



## Función Pública

# Concepto Sala de Consulta C.E. 944 de 1997 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA - Régimen Prestacional / QUINQUENIO

Los empleados públicos de la Contraloría General de la República, quienes por disposición del Art. 113 de la ley 106 de 1993, tendrán derecho a disfrutar, además del régimen prestacional establecido para los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público a nivel nacional, de las prestaciones que les conceden normas anteriores, entre otras, a saber: la bonificación especial de un mes de remuneración por cada período de cinco años cumplidos al servicio de la institución (quinquenio), prima de servicio anual, bonificación especial de recreación, bonificación por servicios prestados -cada vez que cumplan un año de labor de la Contraloría- prima técnica y prima de alta gestión.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada su publicación con oficio No. 04179 de 23 de abril de 1997.

BONIFICACIÓN POR SERVICIOS / FUNCIONARIO JUDICIAL / EMPLEADO JUDICIAL

El Gobierno Nacional con fundamento en las normas generales señaladas en la ley 4a. de 1992, creó la bonificación por servicios prestados para funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar. Esta bonificación, aunque especial, rige " en los mismos términos establecidos en los arts. 45 y siguientes del decreto 1042 de 1978 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen". La remisión del régimen especial al general debe entenderse respecto de las características y forma de pago de la bonificación, pero la misma solo la perciben los funcionarios y empleados a que se refiere el decreto y mientras dicho personal permanezca al servicio de la Rama Judicial o de la Justicia Penal Militar.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada su publicación con oficio No. 04179 de 23 de abril de 1997.

ACUMULACIÓN DE TIEMPO DE SERVICIOS / PRESTACIONES SOCIALES / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA / REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL / FUNCIONARIO JUDICIAL / EMPLEADO JUDICIAL / RÉGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL - Aplicación / SEGURIDAD SOCIAL / PENSIÓN DE JUBILACIÓN

Los tiempos servidos en organismos estatales del nivel nacional dotados de régimen prestacional especial (Contraloría, Registraduría, Rama Judicial, entre otros), en general no son acumulables con los tiempos servidos dentro de la rama ejecutiva nacional, para efectos de liquidar prestaciones sociales; se exceptúan los casos en que exista la pertinente norma legal de remisión en favor de determinados empleados públicos o de trabajadores oficiales. De acuerdo con los principios que rigen la seguridad social integral, conforme al Art. 48 de la Constitución Política, la ley 100 de 1993 y los arts. 13 literal f) y 33 de ésta, es procedente jurídicamente acumular el tiempo de servicios de un empleado oficial de la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Rama Judicial o el subsector oficial de salud territorial con el tiempo de servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, para efectos de liquidar las pensiones de jubilación o vejez.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada su publicación con oficio No. 04179 de 23 de abril de 1997.

[Ver la Circular del D.A.F.P. 1 de 2002](#) , [Ver el Decreto Nacional 1919 de 2002](#)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN

Santa fe de Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

Radicación número: 944

Actor: DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Referencia: Prestaciones sociales. Servidores públicos que laboran en organismos con régimen especial y pasan a organismos con régimen general; acumulación de tiempo de servicio.

El señor director del Departamento Administrativo de la Función Pública, doctor Edgar Alfonso González Salas, se dirige a la Sala en los términos siguientes:

En diversos regímenes de personal aplicables de manera especial a algunos organismos del Estado, v. gr. Contraloría General de la Nación (sic), Registraduría, Rama Judicial y otros, se remite al régimen prestacional general aplicable a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional

**Concepto Sala de Consulta C.E. 944 de 1997 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil**

**1**

**EVA - Gestor Normativo**

(decretos 3135/68, 1848/69, 1045/78, etc.).

Dentro de este régimen general existen algunas disposiciones que permiten acumular tiempos servidos entre los diversos organismos relacionados en el artículo 1 del decreto 1045/78 (Rama Ejecutiva Nacional), cuya interpretación se ha dado en dos sentidos:

Que sólo se remite en cuanto al contenido y valor de cada una de las prestaciones consagradas en el régimen general, sin incluir las disposiciones sobre acumulación de tiempos, las cuales regirán exclusivamente para organismos de la Rama Ejecutiva Nacional.

