



Concepto 302661 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

20196000302661

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20196000302661

Fecha: 16/09/2019 04:59:07 p.m.

Bogotá D. C

REFERENCIA: Observaciones al Proyecto de Ley No. 135 de 2019 Senado – 396 de 2018 Cámara “por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5^a de 1992, modificada por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7º de la Ley 868 de 2003”. RAD. 20192060311322 del 6 de septiembre de 2019.

Revisado el Proyecto de Ley de la referencia, me permito presentar los siguientes comentarios y consideraciones, en el marco de las competencias de este Departamento Administrativo:

En términos generales el proyecto de ley en estudio, tiene por objeto la interpretación del artículo 388 de la Ley 5 de 1992, modificada por el artículo 1 de la ley 186 de 1995 y todas las demás normas concordantes, de la siguiente manera:

Primero, en el sentido de que los empleados y contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo puedan desempeñar sus múltiples funciones en cualquier lugar del territorio nacional que el Congresista designe.

Segundo, en el sentido de que los empleados y contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo asisten, apoyan o asesoran al Congresista en el cumplimiento de todas sus funciones y labores, sean estas legislativas, políticas, de control, técnicas, sociales, de campaña política, de comunicación, rendición de cuentas o cualquier otra que el Congresista le asigne, relacionada con sus funciones constitucionales y legales.

Tercero, en el sentido que la certificación de cumplimiento de labores en el caso de los contratistas de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo debe estar acompañada de un informe de actividades; mientras que en el caso de los empleados de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo no será necesario dicho informe.

Una vez revisado el contenido del Proyecto de Ley, puede evidenciarse que el legislador pretende regular a través de una misma norma las condiciones laborales de los empleados públicos y de los contratistas que se encuentran vinculados a las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) como si se tratara de una misma categoría de vinculación laboral.

Sobre el particular, cabe resaltar que los contratos laborales celebrados por el estado se diferencian de los contratos estatales de prestación de servicios en cuanto los primeros cuentan con desarrollo y protección de rango constitucional, mientras que los segundos tienen un desarrollo eminentemente legal.

En ese sentido y dando cumplimiento al artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, el legislador definió el contrato laboral como aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de prestación de servicios como un contrato estatal que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, los cuales sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.

La norma enunciada también establece en su último inciso que en ningún caso los contratos de prestación de servicios generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009¹ manifestó que “en este sentido, es evidente que el Constituyente no estableció el mismo trato jurídico para la relación laboral y para la vinculación contractual por prestación de servicios con el Estado, pues mientras que la primera tiene amplia protección superior la segunda no sólo no tiene ninguna referencia constitucional porque corresponde a una de las múltiples formas del contrato estatal, sino que no puede ser asimilada a la relación laboral porque tiene alcance y finalidades distintas. Así las cosas, desde la perspectiva constitucional no es posible erigir para la relación laboral con el Estado y para el contrato de prestación de servicios consecuencias jurídicas idénticas y las mismas condiciones de acceso a la función pública”.

De acuerdo con la normativa y jurisprudencia citadas, no es procedente regular de la misma manera las actividades que desarrollan los contratistas de prestación de servicios, frente a las funciones asignadas a los empleados públicos, dado que su vinculación es diferente.

Ahora bien, no se considera conveniente utilizar la expresión “múltiples funciones” como está contemplada en el segundo inciso del artículo 1 y en el párrafo del Proyecto de Ley de la referencia, toda vez que, de conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política, las funciones de los empleados públicos siempre serán aquellas que estén detalladas en la ley o reglamento, en este caso las que señale el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, que para ello establezca la Entidad.

Para el caso de los contratistas, las actividades, obligaciones, emolumentos o informes de gestión estarán establecidas en el contrato de prestación de servicios suscrito con la respectiva entidad.

Por otra parte, el Proyecto de Ley se refiere a que los empleados públicos y los contratistas vinculados a las UTL podrán desempeñar todo tipo de funciones, en cualquier lugar del territorio o fuera del país en el caso de las circunscripciones internacionales (parágrafo del Proyecto de Ley de la referencia).

Al respecto es necesario aclarar que los contratistas, a diferencia de los empleados públicos, cumplen con las obligaciones contenidas en el contrato de prestación de servicios que suscriben con la entidad del Estado, por lo que no es correcto que la norma establezca que aquellos podrán “desempeñar funciones”.

