

## **PARLAMENTO ANDINO - Marco legal: Normatividad andina y legislación colombiana**

En mayo de 1969, Colombia firmó el Acuerdo de Integración Subregional Andino o “Acuerdo de Cartagena”, que tuvo como objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica y facilitar su participación en otros procesos de integración. Colombia ratificó el Acuerdo mediante la ley 8ª de 1973. En 1979, los Estados Miembros del Pacto Andino suscribieron el “Tratado Constitutivo del Parlamento Andino”, ratificado por Colombia mediante la ley 47 de 1983. (...) En desarrollo del citado artículo 11, se suscribió el “ACUERDO DE SEDE ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL PARLAMENTO ANDINO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA CENTRAL”. Colombia lo ratificó mediante la ley 94 de 1985. Su propósito fue “determinar los privilegios e inmunidades que el Gobierno de Colombia reconoce al Parlamento Andino como persona jurídica internacional, a los representantes de los Estados miembros y a los funcionarios”. (...) En marzo de 1996, los Estados Miembros del Pacto Andino firmaron, en Trujillo (Perú), el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino, ratificado por Colombia mediante la ley 323 de 1996; las Partes convinieron en sustituir el Capítulo II del Acuerdo de Cartagena, para crear la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Andino, reorganizando la estructura y el funcionamiento institucionales; incorporaron la normatividad ya reseñada respecto del Parlamento Andino y en las Disposiciones Transitorias convinieron que las elecciones por sufragio directo se deberían realizar en un plazo hasta de cinco años. (...) Los Protocolos adicionales suscritos en 1997, no han entrado en vigencia; Colombia tampoco los ha ratificado. (...) Sin embargo, en desarrollo del artículo 227 de la Constitución Política, y con el objeto de que los ciudadanos eligieran en forma directa y mediante el sufragio universal y secreto cinco representantes de Colombia al Parlamento Andino, el Congreso de Colombia expidió la ley 1157 de 2007, como norma transitoria que dejará de regir cuando se adopte el Régimen Electoral Uniforme. Por su parte el Parlamento Andino en sesión plenaria de agosto de 2006, aprobó por unanimidad el “reglamento general del Parlamento Andino” y lo adoptó mediante la decisión 1152 del 29 de agosto de 2006.

**FUENTE FORMAL:** LEY 8 DE 1973 / LEY 47 DE 1983 / LEY 323 DE 1996 / LEY 1157 DE 2007

## **PARLAMENTO ANDINO - Concepto. Funciones. Características / PARLAMENTO ANDINO - Representantes de Colombia: Aplicación de calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los senadores de la República**

En este cuerpo normativo es constante la asimilación de los parlamentarios andinos a los miembros de los órganos legislativos de los Estados Miembros, en armonía con las características del Parlamento Andino definido como el órgano deliberante de la Comunidad Andina, creado como resultado de “la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales en el proceso de integración regional”, y con funciones relacionadas con la actividad legislativa de los países miembros e inclusive de otros países para buscar su cooperación y para proponer medidas y sugerencias de aproximación de la legislación de los países miembros. Resaltan, además, los siguientes elementos: a) Desde su creación las Partes acordaron que se compondría de miembros elegidos por sufragio universal y directo; este mecanismo se supeditó a condiciones de tiempo y de acuerdos adicionales, y mientras ellas se daban, se involucró directamente a los órganos legislativos de

los Estados Partes en la designación y sostenimiento de sus representantes; b) Los miembros del Parlamento Andino son “representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes”, de manera que conservan un vínculo con su Estado de origen, que excluye relación laboral o de servicios con el Parlamento Andino; c) En el caso de los Parlamentarios Colombianos, esa intención expresa de los Estados Partes está afianzada en el Acuerdo bilateral suscrito entre Colombia y el Parlamento Andino para regular los aspectos relativos a la sede en Bogotá, al excluirlos del régimen de funcionarios diplomáticos, con la única salvedad de las inmunidades que les pueden ser reconocidas mientras estén en reuniones que se realicen en un país miembro distinto de Colombia, según el artículo 11 del Tratado Constitutivo del Parlamento. La lectura de la ley 1157 de 2007 muestra su conformidad con los lineamientos establecidos en la normatividad andina, en cuanto equipara los parlamentarios andinos a los congresistas de los respectivos países; en este sentido se fundamenta la exigencia de que los representantes de Colombia en el Parlamento Andino tengan las mismas calidades de los Senadores de la República, y su sujeción al mismo régimen de deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1157 DE 2007

**PARLAMENTO ANDINO - Remuneración y régimen de seguridad social de representantes de Colombia / PARLAMENTO ANDINO - Vacío normativo sobre personal de apoyo de representantes**