Que se remite a todas las disposiciones del régimen general, entendiéndose adicionado el artículo 1 del decreto 1045/78, sobre el campo de aplicación del mismo y de esta manera, las normas de acumulación de tiempos contenidas en el Régimen General se aplicarían también a los servidores de los organismos con régimen especial que remiten a aquel.

#### POSICIÓN DE LA OFICINA JURÍDICA DE ESTE ORGANISMO

La Oficina Jurídica de este Departamento Administrativo ha venido conceptuando en el primer sentido, teniendo en cuenta para ello que se trata de organismos independientes de la Rama Ejecutiva Nacional, con presupuestos diferentes al de ésta. Dichos conceptos han generado inconformidad en algunos servidores afectados por los mismos y por tal razón se ha considerado conveniente elevar la presente consulta ante esa Honorable Corporación, a efecto de obtener un pronunciamiento altamente autorizado sobre este asunto.

Se consulta:

Por el hecho de remitir las normas de la Contraloría, la Registraduría, la Rama Judicial, el subsector oficial de salud territorial, entre otros, al régimen prestacional general de la Rama Ejecutiva Nacional, debe entenderse que los tiempos servidos en aquellos organismos con régimen especial son acumulables con los servidos dentro de la Rama Ejecutiva Nacional, para efectos de liquidar prestaciones sociales?.

#### LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE :

I. Marco Jurídico. El decreto ley 3135 de 1968 y su decreto reglamentario 1848 de 1969 regularon, por una parte, la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y, por la otra, el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales de la rama administrativa del poder público, "mientras la ley no disponga otra cosa".

En tal sentido se prescribe, por ejemplo, respecto de vacaciones, que los empleados públicos y los trabajadores oficiales tienen derecho a quince (15) días hábiles por cada año de servicio, "salvo lo que se disponga por reglamentos especiales para empleados que desarrollan actividades especialmente insalubres o peligrosas" y advierte que las vacaciones de los funcionarios de la rama jurisdiccional, del ministerio público y del ramo docente se rige "por normas especiales".

Igualmente, contiene prescripciones sobre prima de navidad (Art. 11), auxilio funerario (Art. 13) y, en general, en relación con prestaciones a cargo de la entidad de previsión social a la cual se halle afiliado el empleado o trabajador, tales como pensión vitalicia de jubilación, pensión por retiro de vejez, pensión de invalidez, asistencia médica, servicio odontológico, auxilio de maternidad, indemnización por enfermedad profesional o por accidente de trabajo, seguro por muerte (Art. 14).

El legislador extraordinario, al avanzar en la regulación de la materia, mediante el decreto 1045 de 1978 fijó las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional, con excepción del personal de las fuerzas militares y de policía que tenga un régimen de prestaciones especial.

En el mencionado decreto se enumeran como prestaciones sociales a cargo de los organismos de la administración pública del orden nacional (la Presidencia de la República, los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales) o de las entidades de previsión, las siguientes, cuyo reconocimiento y pago les corresponde:

- a. Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria;
- b. Servicio odontológico;
- c. Vacaciones;
- d. Prima de vacaciones;
- e. Prima de Navidad;
- f. Auxilio por enfermedad;
- g. Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional;
- h. Auxilio de maternidad;
- i. Auxilio de cesantía;

- j. Pensión vitalicia de jubilación;
- k. Pensión de invalidez;
- l. Pensión de retiro por vejez;
- m. Auxilio funerario;
- n. Seguro por muerte (Art. 5º.).

El régimen de prestaciones sociales dispuesto en la normatividad anterior, comprende solamente a los empleados oficiales de la Rama Ejecutiva en lo nacional y, por tanto, en este mismo nivel quedan excluidos los empleados oficiales pertenecientes a la Rama Judicial, a la Contraloría General de la República, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, etcétera, para cada uno de los cuales el legislador previó la aplicación de regímenes especiales.

En el año de 1988 hubo un cambio importante con la adopción de un criterio unificado en materia de pensión de jubilación que favoreció por igual a los empleados públicos, los trabajadores oficiales y a los trabajadores particulares y, además, autorizó al Gobierno Nacional para determinar la distribución de las obligaciones entre las entidades involucradas mediante un reparto por "cuotas partes". En efecto, la ley 71 de dicho año dispuso:

ART. 7o. A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias entidades de previsión social o de las que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, Intendencial, Comisarial o Distrital y en el Instituto de Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas. (La Sala resalta con negrilla).

