



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 785 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Radicación 785 febrero 23 de 1996

EMPLEADO DEL DISTRITO CAPITAL / PRESTACION SOCIAL / RECOMPENSA POR SERVICIOS / QUINQUENIO / DISTRITO CAPITAL - Régimen Prestacional

La recompensa por servicios o "quinquenio" es, en el Distrito Capital de Bogotá, una prestación social. La recompensa o "quinquenio", por servicios prestados al Distrito Capital, no es susceptible de reconocerse y pagarse a los empleados públicos que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de los Decretos 1133 y 1808 de 1994, porque para dichos empleados operó un cambio de régimen prestacional, de manera que les es aplicable el dispuesto por la ley para los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional. La bonificación por servicios prestados de que trata el artículo 45 del Decreto - ley 1042 de 1978, establecida para empleados nacionales, también deberá reconocerse y pagarse a las personas vinculadas como empleados públicos al Distrito Capital a partir del 4 de agosto de 1994, fecha de vigencia del Decreto 1808 del mismo año. Las prestaciones de los servidores distritales deberán liquidarse teniendo en cuenta los respectivos factores salariales, mas no a la bonificación por servicios que creó el Acuerdo 44 de 1961, a causa de que ésta es una prestación.

Autorizada su publicación el 1º de marzo de 1996.

Santafé de Bogotá, D. C., veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación número 785.

Referencia: Alcance de la recompensa por servicios prestados, prescrita para los servidores del distrito capital.

El señor Ministro del Interior, por solicitud del alcalde mayor de Santa Fe de Bogotá, D. C., formula a la Sala la siguiente consulta:

1. ¿La recompensa por servicios o quinquenio en el Distrito Capital es salario o prestación?
2. ¿La recompensa o quinquenio debe reconocerse y pagarse a las personas vinculadas a partir de la entrada en vigencia de los Decretos 1133 y 1808 de 1994?
3. ¿Deberá reconocerse y pagarse la bonificación por servicios prestados de que trata el artículo 45 del Decreto 1042 de 1978, a las personas vinculadas como empleados públicos o trabajadores oficiales del Distrito Capital antes y en vigencia de los Decretos 1133 y 1808 de 1994?
4. ¿Las prestaciones de los servidores distritales deberán liquidarse teniendo en cuenta, entre otros factores, la bonificación por servicios prestados?

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE:

1. La recompensa por servicios prestados al distrito de Bogotá. La Constitución de 1886 establecía que era función de la ley, la determinación de "la serie de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro Público" (art. 62), materia que por tanto era expresión del principio de centralismo político. A su vez, el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1968, enumeró entre las atribuciones que el Congreso ejerce por medio de leyes, la concerniente a fijar el régimen de prestaciones sociales.

En desarrollo de la revisión constitucional del año 1945, Bogotá, capital de la república, fue organizada como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario.

Su Concejo Distrital, adelantándose en esta materia al legislador nacional, dispuso mediante el Acuerdo número 44 de 1961 que los empleados y obreros que hubieren trabajado al servicio del Distrito o de las empresas afiliadas por períodos de cinco años consecutivos, sin interrupciones mayores de ciento ochenta días, en caso de enfermedad o accidente de trabajo, o de treinta días, por otras interrupciones de trabajo, mientras

no estén disfrutando de pensión de jubilación y hayan desempeñado sus funciones con corrección y competencia, según certificación que deberán expedir en cada caso los respectivos jefes de personal, tendrán derecho al reconocimiento y pago de una recompensa por servicios, cuyo valor, igual al 15% del sueldo devengado por el trabajador en el último año del respectivo quinquenio, será liquidado de la misma manera que el auxilio de cesantía (art. 22). Y en otra disposición, correspondiente al Capítulo V, Prestaciones, la recompensa por servicios es incluida en el listado de "prestaciones e indemnizaciones", como un derecho de los afiliados a la Caja Distrital de Previsión, o sea de los empleados y obreros del Distrito Especial (art. 20).