Mientras entra en vigencia el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes”, debe aplicarse la normatividad interna. En consecuencia, con fundamento en el artículo 4º de la ley 1157 de 2007, en armonía con el numeral 4º del artículo 264 de la ley 5ª de 1992, deben adelantarse los trámites de modificación del presupuesto de la Rama Legislativa para incluir la partida presupuestal con cargo a la cual se pagarán los salarios y prestaciones sociales a que tienen derecho los representantes de Colombia en el Parlamento Andino, en las mismas condiciones reguladas por la ley para los Senadores de la República. No se encuentra fundamento ni en la normatividad Andina vigente en Colombia ni en la ley 1157 de 2007 para incluir gastos destinados a personal de apoyo. (...) El régimen salarial, prestacional y pensional del Parlamentario Andino que representa a Colombia en el Parlamento Andino es el mismo de los Senadores de la República de Colombia y en consecuencia, deben ser afiliados al fondo de Prestaciones Sociales del congreso de la República para la atención de su seguridad social en salud y en pensiones.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO**

**Bogotá, D.C., ocho (8) de julio de dos mil diez (2010)**

**Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00076-00(2015)**

**Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**

**Referencia: Parlamento Andino. Régimen de los Parlamentarios Andinos. Mecanismos para el reconocimiento y el pago de los emolumentos de los Parlamentarios Andinos Colombianos.**

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio, atendiendo la solicitud del Director General Administrativo del Senado de la República, doctor Omar Enrique Velásquez Rodríguez, consulta a esta Sala sobre la remuneración, las prestaciones sociales, el régimen de salud y de pensión, el personal de apoyo, y las inhabilidades e incompatibilidades de los Parlamentarios Andinos, formulando las siguientes preguntas:

*“1.Cuál es el mecanismo de pago de los salarios, primas, prestaciones sociales y aportes pensionales de los Parlamentarios Andinos, el título que los sustenta, y los emolumentos y personal de apoyo a que tienen derecho, con el fin de poder realizar las gestiones conducentes a articular esta obligación y estar preparados para el día en que se deba empezar a cumplir.*

*“2. ¿Qué deberes, derechos, incompatibilidades e inhabilidades tiene un Parlamentario Andino? ¿Son los mismos de un Senador de la República de Colombia?*

*“3. ¿Cuál es el régimen salarial, prestacional y pensional de un Parlamentario Andino? ¿A qué entidad deben estar afiliados en salud y pensiones?”*

La consulta enuncia los antecedentes del Parlamento Andino, en el marco de los Acuerdos de Bogotá (1966) y de Cartagena (1969), que estructuraron el comúnmente denominado “Pacto Andino”, como instrumento para la integración económica de los Estados Miembros, y particularmente en el “Tratado Constitutivo del Parlamento Andino” (1979), que lo creó.

También cita la consulta el Preámbulo y los artículos 9, 15 numeral 16, 226 y 227 de la Constitución Política, la ley 1157 de 2007 que desarrolló el artículo 227 constitucional, y la sentencia C-502 del 2007, para reseñar los fundamentos constitucionales de la aplicación en Colombia de las disposiciones sobre el Parlamento Andino y el proceso para la elección directa de los representantes de Colombia ante dicho Organismo.

**Para responder la Sala CONSIDERA:**

En aplicación de la ley 1157 de 2007<sup>1</sup> el 14 de marzo de 2010 se llevó a cabo la primera elección por sufragio universal y directo, de los cinco representantes de Colombia en el Parlamento Andino. Por ello surge la necesidad de clarificar el régimen salarial y prestacional de los elegidos, los mecanismos de pago, sus inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, y lo referente al personal de apoyo.

---

<sup>1</sup> Ley 1157 de 2007 (septiembre 20), “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”. D. O. No. 46.757 (septiembre 20/07).

Si bien la consulta se refiere a los Parlamentarios Andinos en general, los temas consultados atañen a los representantes colombianos en el Parlamento Andino y así lo asume la Sala.

Para establecer el régimen de los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino y las posibilidades de reconocimiento y pago de los emolumentos que les correspondan por el ejercicio de las funciones asumidas y teniendo en cuenta que Colombia no ha ratificado todos los instrumentos que ha suscrito en torno al Parlamento Andino, se hará una síntesis general de ellos junto con la normatividad interna, y se analizará el concepto emitido por esta Sala en 1998 acerca del vínculo laboral de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente con el Estado.

## **1. El Parlamento Andino en la normatividad Andina y en la legislación colombiana**

En mayo de 1969, Colombia firmó el Acuerdo de Integración Subregional Andino o “Acuerdo de Cartagena”, que tuvo como objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica y facilitar su participación en otros procesos de integración. Colombia ratificó el Acuerdo mediante la ley 8ª de 1973.<sup>2</sup>

En 1979, los Estados Miembros del Pacto Andino suscribieron el “*Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*”, ratificado por Colombia mediante la ley 47 de 1983<sup>3</sup>. La creación de esa institución fue sustentada, entre otras razones, porque “... *la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales a la obra de integración regional, iniciada al fundarse el Parlamento Latinoamericano, requiere de la existencia de órganos comunitarios, representativos y vinculatorios de dichos cuerpos*”.