En el año de 1991, la nueva Constitución Política otorgó a la seguridad social un tratamiento especial y preferente dentro del conjunto de derechos económicos y sociales. Garantizada a todos los habitantes como un derecho irrenunciable, fue concebida como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado y que, con la colaboración de los particulares, ampliará progresivamente su cobertura, siempre con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Tal es la filosofía que inspira el contenido del artículo 48 de la nueva Constitución. Su desarrollo en la ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, ha permitido iniciar un importante proceso de cobertura de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional.

De ahí la conformación de un Sistema General de Pensiones y de un Sistema General de Salud, con los cuales se pretende lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad. El objeto del primero de ellos es garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinen en la ley, así como propender la ampliación progresiva de la cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

Concebida y organizada como universal e integral, la seguridad social se guía por estos principios inspiradores, los que se complementan con los de eficiencia, solidaridad, unidad y participación. La ley define aquellos dos aspectos medulares en la forma siguiente:

**UNIVERSALIDAD.** Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

**INTEGRALIDAD.** Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta ley. (Ley 100 de 1993, artículo 2º., letras b. y d.).

Aún cuando el sistema persigue una cobertura total, el legislador consideró prudente hacer algunas excepciones, atendiendo al régimen jurídico especial por el cual se rigen determinados servidores públicos y las características de los organismos del Estado a que pertenecen. Al cumplimiento de esta finalidad, la ley 100 reservó su artículo 279, en el cual se estipula que el sistema integral de seguridad social no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la policía nacional (ni al personal regido por el decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de dicha ley), ni a los miembros de las corporaciones públicas que esta ley denomina "no remunerados", ni a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ni a los servidores públicos y pensionados de la Empresa Colombiana de Petróleos, sin que para los pensionados de dichos sectores, las excepciones impliquen negación de los beneficios y derechos previstos en los artículos 12 y 142, sobre coexistencia de los regímenes solidarios y mesada adicional, como lo explicó en su oportunidad la ley 238 de 1995 (Art. 1º.).

En concordancia con la disposición a que se hace referencia, la ley 100 de 1993, al determinar su campo de aplicación, dispone que con las excepciones previstas en el artículo 279 se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores para quienes a la fecha de vigencia "de esta ley" hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial, en todos los órdenes, del Instituto de Seguros Sociales y del

sector privado en general (artículo 11, declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-408/94).

Respecto de la acumulación de tiempos de servicio, su interés consiste en la manera como repercute para los efectos concernientes a la aplicación del Sistema General de Pensiones y sus dos regímenes solidarios, el de prima media con prestación definida y el de ahorro individual; así mismo, quien haya cotizado en distintas entidades de previsión social o en el Instituto de Seguros Sociales, puede obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación o de vejez, dentro del esquema diseñado por el nuevo sistema de seguridad social. Todo ello por cuanto la ley 100 dispuso la suma de las semanas cotizadas, o el tiempo de servicio como servidores públicos, en los siguientes términos que corresponden a su artículo 13 :

Para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes, se tendrán en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos, cualquiera sea el número de semanas cotizadas o el tiempo de servicio.

Para efectos del cómputo de las semanas, el artículo 33 de la misma ley prevé que se tendrá en cuenta:

El número de semanas cotizadas en cualesquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones.

El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados.

El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre que la vinculación laboral se encuentre vigente o se inicie con posterioridad a la vigencia de la presente ley.

El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.

Como se advierte del estudio de la ley 100 de 1993 y de las disposiciones transcritas, el hecho de acumular tiempos de servicio o sumar cotizaciones tiene incidencia para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que ella regula, campo en el cual desaparecen las restricciones.