La recompensa por servicios, que por causarse cada lustro es conocida también con el nombre de quinquenio, fue modificada por el Acuerdo 86 de 1967, pero solamente en el sentido de desvincular de la Caja Distrital de Previsión su reconocimiento y pagos, funciones éstas que quedaron adscritas a cada organismo o entidad. Reglamentada por el Decreto 796 de 1974 (arts. 1º a 3º), en el estatuto de personal para Bogotá, expedido mediante el Decreto 991 del mismo año, es concebida como "la bonificación que reconoce el Distrito Especial a los empleados distritales conforme al Acuerdo número 86 de 1967 y al Decreto número 796 de 1974".

Convertida la ciudad de Bogotá en Distrito Capital por voluntad del constituyente de 1991, su nuevo estatuto orgánico o Decreto - ley 1421 de 1993, consecuente con el ordenamiento superior que prescribe que el régimen prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública, así como el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, solamente puede ser fijado por el Gobierno Nacional con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en ley de la República, señala en su artículo 129 que regirán en el Distrito y sus entidades descentralizadas las disposiciones que se dicten en desarrollo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, que es precisamente la ley marco sobre materia prestacional.

En desarrollo de aquella ley, el Gobierno dictó para los servidores del Distrito Capital y sus entidades descentralizadas, el régimen prestacional dispuesto en los Decretos 1133 y 1808 de 1994. De conformidad con el decreto primeramente citado, los empleados que se vinculen al servicio público en el Distrito Capital y sus entidades descentralizadas a partir del 1º de junio de 1994, fecha de su vigencia, gozarán del régimen prestacional señalado para los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público. Además, en el segundo de aquellos decretos se prescribe lo siguiente:

Las personas que se hubieren vinculado como empleados públicos o trabajadores oficiales al Distrito Capital y a sus entidades descentralizadas antes de la vigencia de este decreto (4 de agosto de 1994), continuarán gozando de las prestaciones que se les venían reconociendo y pagando.

Lo señalado en el inciso anterior se aplicará a los empleados públicos que continúen desempeñando los cargos que ocupan a la fecha de la vigencia de este decreto u otros empleos cuando a ellos se acceda por motivo de incorporación o ascenso como resultado de un proceso de selección, como para los trabajadores oficiales mientras mantengan esta calidad.

II. La bonificación por servicios prestados a la Nación. La "bonificación por servicios prestados" fue creada para los empleados públicos que desempeñan las distintas categorías de empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, por el Decreto 710 de 1978, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por la Ley 5ª del mismo año.

La mencionada bonificación fue concebida como independiente de la asignación básica y no acumulable para ningún efecto legal, debiendo ser reconocida y pagada al empleado cada vez que cumpla dos años continuos de servicios a una misma entidad oficial y en cuantía equivalente al 50% de la asignación básica señalada por la ley para el empleo ejercido por el funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla.

El artículo 42 del Decreto 710 de 1978 incluyó la bonificación por servicios prestados, así como la prima técnica y la prima de servicio ¿creadas también por la misma norma¿ como factores de salario.

Subrogado en su totalidad en el mismo año de su expedición por el Decreto 1042, en éste la bonificación por servicios prestados se reconoce al empleado que cumpla un año continuo de labores en una misma entidad, con derecho a recibir un 25% de la asignación básica señalada para el empleo que ocupe el funcionario, y se reitera que la bonificación por servicios es factor de salario, junto a los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, la prima técnica, el auxilio de transporte, la prima de servicio y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.

Finalmente, el Decreto 11 de 1993, dictado en desarrollo de las normas generales previstas en la Ley 4ª de 1992, modificó su cuantía y sus factores de liquidación, haciéndola equivalente al 50% del valor compuesto de la asignación básica, los incrementos por antigüedad y los gastos de representación que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, siempre que su remuneración mensual para tal año no fuese superior a \$233.788.00, pues para los demás empleados será equivalente al 35% del valor conjunto de los tres factores de salario indicados(art. 15).

