



**Función Pública**

## Concepto 163951 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20196000163951\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20196000163951

Fecha: 28/05/2019 05:10:18 p.m.

Bogotá D. C

REF: CONGRESISTAS. UTL. Permisos remunerados y licencias ordinarias para los empleados públicos que conforman las unidades de trabajo legislativo de los senadores. RAD. 2019-206-013477-2 del 12 de abril de 2019.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta, si para los empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) de los senadores, los días sábados, domingos y festivos, durante el periodo de sesiones, son hábiles y se les aplica las disposiciones contenidas en los artículos [2.2.5.5.17](#) y [2.2.5.5.5](#) del Decreto 1083 de 2015, me permito manifestarle lo siguiente:

La Ley 5ª de 1992<sup>1</sup>, establece:

“ARTÍCULO 83. DÍA, HORA Y DURACIÓN. Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas.

Los días miércoles de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo cuya discusión estuviere cerrada y sometida a consideración de las plenarias. No obstante, los demás días serán igualmente hábiles para adoptarse tales decisiones, siempre que mediare una citación oportuna y expresa a cada uno de los integrantes de la respectiva Corporación legislativa.

Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas. La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación de la Corporación respectiva.

Las sesiones de las Comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarias de la Cámara respectiva”.

Así mismo, el párrafo del artículo 384 ibídem, consagra:

“PARÁGRAFO. Mientras se expiden las normas sobre carrera administrativa de la Rama Legislativa, se aplicarán las normas generales de Carrera Administrativa que rigen para la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo que sean compatibles”. (Subrayado fuera de texto)

De igual forma, el artículo 388 de la misma Ley 5ª, consagra

“UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS. <Artículo modificado por el artículo 1o. de la Ley 186 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> <Primer inciso modificado por el artículo 7 de la Ley 868 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo, en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato. (Subrayado fuera de texto)

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor del sueldo mensual de dicha planta o Unidad de Trabajo no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad. (...)”

De conformidad con las disposiciones antes mencionadas, las Unidades de Trabajo legislativo de los Senadores podrá integrarse por no más de 10 empleados o contratistas y, por lo tanto, con el fin de atender su consulta, será necesario tener en cuenta el tipo de vinculación de las personas que prestan sus servicios a la respectiva Unidad, con el fin de determinar si es procedente el otorgamiento de permisos remunerados o licencias ordinarias.

En cuanto a los contratos de prestaciones de servicio, el Consejo de Estado<sup>2</sup>, señaló:

“La vinculación jurídica derivada del contrato de prestación de servicios es diferente de la que emana de la relación laboral de origen contractual con los trabajadores oficiales. En efecto, el de prestación se refiere a actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad; el contratista es autónomo para ejecutar el contrato; no se causan prestaciones sociales y no responde disciplinariamente -Sentencia C-280/96, mientras que el trabajador oficial, en su orden, labora en la construcción y sostenimiento de obras públicas o está vinculado a una empresa industrial o comercial del Estado; está, por esencia, subordinado a la administración; las prestaciones sociales le son consustanciales y responde disciplinariamente.

De los presupuestos de la definición legal y de los elementos analizados, se concluye que particulares que colaboran con el Estado mediante un contrato de prestación de servicios o cualquier otro, tipificado en la ley 80 de 1993 o producto de la autonomía de la voluntad, no están subsumidos en el contexto de la función pública, ni son, por tanto, servidores públicos y, por lo mismo, no reciben "asignación" en los términos establecidos, lo que hace imposible aplicarles el régimen de estos.” (Subrayado fuera de texto)

En este mismo sentido, la Corte Constitucional<sup>3</sup>, ha indicado:

“ (...) La Corte ha explicado que la persona que contrata con el Estado no adquiere por ese solo hecho la categoría de empleado público o de trabajador oficial por lo que la situación legal y reglamentaria y la relación laboral de estos no es equivalente ni asimilable a la situación del contratista independiente<sup>4</sup>.(...)”

Por lo tanto, los contratistas de prestación de servicios no tienen la calidad de servidores públicos y, por el contrario, son particulares que no pierden su calidad de tales y realizan las actividades pactadas con autonomía e independencia frente al organismo contratante y, por lo tanto, no le son de aplicación las disposiciones contenidas en el Decreto 1083 de 2015.

Ahora bien, en cuanto a las normas aplicables a los empleos de libre nombramiento y remoción del Congreso de la República el Consejo de

Estado<sup>5</sup>, señaló:

“(…) Ahora bien, la mencionada ley 909 del 23 de septiembre de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, establece en el artículo 55, la aplicación de las normas de administración de personal que ella contempla y las de los decretos leyes 2400 y 3074 de 1968 a los empleados de las entidades a que se refiere el artículo 3º de la misma, entre las cuales se encuentra el Congreso de la República. Dice así el artículo 55:

“ARTÍCULO 55.- Régimen de administración de personal.- Las normas de administración de personal contempladas en la presente ley y en los Decretos 2400 y 3074 de 1968 y demás normas que los modifiquen, reglamenten, sustituyan o adicionen, se aplicarán a los empleados que presten sus servicios en las entidades a que se refiere el artículo 3º de la presente ley.

PARÁGRAFO.- Derogado por el artículo 14 de la ley 1033 de 2006”(7) (Resalta y subraya la Sala).

Como se observa, esta norma establece que las disposiciones sobre administración de personal contenidas en la ley 909 y en los decretos leyes 2400 y 3074 de 1968, y sus decretos reglamentarios, se aplican a los empleados de las entidades mencionadas en el artículo 3º de la misma ley 909, una de las cuales es el Congreso de la República<sup>6</sup> (8). El artículo 55 citado dice “empleados” en general, sin hacer distinciones, de manera que cobija a las distintas clases de empleados de la entidad, salvo que una norma específica restrinja su ámbito de aplicación a alguna clase o clases de ellos.