Así, definieron el Parlamento Andino “*como órgano deliberante común del proceso de integración subregional*”, regido en su composición, organización, propósitos y funciones, por el mismo Tratado Constitutivo (Art. 1º); y le fue reconocida personalidad jurídica internacional y capacidad para ejercerla (Art. 10).

Para su composición, el Tratado previó “*representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes, elegidos por sufragio universal y directo*” una vez se adoptara el *Protocolo Adicional* con los criterios de representación nacional que acordaran las Partes (Art. 2º). Entre tanto, se constituiría por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes, de entre sus integrantes, y según el procedimiento que cada órgano legislativo adoptara (Art. 3º); se establecieron los suplentes, primero y segundo, por cada representante, para su reemplazo en caso de ausencia temporal o definitiva, elegibles de la misma manera que los principales (Art. 7º). Como disposición transitoria, el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino ordenó que el Protocolo Adicional para las elecciones directas de los representantes, sólo fuera

---

<sup>2</sup> Ley 8 de 1973 (abril 14) “Por la cual se aprueba un convenio internacional y se determinan las modalidades de su aplicación”. Artículo 1o. “Apruébase el Acuerdo Subregional Andino, suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969, por los Plenipotenciarios de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, cuyo texto es el siguiente...”.

<sup>3</sup> Ley 47 de 1983, (diciembre 19), “Por medio de la cual se aprueba el ‘Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, firmado en la Paz el 25 de octubre de 1979’. D. O. No. 36421 (Dic. 27/83)

considerado después de transcurridos diez años desde la entrada en vigencia del mismo Tratado Constitutivo.<sup>4</sup>

Sobre inmunidades y privilegios, el artículo 11<sup>5</sup> del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino estableció que los Parlamentarios Andinos nacionales del país sede de las reuniones del Parlamento, tendrían las mismas inmunidades reconocidas a sus parlamentarios y que los demás representantes Andinos estarían regidos por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. El Tratado Constitutivo (Art. 5<sup>o</sup>) señaló una sesión anual, sin convocatoria, con rotación de los países para su sede.<sup>6</sup>

En desarrollo del citado artículo 11, se suscribió el “ACUERDO DE SEDE ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL PARLAMENTO ANDINO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA CENTRAL”. Colombia lo ratificó mediante la ley 94 de 1985.<sup>7</sup> Su propósito fue “determinar los privilegios e inmunidades que el Gobierno de Colombia reconoce al Parlamento Andino como persona jurídica internacional, a los representantes de los Estados miembros y a los funcionarios”.

En dicho Acuerdo de sede, el artículo IX precisó que los privilegios para los representantes, para los suplentes cuando estén ejerciendo el cargo, y para sus familiares, de nacionalidad distinta a la colombiana, se regirían por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Perentoriamente se convino: “Artículo XVI. Ningún colombiano sea cual fuere su categoría o rango, tendrá derecho a gozar en el territorio de Colombia, de los privilegios que las disposiciones del presente Acuerdo conceden a los funcionarios extranjeros.”

En marzo de 1996, los Estados Miembros del Pacto Andino firmaron, en Trujillo (Perú), el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino, ratificado por Colombia mediante la ley 323 de 1996; las Partes convinieron en sustituir el Capítulo II del Acuerdo de Cartagena, para crear la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Andino, reorganizando la estructura y el

---

<sup>4</sup> Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. “Disposición Transitoria. El Protocolo Adicional previsto en el artículo 2º. será considerado sólo después de transcurridos 10 años, contados a partir de la fecha en que entre en vigencia el presente tratado. Dicho Protocolo Adicional será sometido a los mismos procedimientos de suscripción y ratificación que éste Tratado.”

<sup>5</sup> Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, Art. 11: “Los representantes de la nacionalidad de la Parte Contratante, sede de la sesión correspondiente, gozarán de las inmunidades que ésta otorgue a sus Parlamentarios. Los demás Representantes gozarán, en el territorio del país sede de la sesión, de las inmunidades reconocidas por la Convención de Viena sobre Relaciones diplomáticas, en lo que fuere aplicable, en cuanto a la inviolabilidad de sus archivos y de su correspondencia oficial y en todo lo referente a las jurisdicciones civil y penal, con las excepciones establecidas en el artículo 31 de la mencionada Convención. / Las Partes Contratantes reconocen al Parlamento Andino las inmunidades necesarias para asegurar su libre funcionamiento.”

<sup>6</sup> Tratado Constitutivo del Parlamento Andino Art. 5. “El Parlamento Andino celebrará una sesión anual, sin necesidad de previa convocatoria. El lugar, la fecha de celebración y el período de la duración de la reunión anual se determinarán en la del año precedente, con un criterio de rotación de países. / El Parlamento Andino podrá reunirse en sesión extraordinaria para conocer de asuntos urgentes y específicos, cuando así lo solicite por lo menos un tercio de las Partes Contratantes.”