III. La posición de la Sala con respecto al régimen prestacional de los empleados del D.C. Al absolver la consulta número 675 del Ministerio de Gobierno, el 17 de marzo de 1995 esta Sala sostuvo los siguientes criterios:

a) Las personas que, como empleados oficiales, se hayan vinculado al servicio del Distrito Capital de Bogotá y de sus entidades descentralizadas antes del 4 de agosto de 1994, fecha en que entró en vigencia el Decreto 1808 del mismo año, tienen derecho a percibir las prestaciones sociales "que se les venían reconociendo y pagando", siempre que, en la fecha indicada, los empleados ocuparan los mismos cargos u otros por

Concepto Sala de Consulta C.E. 785 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

causa de incorporación o ascenso como consecuencia de un proceso de selección, y los trabajadores oficiales mantuvieran tal carácter. Las prestaciones de los mencionados servidores públicos están reguladas por las Leyes 6ª de 1945, 64 y 65 de 1946, 72 de 1947, 4ª y 171 de 1961, 12 de 1975, 4ª de 1976, 33 de 1985, 71 de 1988 y 100 de 1993 y demás leyes y decretos que las adicionan y reforman. Esto sin perjuicio de que existan convenciones colectivas de trabajo vigentes que reconozcan a los trabajadores oficiales prestaciones sociales superiores al mínimo dispuesto por el ordenamiento jurídico;

b) Las personas que, como empleadas, se han vinculado al Distrito Capital de Bogotá y a sus entidades descentralizadas desde el 4 de agosto de 1994, o que lleguen a vincularse a esas entidades, tienen derecho a percibir las prestaciones sociales correspondientes a "los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público" (artículos 1º del Decreto 1133 y 1º del Decreto 1808 de 1994), prescritas, sobre todo, por los Decretos - ley 3118 y 3135 de 1968 y 1045 de 1978 y por las leyes y decretos que los adicionan y reforman;

c) Las personas que se vinculen al Distrito Capital de Bogotá y a sus entidades descentralizadas desde el 4 de agosto de 1994 como trabajadores oficiales, tienen derecho a las prestaciones sociales que han regido en el Distrito Capital de Bogotá, particularmente a las reguladas por las Leyes 6ª de 1945, 64 y 65 de 1946, 72 de 1947, 4ª y 171 de 1961, 12 de 1975, 4ª de 1976, 33 de 1985, 71 de 1988 y 100 de 1993 y demás leyes y decretos que las adicionan y reforman. Además, les es aplicable el artículo 4º del Decreto Reglamentario 2127 de 1945 y pueden percibir prestaciones sociales que excedan las mínimas prescritas por el ordenamiento jurídico con fundamento en convenciones colectivas de trabajo vigentes.

La Sala considera que esta conclusión se deduce de considerar que el artículo 1º del Decreto 1133 de 1994 sólo prescribe las prestaciones sociales de las personas que, como empleados, se vinculen al Distrito Capital de Bogotá y a sus entidades descentralizadas desde el 4 de agosto de 1994 (artículos 1º del Decreto 1133 y 1º del Decreto 1808 de 1994), sin que regule las prestaciones de los trabajadores oficiales que se vinculen al Distrito Capital de Bogotá y a sus entidades descentralizadas desde la fecha indicada;

d) Los principios expuestos, según el artículo 3º del Decreto 1133 de 1994, deben aplicarse sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley 100 de 1993 sobre las prestaciones sociales de los empleados y trabajadores oficiales vinculados o que se vinculen al servicio del Distrito Capital de Bogotá y a sus entidades descentralizadas, particularmente en lo referente a las pensiones de jubilación, invalidez y de sobrevivientes, régimen que se aplicará gradualmente (negrilla fuera del texto original).

IV. Situación actual de la recompensa por servicios prestados al D.C. El derecho administrativo laboral colombiano distingue entre salario y prestaciones sociales. El salario está constituido, "además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio" ¿que es propiamente la remuneración o sueldo que se percibe por la fuerza de trabajo que se coloca al servicio del empleador? por "todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios" (artículo 42 del Decreto - ley 1042 de 1978. Negrilla fuera del texto original). La misma disposición enumera los factores de salario: incrementos por antigüedad, gastos de representación, bonificación por servicios prestados, prima técnica, auxilio de transporte, prima de servicio y viáticos percibidos por los funcionarios en comisión. Por su parte, el Decreto - ley 1045 de 1978, por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional, enumera las prestaciones sociales: asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria; servicio odontológico; vacaciones, prima de vacaciones; prima de navidad; auxilio por enfermedad; indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional; auxilio por maternidad; auxilio de cesantía; pensión vitalicia de jubilación; pensión de invalidez; pensión de retiro por vejez; auxilio funerario y seguro por muerte (art. 5º).