“(…)”

Los artículos acabados de mencionar devienen aplicables, en virtud de la remisión ordenada por el artículo 55 de la ley 909 de 2004, a los empleados del Congreso de la República, ya sean de libre nombramiento y remoción, provisionalidad, carrera o elección, que, como se explicó, son las distintas clases de funcionarios que se encuentran comprendidos dentro de la categoría de “empleados de la Rama Legislativa del Poder Público” pues, se reitera, la última disposición citada no hace distinciones o exclusiones entre los empleados de las entidades objeto de la remisión normativa.(…)”

De acuerdo con lo anterior, es procedente aplicar contenidas en el Decreto 2400 y 3074 de 1968 y demás normas que los modifiquen, reglamenten, sustituyan o adicionen, se aplicarán a los empleados que presten sus servicios, entre otros a los empleados que prestan sus servicios en el congreso de la República.

Ahora bien, frente a la vinculación de asesores y la especial función que cumplen en las UTL, la Corte Constitucional en sentencia C- 172 de 2010, indicó:

“(…)”

Mediante sentencia C-124 de 2004, la Corte Constitucional se refirió a la contratación de Asesores para la Unidad de Trabajo Legislativo<sup>7</sup>. En relación con el propósito de estas Unidades dijo la Corporación que ellas buscaban 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”. Destacó la Corporación el carácter flexible con que la Ley 5ª de 1992 reguló lo concerniente a las Unidades de Trabajo Legislativo, 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<sup>8</sup>

3.3.3. A partir de lo visto, puede concluirse que las Unidades de Trabajo Legislativo introducidas por la Ley 186 de 1995 tuvieron 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. En pocas palabras: la creación de las

Unidades de Trabajo Legislativo 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. Todo ello en la búsqueda por 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. (...)” (subrayado fuera de texto).

Dadas las condiciones especiales en la que opera el Congreso para el desarrollo y cumplimiento de sus funciones constitucionales, el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992, estableció una forma especial de lo que son días hábiles, en la cual, se establece para reuniones de las cámaras legislativas y sus comisiones, un horario determinado que fijan las mesas directivas.

En ese orden, los empleados de las UTL, se sujetarán a estas condiciones especiales de horarios y días hábiles, teniendo en cuenta que, estas unidades están concebidas bajo la idea de elevar y hacer más eficientes las labores del legislativo, así como también, el buen desempeño de Senadores y Representantes en su respectivos debates y labores legislativas.

En consecuencia, se considera que serán las respectivas Mesas Directivas las que determinen el horario y las situaciones administrativas que se generen del mismo.

Por último, me permito indicarle que para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web [www.funcionpublica.gov.co/eva](http://www.funcionpublica.gov.co/eva) en el link “Gestor Normativo” donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Jorge Rojas

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortez

12602.8.4

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes

2. Concepto del 10 de mayo de 2001 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado Radicación No. 1.344, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

3. Corte Constitucional, C-124 de 2004.M.P. Álvaro, TAFUR GALVIS.

4. Sentencia C-739/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

5. Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto Rad. No. 11001-03-06-000-2010-00042-00 del 13 de mayo de 2010, Consejero Ponente (E.): William Zambrano Cetina, Número interno 1.997

6. El artículo 3º de esta ley dispone: *“Artículo 3º.- Campo de aplicación de la presente ley.- 1. (...) (...) 2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como: - (...) - El que regula el personal de carrera del Congreso de la República. Parágrafo 2º (sic).- Mientras se expida (sic) las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley”* (Destaca la Sala).

Conforme se aprecia, este párrafo reafirma lo dispuesto en el párrafo del artículo 384 de la ley 5ª de 1992, en el sentido de que mientras se expiden las normas para los empleados de carrera del Congreso de la República, les serán aplicables las disposiciones de la ley 909 de 2004. Se trata aquí de aplicación directa de las normas de la ley 909, por la remisión anotada, no de la aplicación con carácter supletorio, ya que ésta se dará solamente cuando se haya expedido la legislación del personal de carrera del Congreso y se presente algún vacío que sea necesario llenar con la ley 909.

7. En aquella ocasión le correspondió a la Corte pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión *“salvo los aportes al régimen de seguridad social que serán pagados por el Congreso”* contenidas 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. La demandante alegó el desconocimiento de los artículos 13 y 209 de la Carta Política. A su juicio, la previsión contenida en el segmento acusado daba pie a que los contratistas de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas reclamaran al Congreso en calidad de reembolso los dineros por ellos desembolsados como aportes al régimen de seguridad social, asunto que no aplicaba para los demás contratistas del Estado vinculados mediante contrato de prestación de servicios. Señaló la actora que *“en cuanto se imponía así al Congreso -sin que [existiera] justificación alguna-, la obligación de pagar o rembolsar el valor de los aportes a la seguridad social de los Asesores de la Unidad de Trabajo Legislativo, que sean vinculados mediante contrato de prestación de servicios, se [establecía] un trato discriminatorio en relación con los demás contratistas del Estado que no gozan del mismo privilegio”*. Añadió que *“...La frase acusada [establecía] una diferencia de trato arbitraria e injustificada desde un punto de vista jurídico, esto es, no se [fundaba] en motivos objetivos y razonables, y además [resultaba] desproporcionada en su alcance o contenido, pues mientras todos los trabajadores del Estado, e incluso los particulares, [debían] hacer un esfuerzo y colocar aportes para el pago de los parafiscales, los asesores de la UTL [estaban] exentos de ese esfuerzo...”*.

8. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-03-16 00:10:37*