, sino también mejorar el buen desempeño de los congresistas en debates, en su rol de intermediación y en alcanzar un compromiso técnico e investigativo que cualifique el cumplimiento de todas y cada una de las funciones que se cumplen por los senadores y representantes.

De lo anterior se deriva que, cuando la norma refiere a que los miembros de las UTL prestan **apoyo** político, su entendimiento no es el de una autorización para participar en política (lo que excluye la reserva de ley estatutaria), sino que se limita, como ya lo había advertido la Corte, **a reconocer que tales funcionarios también prestan auxilio a los congresistas en el cumplimiento y desarrollo de sus funciones políticas**, propias e inherentes a su cargo, tales como contribuir a la obtención de información, requerir informes del Gobierno, activar garantías de la oposición, intermediar con la sociedad, auxiliar el trámite de una moción de censura, o prestar colaboración en mociones de observaciones, etc.

Por lo demás, para el Magistrado **Linares Cantillo**, la conclusión a la que llega la Corte se aparta de la realidad de un funcionario cuyas actividades son especiales por el tipo de gestión que cumple, y que conduce a una contradicción interna respecto de lo previsto en el inciso 2º del artículo 1º de la propia Ley 2029 de 2020, en la que se especifica que los miembros de las UTL prestan apoyo para una eficiente “labor legislativa, social, **política** y de control (...)”.