Para los servidores del sector nacional, es evidente que la bonificación por servicios prestados es un factor salarial. El profesor Younes Moreno la denomina "una institución salarial en la función pública nacional". Se trata de una suma habitual y periódica que recibe el empleado como retribución por sus servicios. En efecto, se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial (o en otra similar, siempre que no haya "solución de continuidad") y será equivalente al 50% o al 35%, según el caso ¿que dependerá de la cuantía? del valor conjunto de la asignación básica, los incrementos por antigüedad y los gastos de representación.

Para los servidores del sector distrital, en cambio, la recompensa o bonificación por servicios prestados fue concebida como una prestación que será pagada a empleados y trabajadores al servicio del Distrito o de sus entidades descentralizadas por períodos de cinco años consecutivos y por un valor equivalente al 15% del sueldo devengado por el empleado oficial en el último año del respectivo quinquenio. Aunque originada en una norma local, el Acuerdo 44 de 1961, y por tanto, anterior en un poco más de tres lustros a la retribución salarial que con el mismo nombre otorgara la ley a empleados del nivel nacional, no ha perdido esa característica de prestación social. Antes bien, disposiciones posteriores que tienen su fundamento en la Constitución de 1991 y en la ley, como los ya mencionados Decretos 1133 y 1808 de 1994, avalan esa conclusión y, aún más, convalidan su fuerza jurídica. Es así como se dispone que de tal recompensa continuarán gozando las personas que se hubieran vinculado como empleados públicos o trabajadores oficiales al Distrito Capital y a sus entidades descentralizadas, antes del 4 de agosto de 1994, fecha en la cual entró en vigencia el Decreto 1808 del mismo año, dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.

La fecha del 4 de agosto de 1994 es así mismo la que indica que, a partir de la misma, las personas que se vinculen al servicio público en el Distrito Capital y que tengan el carácter de empleados públicos, estarán sujetas al régimen prestacional señalado para los empleados de la rama ejecutiva del poder público.

Los trabajadores oficiales, según lo expresado por la Sala en la consulta número 675, transcrita parcialmente, también tienen derecho a las prestaciones sociales que han regido en el Distrito Capital, sin perjuicio de que puedan percibir aquellas que excedan las mínimas prescritas por el ordenamiento jurídico con fundamento en convenciones colectivas de trabajo vigentes.

LA SALA RESPONDE:

1. La recompensa por servicios o "quinquenio" es, en el Distrito Capital de Bogotá, una prestación social.
2. La recompensa o "quinquenio", por servicios prestados al Distrito Capital, no es susceptible de reconocerse y pagarse a los empleados públicos que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de los Decretos 1133 y 1808 de 1994, porque para dichos empleados operó un cambio de régimen prestacional, de manera que les es aplicable el dispuesto por la ley para los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional.
3. La bonificación por servicios prestados de que trata el artículo 45 del Decreto - ley 1042 de 1978, establecida para empleados nacionales, también deberá reconocerse y pagarse a las personas vinculadas como empleados públicos al Distrito Capital a partir del 4 de agosto de 1994, fecha de vigencia del Decreto 1808 del mismo año.
4. Las prestaciones de los servidores distritales deberán liquidarse teniendo en cuenta los respectivos factores salariales, mas no la bonificación por servicios que creó el Acuerdo 44 de 1961, a causa de que ésta es una prestación.

Transcríbase, en sendos ejemplares, a los señores Ministro del Interior y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República (C.C.A., art. 112).

Luis Camilo Osorio Isaza, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Roberto Suárez Franco.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:32:38