<sup>7</sup> Ley 94 de 1985 (noviembre 14) “Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Colombia y el Parlamento Andino para el funcionamiento de la Oficina Central", suscrito en Cartagena de Indias el 20 de diciembre de 1984.” D. O. No. 37238 (Nov. 20/85). Artículo IX. “Los Representantes del Parlamento Andino y los suplentes de ellos que estén ejerciendo el cargo, de nacionalidad distinta a la colombiana, gozarán de los privilegios e inmunidades que conceda la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas a los agentes diplomáticos, mientras se encuentren en el territorio de la República de Colombia en cumplimiento de sus funciones./ Los familiares que dependan de ellos, gozarán de los privilegios e inmunidades establecidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y otorgados a los familiares de los agentes diplomáticos.” (Se subraya).

funcionamiento institucionales; incorporaron la normatividad ya reseñada respecto del Parlamento Andino y en las Disposiciones Transitorias convinieron que las elecciones por sufragio directo se deberían realizar en un plazo hasta de cinco años.<sup>8</sup>

En la revisión de constitucionalidad de la ley 323 de 1996<sup>9</sup>, aprobatoria del Protocolo Modificador comentado, la Corte Constitucional expresó:

*“El reconocimiento de los principios democráticos – que en el caso colombiano había tenido lugar desde la misma Constitución de 1886 – ha conducido a que dentro del proceso de integración andino se incorpore también el principio de separación de los poderes, para lo cual se creó, además de diversos órganos ejecutivos, un Parlamento Andino y un Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.*

*“Las atribuciones de los órganos legislativo y judicial del Sistema Andino son limitadas, situación que es comprensible en razón del proceso de maduración que exige la constitución de la Comunidad Andina. Sin embargo, es claro que la profundización y consolidación del proceso de integración habrá de aparejar una ampliación de las funciones de estos dos órganos. En este sentido, el artículo 1º del Tratado, dispone que el Parlamento se integre por representantes elegidos por sufragio universal y directo. El artículo 7º, por su parte, precisa que las primeras elecciones deberán realizarse en un plazo de cinco años.”*

En abril de 1997, los Estados Miembros firmaron, en Sucre (Bolivia), el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino”, el cual, una vez entrara en vigencia, sustituiría el Tratado Constitutivo; y como disposición transitoria, incluyeron que *las elecciones por sufragio universal y directo de los representantes ante el Parlamento Andino deberían realizarse dentro de un plazo hasta de cinco años.*

Simultáneamente los Estados Miembros firmaron el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes” (se subraya); en él recogieron el plazo de cinco años para realizar las elecciones por sufragio universal y directo; la sede en Bogotá; el número de cinco representantes por cada Estado Parte, con sus suplentes primero y segundo; acordaron que habría un Régimen Electoral Uniforme, y que mientras él se estableciera, el sistema de elección de los representantes titulares y suplentes, se regiría por la legislación interna de cada país miembro.

El mencionado Protocolo Adicional también dispuso que además de las inmunidades establecidas en el artículo 10 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, los Representantes al Parlamento gozarían de inmunidad Parlamentaria, “en la misma forma y con la misma extensión que los Legisladores del País miembro donde se encuentren” (Art. 6º) y se sujetarían a “las

---

<sup>8</sup> Ley 323 de 1996 (octubre 10), “Por medio de la cual se aprueba el protocolo modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996.” D. O. No. 42.899 (Oct.16/96) “Disposiciones transitorias... SÉPTIMO. Las elecciones por sufragio universal y directo de los representantes ante el Parlamento andino deberán realizarse dentro de un plazo de hasta cinco años.”

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-231-97 (mayo 15), Referencia: Expediente LAT-093, Revisión de la Ley 323 de 1996 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996’.”

incompatibilidades consagradas en el derecho interno de Cada País Miembro” y a los impedimentos establecidos en el artículo 8º del Protocolo en comento.<sup>10</sup>

Así mismo, se acordó que cada País Miembro aportaría para cubrir el presupuesto anual de funcionamiento del Parlamento, precisando: “El pago de remuneraciones y demás emolumentos que deban recibir los Parlamentarios Andinos de Elección Popular, será sufragado por sus respectivos Congresos en iguales proporciones que la de los Legisladores de cada país, con cargo al Presupuesto General de sus Congresos.” (Art. 10).

Los Protocolos adicionales suscritos en 1997, no han entrado en vigencia; Colombia tampoco los ha ratificado.<sup>11</sup>

Por su parte el Parlamento Andino en sesión plenaria de agosto de 2006, aprobó por unanimidad el “*reglamento general del Parlamento Andino*” y lo adoptó mediante la decisión 1152 del 29 de agosto de 2006.