Adicionalmente, de la lectura del inciso segundo y del parágrafo del artículo primero del Proyecto de Ley se infiere que el Legislador pretende que tanto los contratistas como los empleados públicos de las UTL puedan desplazarse a un lugar diferente al de su sede habitual de trabajo para cumplir con sus obligaciones contractuales o desarrollar sus funciones según sea el caso.

Sobre el particular, debemos indicar que en tratándose de los empleados públicos las normas de administración del personal en el sector público establecen una serie de condiciones y requisitos en caso de que el empleado deba desplazarse a lugares distintos a su lugar de trabajo.

De esta manera, el artículo [55](#) de la Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones” establece que las normas de administración de personal contempladas en dicha norma, en los Decretos [2400](#) y [3074](#) de 1968 y demás normas que los modifiquen, reglamenten, sustituyan o adicionen, se aplicarán a los empleados públicos del Congreso de la República.

En ese orden de ideas, y en relación con los desplazamientos de los empleados públicos a otros lugares distintos a la sede habitual de su trabajo el artículo [2.2.5.5.25](#) del Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, contempla la figura de comisión de servicios como una situación administrativa en virtud de la cual el empleado público puede ejercer temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, o realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionan con el ramo en que presta sus servicios el empleado, y no constituye forma de provisión de empleos.

Del mismo modo, el artículo [2.2.5.5.27](#) del Decreto 1083 de 2015 establece que el empleado en comisión de servicios en una sede diferente a la habitual tendrá derecho al reconocimiento de la remuneración mensual que corresponde al cargo que desempeña y al pago de viáticos y, además, a gastos de transporte, cuando estos últimos se causen fuera del perímetro urbano.

De conformidad con las normas transcritas, cuando un congresista requiera que un empleado público de su Unidad de Trabajo Legislativo se desplace en el ejercicio de sus funciones a un lugar diferente a su lugar habitual de trabajo, que en este caso es la sede principal del Congreso de la República, ubicada en la ciudad de Bogotá, deberá tener en cuenta lo establecido en el Decreto 1083 de 2015 y reconocer el pago por concepto de viáticos y gastos de transporte a que haya lugar.

Para el caso de los contratistas, las comisiones de servicios deberán estar contempladas dentro del contrato de prestación de servicios y en todo caso la entidad deberá asumir los gastos de viáticos y gastos de transporte según se haya acordado en el contrato.

Finalmente, el artículo [388](#) de la Ley 5^a de 1992 vigente establece que “*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*”.

Esta norma fue modificada por la Ley [868](#) de 2003² que amplió el número de empleados en la Unidades de Trabajo Legislativo y el valor del sueldo mensual de dicha unidad a 40 salarios mínimo. Dicha modificación se encuentra justificada en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 112 de 1994 Cámara “Por la cual se modificó parcialmente la Ley 5^a de 1992”, de la siguiente manera:

“Las razones de justificación de la presente iniciativa son fundamentalmente de orden a la obtención de una mayor eficiencia en la labor legislativa por parte de cada uno de los honorables Congresistas, teniendo en cuenta el desarrollo de la Constitución Nacional que se está presentando y se dará en el futuro.

(...)

La anterior modificación daría a cada honorable Representante un margen mayor de desempeño, pues contaría con conocimientos más especializados, idóneos que a su turno se reflejaría en una eficaz tarea legislativa”.

De lo anterior, se puede deducir que la razón de ser de las Unidades de Trabajo Legislativo es brindar un apoyo al Congresista en el desarrollo de su actividad legislativa, la cual será desarrollada en cada una de las corporaciones públicas que componen el Congreso de la República, cuyo

domicilio y única sede es la ciudad de Bogotá, desconocería dicha finalidad al pretender que los empleados públicos y contratistas vinculados a las UTL desempeñen sus funciones en cualquier lugar del territorio nacional, sin tener en cuenta que el Congresista a quien brinda su apoyo desarrolla su actividad legislativa en la sede principal del Congreso de la República en la ciudad de Bogotá.

Cordialmente,

FERNANDO ANTONIO GRILLO RUBIANO

Director

Proyecto: Ma. Camila Bonilla G.

Revisó: Dr. Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1. Sala Plena. Corte Constitucional. Sentencia C-614 del 2 de septiembre de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
2. "Por la cual se modificó parcialmente la Ley 5^a de 1992"

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:32:41