II. Prestaciones no comprendidas en el sistema de seguridad social. Como parte integrante del sistema de seguridad social integral - destinado a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios - el sistema general de pensiones comprende las pensiones por jubilación, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, del Instituto de Seguros Sociales y del sector privado en general. Por consiguiente, se rige por la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Respecto de las demás prestaciones sociales (las previstas para la rama ejecutiva nacional en los decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1042 y 1045 de 1978, etcétera, y en regímenes especiales para la Rama Judicial, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, etcétera), el legislador ha conformado sistemas en los cuales cada uno conserva su especificidad o independencia, a menos que exista norma especial de remisión que permita extender beneficios del régimen especial al general, o viceversa. De ahí que no sea procedente la acumulación de tiempo de servicio entre uno y otro sistema, con dicha salvedad: que la ley, por voluntad expresa, haya querido extender alguno o algunos de los beneficios, en favor por ejemplo de empleados oficiales que pasan de un organismo con régimen especial a un organismo con régimen general.

De manera que las prestaciones sociales susceptibles de acumulación, lo son dentro del correspondiente régimen - general o especial -, siempre que no haya solución de continuidad (en el régimen general "se entenderá que hubo solución de continuidad cuando medien más de quince días hábiles de interrupción en el servicio a una y otra entidad", conforme al artículo 10 del decreto 1045/78); no se admite entonces el cruce de beneficios, con excepción del caso de remisión expresa que haga la ley en favor de empleados oficiales. Lo cual implica, cuando se produzca solución de continuidad o cambio de régimen, que deberá hacerse el corte de cuentas a que haya lugar.

Hay también eventos en los cuales la ley especial remite como punto de referencia al régimen general, sin que los beneficios especiales que otorga se transmitan a los empleados oficiales que pasan al régimen general, por cuanto aquellos se entienden concedidos con exclusividad a servidores de la correspondiente institución de régimen especial y mientras permanezcan en ella. Así ocurre con los empleados públicos de la Contraloría General de la República, quienes, por disposición del artículo 113 de la ley 106 de 1993, tendrán derecho a disfrutar, además del régimen prestacional establecido para los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público a nivel nacional, de las prestaciones que les conceden normas anteriores, entre otras, a saber: la bonificación especial de un mes de remuneración por cada período de cinco años cumplidos al servicio de la institución (quinquenio), prima de servicio anual, bonificación especial de recreación, bonificación por servicios prestados - cada vez que cumplan un año de labor en la Contraloría -, prima técnica y prima de alta gestión.

Recientemente el Gobierno Nacional, con fundamento en las normas generales señaladas en la ley 4ª. de 1992, creó la bonificación por servicios prestados para funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar. Esta bonificación, aunque especial, rige "en los mismos términos establecidos en los artículos 45 y siguientes del decreto ley 1042 de 1978 y las demás normas que lo modifiquen o adicione". La remisión del régimen especial al general debe entenderse respecto de las características y forma de pago de la bonificación, pero la misma sólo la perciben los funcionarios y empleados a que se refiere el decreto y mientras dicho personal permanezca al servicio de la Rama Judicial o de la Justicia Penal Militar.

Por último, cuando se reconozca una prestación social causada por acumulación de tiempos de servicio, a cuyo pago deban concurrir distintas entidades, habrá lugar a la repetición de cuotas partes entre ellas, en los términos de la ley.

III. Se responde. Los tiempos servidos en organismos estatales del nivel nacional dotados de régimen prestacional especial (Contraloría, Registraduría, Rama Judicial, entre otros), en general no son acumulables con los tiempos servidos dentro de la Rama Ejecutiva Nacional, para efectos de liquidar prestaciones sociales; se exceptúan los casos en que exista la pertinente norma legal de remisión en favor de determinados empleados públicos o de trabajadores oficiales.

De acuerdo con los principios que rigen la seguridad social integral, conforme al artículo 48 de la Constitución Política, la ley 100 de 1993 y los artículos 13 literal f. y 33 de ésta, es procedente jurídicamente acumular el tiempo de servicios de un empleado oficial de la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Rama Judicial o el subsector oficial de salud territorial con el tiempo de servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público, para efectos de liquidar las pensiones por jubilación o vejez.

Transcribese al señor director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

CÉSAR HOYOS SALAZAR MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ

Presidente de la Sala

JAVIER HENAO HIDRÓN LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

---

Fecha y hora de creación: 2026-05-08 02:37:58