El artículo 15 de dicho reglamento, relacionó los derechos de los parlamentarios andinos, incluyendo: “*h) dentro del principio de igualdad con los congresistas nacionales, los parlamentarios andinos percibirán las asignaciones económicas y demás beneficios contemplados en los presupuestos y reglamentos de su país, conforme a lo estipulado en el inciso 2º del artículo 10 del protocolo adicional de elecciones directas y la ley de elecciones directas del respectivo país*”.

A pesar de haber sido aprobado por unanimidad, este reglamento tampoco ha sido incorporado a la legislación interna y requiere de los trámites propios de los tratados internacionales, porque la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de febrero 27 de 1973, sobre la ley 8ª del mismo año, por la cual se aprobó el Acuerdo Subregional Andino, declaró inconstitucionales las normas que preveían la aplicación directa de las decisiones de la comisión y de la junta o de los demás organismos establecidos en el Acuerdo Subregional.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes”. Art.6. “Los Representantes al Parlamento Andino gozarán de total autonomía en el ejercicio de sus funciones, no estando sujetos a mandato imperativo. Votarán en forma personal e individual y actuarán en función de los objetivos e intereses comunitarios. Los Parlamentarios Andinos no son responsables ante autoridad ni Órgano Jurisdiccional alguno por los votos u opiniones que emitan en relación con los asuntos propios de su cargo. Además de las inmunidades contempladas en el artículo 10 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, los Representantes al Parlamento gozarán de inmunidad Parlamentaria, en la misma forma y con la misma extensión que los Legisladores del País Miembro donde se encuentren.” // Art.8. “La función de Representante al Parlamento Andino, además de las incompatibilidades consagradas en el derecho interno de cada País Miembro, tendrá los siguientes impedimentos: a) Ejercer funciones públicas al servicio de algún País Miembro, salvo la legislativa. Ser Representante, funcionario o empleado de algún otro Órgano del Sistema Andino de Integración. Ser funcionario o empleado de alguna de las Instituciones Comunitarias Andinas o de los Organismos Especializados vinculados a ellas. b) Adicionalmente, hasta que entre en vigor el Régimen Electoral Uniforme, cada País Miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades. Los Representantes que después de haber asumido su mandato, resulten comprendidos en cualesquiera de las incompatibilidades previstas en este artículo, cesarán en sus funciones y serán reemplazados por su respectivo suplente, mientras persistan las incompatibilidades.”

<sup>11</sup> “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes”. Art.12.- “Para la entrada en vigor de este Protocolo se requerirá del depósito de los instrumentos de ratificación por parte de todos los Países Miembros de la Comunidad Andina. (Se subraya)/ El presente Protocolo entrará en vigor al día siguiente del depósito del último instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina y permanecerá en vigor durante todo el tiempo que esté en vigencia el Acuerdo de Cartagena y el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y no podrá ser denunciado en forma independiente de éstos.”

<sup>12</sup> Cita tomada de la sentencia C-231-97 que declaró exequible el protocolo modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino y la ley 323 de 1996.

Sin embargo, en desarrollo del artículo 227 de la Constitución Política,<sup>13</sup> y con el objeto de que los ciudadanos eligieran en forma directa y mediante el sufragio universal y secreto *cinco representantes* de Colombia al Parlamento Andino, el Congreso de Colombia expidió la ley 1157 de 2007, como norma transitoria que dejará de regir cuando se adopte el Régimen Electoral Uniforme.<sup>14</sup>

Esta ley 1157 sólo previó la elección de los cinco representantes de Colombia al Parlamento Andino; nada dijo sobre los suplentes establecidos en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino; tampoco se refirió al personal de apoyo ni trató de los emolumentos u otros derechos de quienes resultaren elegidos. Pero sí ordenó aplicar el régimen de los Senadores de la República en cuanto a las condiciones para ser elegido al Parlamento Andino, y a los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, de los mismos Senadores, además de las establecidas en los tratados internacionales, en los siguientes términos:

Ley 1157 de 2007, Artículo 4º:

*“DE LOS DEBERES, PROHIBICIONES, INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. A los Representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que establezcan Tratados Internacionales.”*

El régimen al que remite la norma transcrita se encuentra enunciado en la Constitución Política y desarrollado en la ley 5ª de 1992<sup>15</sup>, con referencia a “los Congresistas”, término que incluye a los Senadores de la República y a los Representantes a la Cámara. A él, en el marco de la normatividad andina se referirá la Sala a continuación.

## **2. La aplicación de la normatividad andina y de la ley 1157 de 2007 en los asuntos consultados**

Colombia ha ratificado el Acuerdo de Integración Subregional o Acuerdo de Cartagena (ley 8ª de 1973), el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (ley 47 de 1983), el Acuerdo de sede suscrito entre Colombia y el Parlamento Andino (ley 94 de 1985), el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional (ley 323 de 1996); y con la adopción de la ley 1157 de 2007 generó el proceso de elección por sufragio directo y universal de sus representantes en la mencionada institución.

---

<sup>13</sup> Constitución Política, Art. 227. “El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.”

<sup>14</sup> Ley 1157/07, Art. 2: “DEL RÉGIMEN ELECTORAL APLICABLE. Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que este difiera expresamente a la normatividad, interna colombiana.” // Art. 11. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que este difiera expresamente a la normatividad interna colombiana.” // Ambos artículos fueron declarados condicionalmente inexequibles por la Sentencia C-502-07.

<sup>15</sup> Constitución Política, Título VI, De la Rama Legislativa, Capítulo VI, De los Congresistas, Arts. 179 a 187.

En este cuerpo normativo es constante la asimilación de los parlamentarios andinos a los miembros de los órganos legislativos de los Estados Miembros, en armonía con las características del Parlamento Andino definido como el órgano deliberante de la Comunidad Andina, creado como resultado de “la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales en el proceso de integración regional”, y con funciones relacionadas con la actividad legislativa de los países miembros e inclusive de otros países para buscar su cooperación y para proponer medidas y sugerencias de aproximación de la legislación de los países miembros.

Resaltan, además, los siguientes elementos:

- a) Desde su creación las Partes acordaron que se compondría de miembros elegidos por sufragio universal y directo; este mecanismo se supeditó a condiciones de tiempo y de acuerdos adicionales, y mientras ellas se daban, se involucró directamente a los órganos legislativos de los Estados Partes en la designación y sostenimiento de sus representantes;
- b) Los miembros del Parlamento Andino son “representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes”, de manera que conservan un vínculo con su Estado de origen, que excluye relación laboral o de servicios con el Parlamento Andino;
- c) En el caso de los Parlamentarios Colombianos, esa intención expresa de los Estados Partes está afianzada en el Acuerdo bilateral suscrito entre Colombia y el Parlamento Andino para regular los aspectos relativos a la sede en Bogotá, al excluirlos del régimen de funcionarios diplomáticos, con la única salvedad de las inmunidades que les pueden ser reconocidas mientras estén en reuniones que se realicen en un país miembro distinto de Colombia, según el artículo 11 del Tratado Constitutivo del Parlamento;

La lectura de la ley 1157 de 2007 muestra su conformidad con los lineamientos establecidos en la normatividad andina, en cuanto equipara los parlamentarios andinos a los congresistas de los respectivos países; en este sentido se fundamenta la exigencia de que los representantes de Colombia en el Parlamento Andino tengan las mismas calidades de los Senadores de la República, y su sujeción al mismo régimen de deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades.

Sin embargo, la remisión hecha por la ley 1157 a dicho régimen terminó siendo parcial puesto que no incluyó expresamente los derechos que forman parte de él, como quiera que en la ley 5ª de 1992<sup>16</sup>, que lo contiene, junto con los deberes y limitaciones se regulan también los derechos, entre ellos, el de recibir una remuneración.

Dice al respecto la ley 5ª de 1992:

*“Artículo 264. DERECHOS. Son derechos de los Congresistas: ... 4. Recibir una asignación mensual que se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República. / El Congreso fijará el régimen*

---

<sup>16</sup> Ley 5 de 1992 (junio 17), “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.” D. O. No. 40.483 (junio 18/92). Cfr., entre otros, los artículos: 264, derechos; 265, Prerrogativa de inviolabilidad; 268, Deberes; 279 y 280, inhabilidades; 281, 282, 283 y 284, incompatibilidades; y 286, conflicto de intereses.

*salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional, por iniciativa del Gobierno.”<sup>17</sup>*

También el artículo 187 de la Constitución Política se refiere a la asignación de los miembros del Congreso para ordenar su reajuste anual con base en certificación que expide el Contralor General de la República sobre los cambios ocurridos en las remuneraciones de los servidores de la administración central.<sup>18</sup>

Los Congresistas colombianos gozan, pues, de un régimen salarial y prestacional, establecido por el Congreso a iniciativa del Gobierno; su cargo y su actividad son remunerados.

Con la suscripción del Protocolo adicional sobre elecciones directas, Colombia manifestó su conformidad con el derecho de los parlamentarios andinos a ser remunerados, con cargo a los presupuestos de los Congresos de sus respectivos países, pues así se estableció en el artículo 10 de dicho Protocolo<sup>19</sup>; la falta de ratificación del Protocolo y su entrada en vigencia para la Comunidad Andina no permite su aplicación interna pero sí señala un compromiso del Estado colombiano en el proceso de consolidación del proceso de integración.

Así las cosas, existe un vacío en la remisión que la ley 1157 de 2007 hace al régimen de los Senadores de la República. Como la asimilación de los representantes de Colombia al Parlamento Andino está fundada en los instrumentos internacionales y en la misma ley 1157, el tema de los derechos, entre ellos el de la remuneración, debe resolverse dando aplicación integral a ese régimen, puesto que no hay otra normatividad aplicable y se trata de personas elegidas por el voto popular para que Colombia esté representada en el organismo internacional, conforme a una normatividad que los equipara a Senadores de la República.

En este punto estima la Sala pertinente hacer referencia a su concepto de fecha 10 de junio de 1998, radicación 1088<sup>20</sup>, con el cual se atendió la consulta formulada acerca de “la naturaleza jurídica de la relación laboral con el Estado”, que se predicaba de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente y si era posible entender que, en ejercicio de esa investidura, habían sido empleados públicos.

La Sala consideró que si bien los antecedentes jurídicos de la Asamblea Nacional no habían determinado el régimen de personal aplicable a los delegatarios, *era*

---

<sup>17</sup> Ley 5ª de 1992, Art. 264. “DERECHOS. Son derechos de los Congresistas: 1. Asistir con voz y voto a las sesiones de la respectiva Cámara y sus Comisiones de las que forman parte, y con voz a las demás Comisiones. 2. Formar parte de una Comisión Permanente. 3. Citar a los funcionarios que autoriza la Constitución Política, y celebrar audiencias para el mejor ejercicio de su función. 4. Recibir una asignación mensual ...”

<sup>18</sup> Constitución Política, Art. 187. “La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.”

<sup>19</sup> Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes”. Artículo 10. “El presupuesto anual aprobado para el funcionamiento del Parlamento Andino, será cubierto por los recursos aportados por cada País Miembro., de conformidad con las disposiciones reglamentarias que se dicten a respecto. / El pago de remuneraciones y demás emolumentos que deban recibir los Parlamentarios Andinos de elección Popular, será sufragado por sus respectivos Congresos en iguales proporciones que la de los legisladores de cada país, con cargo al Presupuesto General de sus Congresos.”

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 10 de junio de 1998, radicación 1088, C.P. Dr. Augusto Trejo Jaramillo. Solicitud del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Publicación autorizada el 22 de julio de 1998.

*posible deducirlo teniendo en cuenta aspectos como el mecanismo de elección, las funciones, inhabilidades, incompatibilidades, pérdida de investidura, inmunidad, período y remuneración.*

Bajo esta premisa, la elección por voto directo, la sujeción de el procedimiento electoral a las disposiciones legales aplicables – códigos Electoral y Contencioso Administrativo -, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, las causales de pérdida de investidura, el ejercicio corporativo de sus funciones, etc., permitieron a la Sala afirmar que los integrantes de la Asamblea Constituyente *ejercieron funciones públicas en virtud de una investidura legítima originada en la elección popular y desempeñaron un empleo público con un régimen jurídico similar al que regía para los integrantes del Congreso de la República, de manera que tuvieron una relación laboral con el Estado, propia de quienes desempeñan legítimamente funciones públicas.*

Es decir, las condiciones específicas que sustentan la remisión a un régimen determinado para aplicarlo a diferentes destinatarios, permiten también suplir los vacíos de la norma de remisión con la aplicación integral del régimen de que se trate.

El concepto 1088 aclaró que en la legislación anterior a la Constitución de 1991, las personas que estaban vinculadas laboralmente con el Estado colombiano se clasificaban en empleados públicos y trabajadores oficiales únicamente, por lo cual, identificado el vínculo laboral de los miembros de la Asamblea Constituyente con el Estado, los ubicó en la categoría de empleados públicos.

Agrega ahora la Sala que la Constitución de 1991 usó la expresión genérica “servidores públicos”, para incorporar otras categorías relativas a las personas con vínculo laboral con el Estado, a saber, “los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”; y también, con referencia a tales categorías, excluyó las de elección popular de las reglas de carrera para el acceso, permanencia y retiro de los *empleos públicos*<sup>21</sup>.

Entonces, partiendo de las normas constitucionales, hoy es claro que los Congresistas, son miembros de una corporación pública, elegidos por el voto popular y desempeñan un empleo público, en virtud de lo cual tiene un vínculo laboral con el Estado, remunerado y sujeto al régimen establecido en la ley.

En consecuencia, los representantes de Colombia en el Parlamento Andino, además de estar sujetos a los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, que rigen a los Senadores, también tienen los derechos que a estos les son reconocidos, en particular al régimen salarial y prestacional. Ahora bien, salarios y prestaciones son conceptos que corresponden a gastos de funcionamiento, en la clasificación del gasto público que, con fundamento en los artículos 346 y 347 de la Constitución Política, establece el Estatuto Orgánico del

---

<sup>21</sup> Constitución Política, Art. 123. “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios./ Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. /...”// Art. 125. “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. /.../.”

Presupuesto Nacional y se incorpora en la ley de apropiaciones o presupuesto de gastos para cada vigencia fiscal.<sup>22</sup>

En el entendido de que el régimen de los Senadores de la República, ordenado por la ley 1157 del 2007 debe ser aplicado integralmente, el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones a que tienen derecho los representantes de Colombia en el Parlamento Andino, debe hacerse con cargo a una partida presupuestal abierta en el presupuesto de funcionamiento del Congreso de la República; configurando el mandato legal preexistente que se requiere para incluir el gasto respectivo en la ley de apropiaciones o presupuesto de gastos anual<sup>23</sup>, con la citada ley 1157 del 2007 y el numeral 4º del artículo 264 de la ley 5ª de 1992.

Los pagos comprenderán los emolumentos consagrados en la ley colombiana para los congresistas, incluyendo su régimen especial de seguridad social en salud y pensiones; y el mecanismo de pago será el mismo utilizado para los congresistas colombianos.

La Sala hace énfasis en que el gasto así decretado sólo puede referirse a los cinco representantes elegidos el 14 de marzo de 2010 porque la ley 1157 de 2007 reguló la elección de los representantes colombianos y no incluyó a los suplentes creados en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

Agrega la Sala que la fundamentación y el mecanismo de pago que se han dejado expresados, son situaciones que subsistirán mientras entre en vigencia el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes.

Colombia, como Estado Miembro del Acuerdo Subregional ha expresado su conformidad con los compromisos acordados en los Protocolos Adicionales, en particular con el relativo a las elecciones directas de sus representantes ante el Parlamento Andino. De manera que lo pertinente es dar continuidad al proceso de ratificación, indispensable para su vigencia y los efectos en el derecho interno. La Sala hace un respetuoso llamado al Gobierno Nacional para que actúe en tal sentido.

### **Sobre el personal de apoyo:**

En la consulta se plantea la inquietud sobre el régimen del “personal de apoyo”.

---

<sup>22</sup> Decreto 111 de 1996 (enero 15), “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.” D. O. No. 42.692 (enero 18/96). Art. 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. / Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional./ En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (Ley 38/89, artículo 23, Ley 179/94, artículo 16).”

<sup>23</sup> Constitución Política, ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. / Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

La Sala destaca que ni los Tratados vigentes ni la ley 1157 de 2007 permiten deducir la existencia de personal de apoyo para los respectivos representantes; y contar con dicho personal tampoco está previsto como un derecho en la ley 5ª de 1992.

Entonces, carece de todo soporte la nominación y el pago de personas que apoyen al representante colombiano en el Parlamento Andino.

El gasto legalmente autorizado se circunscribe a las remuneraciones de los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino en las mismas condiciones que rigen para los Senadores.

### **Con base en las premisas anteriores la Sala RESPONDE:**

*“1. Cuál es el mecanismo de pago de los salarios, primas, prestaciones sociales y aportes pensionales de los Parlamentarios Andinos, el título que los sustenta, y los emolumentos y personal de apoyo a que tienen derecho, con el fin de poder realizar las gestiones conducentes a articular esta obligación y estar preparados para el día en que se deba empezar a cumplir.”*

Mientras entra en vigencia el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes”, debe aplicarse la normatividad interna. En consecuencia, con fundamento en el artículo 4º de la ley 1157 de 2007, en armonía con el numeral 4º del artículo 264 de la ley 5ª de 1992, deben adelantarse los trámites de modificación del presupuesto de la Rama Legislativa para incluir la partida presupuestal con cargo a la cual se pagarán los salarios y prestaciones sociales a que tienen derecho los representantes de Colombia en el Parlamento Andino, en las mismas condiciones reguladas por la ley para los Senadores de la República.

No se encuentra fundamento ni en la normatividad Andina vigente en Colombia ni en la ley 1157 de 2007 para incluir gastos destinados a personal de apoyo.

*“2. ¿Qué deberes, derechos, incompatibilidades e inhabilidades tiene un Parlamentario Andino? ¿Son los mismos de un Senador de la República de Colombia?”*

Sí, los representantes de Colombia en el Parlamento Andino tienen el mismo régimen de los Senadores de la República, entendiéndose por tal las calidades, los derechos, deberes, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y demás condiciones estatuidas en la Constitución y en la ley, en virtud de la aplicación integral del régimen al cual remite el artículo 4º de la ley 1157 del 2007.

*“3. ¿Cuál es el régimen salarial, prestacional y pensional de un Parlamentario Andino? ¿A qué entidad deben estar afiliados en salud y pensiones?”*

El régimen salarial, prestacional y pensional del Parlamentario Andino que representa a Colombia en el Parlamento Andino es el mismo de los Senadores de la República de Colombia y en consecuencia, deben ser afiliados al fondo de Prestaciones Sociales del congreso de la República para la atención de su seguridad social en salud y en pensiones.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO**  
Presidente de la Sala

**LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO**  
Consejero

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**  
Consejero

**AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA**  
Consejero

**JENNY GALINDO HUERTAS**  
Secretaria de la Sala