

Bogotá, 24 de septiembre de 2021

Honorable Senador

GERMÁN VARÓN COTRINO

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2021 SENADO “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 878 DE 2004 Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Respetado Sr. Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar el INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2021 SENADO “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 878 DE 2004 Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Cordialmente,



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2021 SENADO “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 878 DE 2004 Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar el INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2021 SENADO “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 878 DE 2004 Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por el Honorable Senador **JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ** y el Honorable Representante a la Cámara **NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN** del Partido Conservador. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República con el número 023 de 2021, el 20 de julio de 2021 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 892 de 2021.

El proyecto es remitido a la Comisión Primera del Senado de la república por tratarse de asuntos de su competencia y merece la pena recordar que esta misma iniciativa ha sido tramitada en el Congreso con la numeración 185 de 2018 Cámara, 014 de 2018 Senado, iniciativa que ha tenido como autores principales los congresistas anteriormente citados.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido y exposición de motivos, modificar el artículo 7° de la Ley 878 de 2004, al crear el servicio de Auxiliar Jurídico ad honorem, en las Comisiones Legales y Especiales de Senado de la República, y Cámara de Representantes, con el

fin de realizar judicatura voluntaria para obtener el título de abogado. Los autores explican la importancia de la expedición y exposición de la Ley 878 de 2000, el cual otorgó la posibilidad de acoplar a la planta de personal de la Rama Legislativa del Poder Público y sus dependencias, a judicantes que de manera voluntaria prestaran el servicio de Auxiliar Jurídico ad honorem, para contribuir en su formación profesional.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 023 de 2021 Senado consta de tres (3) artículos, incluida la vigencia.

El **Artículo 1º** representa el núcleo esencial de la iniciativa, propone el cambio sustancial centrado en el artículo 7º de la ley 878 de 2004, y dicta que el servicio de Auxiliar jurídico ad honorem, que sirve como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado, se podrá prestar igualmente en el Congreso de la República, en las mismas condiciones a que se refiere la presente ley, como apoyo jurídico en las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las dos Cámaras; así como también en las Comisiones Legales y Especiales de Senado de la República y Cámara de Representantes, y en las Unidades de Trabajo Legislativo.

También se permite esta práctica en las Mesas Directivas de cada una de las dos Cámaras, en la División Jurídica de cada una de las dos Cámaras y en la Secretaría General de ambas Cámaras

El **Artículo 2º** contiene disposiciones relativas al reconocimiento de un subsidio mensual de transporte y alimentación.

Finalmente, el **Artículo 3º** se refiere a la vigencia de la ley.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley que nos ocupa cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992. Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la

Ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las Leyes.

5. COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY

CONSIDERACIONES GENERALES

La iniciativa presentada se sustenta de acuerdo con los fundamentos normativos que a continuación se exponen:

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. (...)

Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Ley 878 de 2004, por la cual se establece la prestación del servicio de Auxiliar Jurídico ad honorem en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República para el desempeño de la judicatura voluntaria para los egresados de la Carrera de Derecho.

Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

Requisitos de validez de la judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo número PSAA10-7543 del 14 de diciembre de 2010, dispone en su artículo 1°, inciso 1°, la definición de la práctica jurídica (judicatura) y se entiende como el desarrollo de los conocimientos adquiridos durante el ejercicio de la carrera universitaria:

Artículo primero. Judicatura. Definición y campo de aplicación: La judicatura consiste en el desarrollo práctico de los conocimientos teóricos adquiridos en las Instituciones de Educación Superior autorizadas por el Gobierno nacional en lo que respecta al programa de Derecho. (Negrilla fuera del texto).

En este mismo documento, se menciona la necesidad para la validación de dichas prácticas, estableciendo lo siguiente:

Artículo segundo. Naturaleza de las funciones. Para los efectos del presente acuerdo se entenderán válidas solamente las funciones de carácter jurídico que ejerzan los judicantes, conforme a lo dispuesto en cada una de las normas de que tratan los artículos 4° y 5° del presente acuerdo.

Estos tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades de los empleados de la entidad en la cual presten sus servicios, conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 1862 de 1989 y demás normas aplicables y concordantes.

De igual forma, en el Acuerdo número PSAA12- 9338 del 27 de marzo de 2012, en su artículo 2°, el cual modifica el artículo 13 del Acuerdo PSAA10- 7543 de 2010, menciona los documentos que se deben presentar para la acreditación de la judicatura, en su literal “f” dispone:

f) Original del certificado del tiempo de servicios, el cual deberá contener: Tiempo de servicio, indicando fecha de inicio y terminación; horario de labores (que debe corresponder al despacho judicial o entidad que preste el servicio) o tiempo de disponibilidad en los contratos de prestación de servicio; y funciones detalladas de contenido jurídico, expedido por el jefe inmediato, jefe de personal o quien haga sus veces.

En conclusión, el desarrollo de la práctica jurídica voluntaria, como requisito para obtener el título de abogado, debe contener funciones jurídicas que son, a su vez, un requisito de validez a la hora de obtener la certificación por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Más aún, desde la órbita constitucional, el máximo tribunal se ha pronunciado en el tema de la Judicatura, donde esta Corporación estipula que, la validez de la práctica jurídica radica en la:

“existencia de una relación inescindible entre el desempeño idóneo del abogado y la posibilidad de acceder a prácticas jurídicas que sirvan de escenario para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que integran el pénsum correspondiente, a través del ejercicio de cargos o actividades que impliquen el desarrollo de tareas propias de la disciplina del Derecho”.

En esta Sentencia, se reitera lo estipulado por la Corte anteriormente en donde se establece que el requisito de la judicatura cumple una doble función:

- i) propicia los espacios para que los egresados de derecho desarrollen habilidades que solo pueden adquirirse en la práctica profesional y,
- ii) contribuye a la satisfacción del interés general, en la medida que, (i) beneficia a los ciudadanos usuarios de sus servicios y, (ii) sirve de apoyo al adecuado cumplimiento de los fines estatales previstos en el artículo 2° de la Carta.

La jurisprudencia ha indicado la importancia de la práctica jurídica (Servicio Social Obligatorio de la Judicatura, ya sea ad honorem o remunerada), tanto para los futuros abogados, como para la entidad a las cuales le prestan tal servicio; sin embargo, en esta actividad se ha desentendido su

condición humana, al desconocer las garantías constitucionales, tales como cobertura del Sistema General de Seguridad Social.

En ese sentido, el proyecto de ley pretende seguir contribuyendo al fortalecimiento de la formación jurídica del país de manera general, y al desarrollo profesional de los estudiantes de manera particular, permitiendo que el servicio de auxiliar jurídico ad honorem sea prestado con las mismas reglas y condiciones en dependencias del Congreso de la República.

En palabras de los autores de la iniciativa en estudio:

“se constituye necesaria la vinculación directa de los auxiliares jurídicos a las Comisiones Legales y Especiales, las cuales también requieren de la colaboración para abordar el alto nivel de trabajo a que se ven expuestas estas dependencias que carecen de personal y además la contribución de la academia para el desarrollo de las actividades”.

Entendemos el espacio parlamentario como un lugar idóneo para la práctica, la formación y el aprendizaje jurídicos, como quiera que su función se encuentra plenamente relacionada con el campo de estudio del derecho.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Frente al presente proyecto, se estima que no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o

quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”
- Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera del Senado dar primer debate al Proyecto de Ley No. 023 DE 2021 SENADO “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 878 DE 2004 Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” de conformidad con el texto original del proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,


JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA