



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 4**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>DEMANDANTE:</b>	LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO
<b>DEMANDADO:</b>	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
<b>REFERENCIA:</b>	15001-3333-008-2018-00130-01
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>TEMA:</b>	RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA BONIFICACIÓN POR ACTIVIDAD JUDICIAL DEL DECRETO 3131 DE 2005 PARA JUECES, FISCALES Y PROCURADORES
<b>ASUNTO:</b>	<b>SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA</b>

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO, contra la sentencia de primera instancia proferida el día el 2 de julio de 2019 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

#### 1.1. DEMANDA

##### 1.1.A. Declaraciones y condenas (f. 2v.)

**LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO** (en adelante **LAURA ALBA**), a través de su apoderada judicial, requirió que se declara la nulidad del oficio N° 7907 de 8 de noviembre de 2017, por medio de la cual la entidad demandada le negó el pago de la bonificación por actividad judicial.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordenara a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** (en adelante PGN) que reconociera, liquidara y pagara la mentada bonificación por actividad judicial *“por haber laborado de forma ininterrumpida el segundo semestre del año 2016”* (f. 2v.).

Asimismo, pidió que se ordenara la reliquidación y pago de los aportes al sistema de seguridad social, teniendo como factor la mentada

bonificación; y que, tratándose de las sumas que resultaran a su favor, las mismas fueran indexadas.

### **1.1.B. Fundamentos fácticos (ff. 3-3v.)**

La apoderada de la parte actora indicó que LAURA ALBA prestó sus servicios, ininterrumpidamente, desde el 1 de febrero de 2006 al 5 de septiembre de 2016, ocupando el cargo de Jueza Administrativa en diferentes periodos, siendo el último de ellos: desde el 25 de abril al 5 de septiembre de 2016.

Dijo que, sin que existiera solución de continuidad, el día 6 de septiembre de 2016, LAURA ALBA se vinculó a la PGN, posesionándose como Procuradora 69 Judicial I para asuntos administrativos en la ciudad de Tunja; ejerciendo sus funciones.

Manifestó que, mediante Decreto 3131 de 2005, se había creado una bonificación por actividad judicial para —entre otros— procuradores judiciales I, disponiéndose que a la misma tendrían derecho quienes hubieren laborado como mínimo 4 meses en el respectivo semestre (pagadera en los meses de julio y diciembre).

En tal contexto, indicó que, para el segundo semestre del año 2016, la demandante tenía derecho a devengar la mentada bonificación, ya que había cumplido los requisitos para hacerse acreedora a la misma. Además, precisó que *“en el evento en que un servidor público se retire del servicio de una entidad del Estado y se vincule a otra entidad u organismo, también estatal, sin que medie una interrupción superior a quince días, debe considerarse que no existe interrupción en la prestación del servicio”* (f. 3).

Insistió en que, en su caso, debía entenderse que había una acumulación de tiempo de servicios; que no se afectaba por el cambio en la prestación de servicios de una entidad estatal a otra.

Finalmente, adujo que LAURA ALBA había solicitado a la PGN el reconocimiento de la citada bonificación por actividad judicial; la cual había sido denegada, mediante oficio ante el cual solo procedía el recurso de reposición que, al no ser obligatorio para agotar la sede administrativa, no había sido interpuesto.

### **1.1.C. Fundamentos de derecho (ff. 3v.-5v.)**

Consideró como preceptos normativos violados los siguientes:

**Constitucionales:** Preámbulo y artículos 1, 2, 6, 13, 53, 83 y 280 de la Constitución Política.

**Legales:** Decreto 3131 de 2005.

La apoderada de la parte demandante manifestó que la negación del reconocimiento de la bonificación por actividad judicial trasgredía los derechos mínimos laborales de LAURA ALBA.

En particular, indicó que la bonificación por actividad judicial era una prestación que había sido establecida y era regida por un mismo cuerpo normativo (el Decreto 3131 de 2005) tanto para jueces y fiscales, como para procuradores judiciales. Así, resaltó que, la hoy demandante, había cumplido los requisitos para devengarla, pues había prestado sus servicios de forma ininterrumpida y sin solución de continuidad durante el segundo semestre del año 2016. Además, indicó que era un proceder contrario a Derecho, el no admitirse la acumulación de tiempo de servicios mientras había fungido como Jueza durante el referido periodo.

## **1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (ff. 36-42v.)**

En el término previsto para el traslado de la demanda, la PGN se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda, aduciendo que las normas que contemplan el pago de prestaciones sociales *“no establecen la posibilidad de manera expresa de acumular tiempos de servicios en diferentes entidades del Estado, sino que, por el contrario establece el reconocimiento de tales prestaciones de forma proporcional al tiempo laborado”* (f. 38).

Dijo que, de acuerdo con el Decreto 3131 de 2005 —y sus decretos modificatorios—, la bonificación por actividad judicial debía reconocerse de forma proporcional, siempre y cuando, en el semestre, se hubiera prestado el servicio de forma ininterrumpida por, al menos, 4 meses; lo que no había sucedido en el caso de LAURA ALBA —insistiendo en que no existía norma expresa que permitiera acumular el tiempo de servicios que ella había servido como Jueza—.

Reiteró que *“si el ejecutivo al momento de regular el reconocimiento de esta bonificación hubiese contemplado de manera expresa la figura de ‘no solución de continuidad’, estaríamos ante un escenario donde se podría analizar el desempeño obtenido tanto en una como en la otra entidad, pero al no ser así, la Procuraduría General de la Nación carece de los fundamentos fácticos y jurídicos que se requieren para el reconocimiento de la bonificación que aquí se demanda”* (f. 38v.).

Por último, indicó que el régimen salarial de la PGN era autónomo respecto de otros entes del Estado y, en consecuencia, cualquier modificación, anulación o adición de las normas salariales y/o prestacionales dispuesto por las autoridades para otros regímenes especiales, no le afectaban, ni le eran extensivos sus efectos.

### **1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (ff. 319-325)**

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante sentencia proferida el día el 2 de julio de 2019, resolvió:

*“PRIMERO: Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa propuesta por la entidad demandada, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*

*SEGUNDO: Negar las súplicas de la demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*

*TERCERO: Sin condena en costas, por lo expuesto en la parte motiva.*

*CUARTO: Si existe excedente de gastos procesales, por Secretaría DEVUÉLVASE al interesado.*

*QUINTO: En firme esta providencia, ARCHÍVESE el expediente previo a dejar las constancias respectivas (sic).*

*SEXTO: Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 203 del CPACA en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del C.G.P. conforme a lo expuesto en la parte motiva”.*

Para arribar a la anterior conclusión, el *a quo* se refirió a la naturaleza y regulación de la bonificación por actividad judicial indicando que el derecho a devengar la misma se perdía por: retiro del cargo, imposición de sanción disciplinaria, no cumplimiento del 100% de las metas de calidad y eficiencia y por uso de licencia no remunerada superior a dos meses dentro del semestre.

De otro tanto, el Juez de primera instancia dijo que, para acceder a la misma, debía ejercerse uno de los cargos listados por el Decreto 3131 de 2005 —entre ellos, el de procurador judicial I— y, además, cumplir con el 100% de las metas de calidad y eficiencia que estableciera la respectiva autoridad. Asimismo, destacó que, según el artículo 7 del Decreto 3131 de 2005, era posible obtener la mentada bonificación, aun sin haberse desempeñado durante todo el semestre. No obstante, en este último caso, su reconocimiento sería proporcional y estaba sujeto al

cumplimiento de las citadas metas y a una acreditación de mínimo 4 meses de servicios.

Ya en el caso concreto, indicó que la demandante había laborado como Procuradora Judicial I en el lapso comprendido entre el 6 de septiembre y 31 de diciembre de 2016, es decir, por un término de 3 meses y 25 días, concluyendo que *“el acto administrativo atacado no adolece de una causal de nulidad, ya que efectivamente la demandante no es acreedora al reconocimiento y pago de la bonificación reclamada, por no cumplir los requisitos exigidos en la norma”* (f. 324).

Aunado a lo anterior, el *a quo* concluyó que no era posible *“acumular los tiempos laborados como juez y procuradora para acceder al ciento por ciento de la bonificación (...) ya que la normativa que creó la prestación (...) no contempló la acumulación de tiempos, es decir que dicha figura procede sólo cuando el legislador así lo establece”* (f. 324).

Finalmente, no condenó en costas, al encontrarse que no había prueba de su causación en la primera instancia.

#### **1.4. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN (ff. 327-330)**

Inconforme con la decisión de primera instancia, LAURA ALBA —por intermedio de su apoderada— apeló la sentencia proferida por el *a quo*, con base en los siguientes argumentos:

- Dijo que sí era viable acumular los tiempos de servicios laborados como Jueza administrativa y como Procuradora judicial I ya que, conforme lo jurisprudencia, ello era factible si el reconocimiento de la prestación se gobernaba por el mismo régimen; y siempre que no hubiera existido solución de continuidad. En tal contexto, precisó:
  - o Que la bonificación por actividad judicial era una prestación regulada por una única norma: el Decreto 3131 de 2005; la cual se aplicaba en igualdad de condiciones tanto a jueces, como a procuradores judiciales.
  - o Que, según el Decreto 1042 de 1978 y la jurisprudencia contencioso-administrativa, debía entenderse que no había solución de continuidad si, entre el retiro de un cargo y la fecha de la posesión en el nuevo, no habían transcurrido más de quince días hábiles; lo cual ocurría precisamente en el caso de LAURA ALBA, ya que esta se había desvinculado de

la Rama Judicial el día 5 de septiembre de 2016 y se había posesionado en la PGN desde el 6 de septiembre de 2016.

- Indicó que era desacertado que el *a quo* hubiera dicho que, en su caso, no se podían acumular los diferentes tiempos de servicios, porque el legislador no lo había establecido expresamente. Lo anterior, ya que tal limitación solo operaba cuando se tratara de regímenes diferentes. No obstante, en el caso de marras, el régimen de la bonificación judicial era uno solo (el establecido en el Decreto 3131 de 2005). En tal sentido, consideró que *“el devengo (sic) de la bonificación (...) es acumulable (...) al regularse por la misma norma de carácter especial”*.
- Manifestó que el fallo recurrido se traducía en una interpretación restrictiva y regresiva de los derechos laborales de la demandante que trasgredía la Constitución Política.

## **2. TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

El recurso de apelación fue concedido mediante providencia de 25 de julio de 2019 (f. 332) y admitido por esta Corporación mediante proveído de 14 de agosto de 2019 (f. 336).

Posteriormente, a través de auto de 29 de agosto de 2019, se prescindió de la audiencia de que trata el inciso 4° del artículo 247 del CPACA y se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (f. 340).

### **2.1. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **2.1.A. PARTE DEMANDANTE (ff. 344-344v.)**

Reiteró lo expuesto en el recurso de apelación.

#### **2.1.B. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (ff. 342-343v.)**

Insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y dijo que no había lugar a reconocer la bonificación por actividad judicial, ya que la demandante no se había desempeñado por el tiempo de servicios mínimo —exigido por el Decreto 3131 de 2005— para acceder, así fuera parcialmente, a dicha prestación.

## 2.2. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO (ff. 345-357)

El Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación solicitó que se revocara el fallo impugnado y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

Después de efectuar un recuento de los antecedentes de la demanda, su contestación y el trámite surtido en primera instancia, indicó que el problema jurídico se contraía a establecer si **LAURA ALBA** reunía o no los requisitos previstos en el Decreto 3131 de 2005 para acceder al reconocimiento de la bonificación por actividad judicial, teniendo en cuenta la acumulación del tiempo de servicios que prestó como Jueza de la República y como Procuradora judicial.

Para dilucidar lo anterior, se refirió al régimen de la referida bonificación y concluyó que la misma era una prestación establecida a favor de jueces, fiscales y procuradores judiciales I que ejercían función de intervención judicial.

Dijo que la jurisprudencia del Consejo de Estado no había señalado que, para efectos de liquidar prestaciones, solo fuera posible *“la acumulación de tiempos servidos en diferentes entidades si así lo dispone de manera expresa una norma (...) sino solo (sic) que no es posible la acumulación de tiempos prestados a entidades con régimen especial (...) con tiempo servido en entidades con régimen general”* (f. 353). Por el contrario, señaló que era posible *“la acumulación si las entidades tienen un mismo régimen de prestaciones, bien sea especial o general”* (f. 355).

Tratándose de la bonificación por actividad judicial creada a través del Decreto 3131 de 2005, señaló que, tanto para jueces, como para procuradores, solo existía un único régimen que se aplicaba igualmente para unos y otros. Además, indicó que, conforme al artículo 280 de la Constitución Política, *“para efectos del reconocimiento de cualquier prestación (...) es indiferente que el servidor se desempeñe como Juez de la República o como agente del Ministerio Público (...) pues dichos funcionarios comparten el mismo régimen prestacional y salarial”*.

Resaltó que la jurisprudencia había considerado que *“cuando las entidades de que se trate compartan el mismo régimen prestacional, es posible acumular los tiempos servidos a esas entidades”* (f. 356).

Por lo expuesto, manifestó que, en el caso concreto, se podía concluir que era procedente sumar los tiempos de servicios como Jueza administrativa y como Procuradora Judicial I, pues los dos cargos

compartían el mismo régimen salarial y prestacional; poniendo de presente que no se había presentado solución de continuidad entre una y otra vinculación.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. CONTROL DE LEGALIDAD

De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro del trámite surtido hasta este momento procesal no ha encontrado la Sala causal de nulidad alguna que pueda invalidar la actuación realizada.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO

El artículo 320 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, indica que el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, “únicamente” en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Por su parte, el artículo 328 *ibidem*, señala que el juez de segunda instancia deberá pronunciarse “solamente” sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

En tal sentido, teniendo en cuenta lo resuelto por el *a quo* y lo manifestado por la parte recurrente, la Sala encuentra que, para desatar la cuestión, son dos interrogantes que deben ser resueltos:

- ¿Es jurídicamente viable la acumulación de tiempo de servicios como Juez Administrativo y como Procurador Judicial I para efectos de acceder al reconocimiento de la bonificación por actividad judicial creada mediante Decreto 3131 de 2005?
- ¿LAURA ALBA cumplió los requisitos previstos en el Decreto 3131 de 2005 para acceder al reconocimiento y pago de la bonificación por actividad judicial?

Con el fin de dilucidar lo anterior, la Sala estudiará el régimen jurídico de la bonificación por actividad judicial y, en un segundo tiempo, se referirá a las condiciones para que pueda proceder la acumulación de tiempo de servicios a fin de obtener el reconocimiento de una prestación social y los casos en que ello es posible.

### 3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

#### 3.1. Del régimen jurídico de la bonificación por actividad judicial

El artículo 1 del Decreto 3131 de 2005 creó, a partir del 30 de junio de 2005, una bonificación de actividad judicial, disponiendo que la misma se pagaría semestralmente el 30 de junio y 30 de diciembre de cada año<sup>1</sup>, *“como un reconocimiento económico al buen desempeño de los funcionarios que ejerzan en propiedad”*, los cargos de Juez y Fiscal delegado.

Además, en el mentado artículo 1, también se indicó que los Procuradores Judiciales I tendrían derecho a percibir esta bonificación *“en las mismas condiciones”*, siempre que desempeñaran el cargo *“en propiedad”* y actuaran de manera permanente como Agentes del Ministerio Público ante los servidores que *“ocupan los empleos señalados en este artículo”*.

No obstante, posteriormente, el artículo 1 del Decreto 3382 de 2005 vendría a modificar el artículo 1 del Decreto 3131 de 2005 *“en el sentido de que la bonificación de actividad judicial, ser(ía) reconocida a quienes ocupan los empleos allí señalados, cualquiera que sea su forma de vinculación”* —es decir, independientemente de que ocuparan el cargo en propiedad o no—.

Esto último ha sido recogido en los Decretos 403 de 2006, 632 de 2007, 671 de 2008, 736 de 2009, 1401 de 2010, 1052 de 2011, 850 de 2012, 1027 de 2013, 197 de 2014, 1100 de 2015, 240 de 2016, 1009 de 2017, 339 de 2018, 1000 de 2019 y 297 de 2020 que, además de ajustar el valor de la bonificación, han precisado año a año:

*“En las mismas condiciones, tendrán derecho a percibir esta bonificación de actividad judicial, los Procuradores Judiciales I que desempeñen el cargo y que actúen de manera permanente como Agentes del Ministerio Público ante los servidores que ocupan los empleos señalados en este artículo”*.

Por su parte, el artículo 3 del Decreto 3131 de 2005 —modificado por el artículo 1 del Decreto 2435 de 2006—, dispuso que, para acceder al reconocimiento y pago de la bonificación de actividad judicial, los funcionarios debían cumplir *“cumplir con los parámetros establecidos en la Ley 270 de 1996, o la que corresponda de conformidad con normas*

---

<sup>1</sup> Al respecto, el artículo 6 del Decreto 3131 de 2005, indicó: *“Artículo 6°. La asignación de la bonificación de actividad judicial se liquidará de oficio para cada semestre por la respectiva autoridad nominadora, previa verificación de las condiciones establecidas en el presente decreto”*.

especiales que los rijan”; indicando, en el artículo 4 *ibidem* —modificado por el artículo 2 del Decreto 3382 de 2005—, que “el procedimiento, los criterios de calidad y eficiencia, así como las metas semestrales a alcanzar serán establecidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con los parámetros de evaluación del rendimiento esperado, por el Procurador General de la Nación o su delegado para el Ministerio Público, por el Fiscal General de la Nación y por el Ministro de Defensa Nacional, según sea el caso”.

De otro lado, en el artículo 5 del citado Decreto 3131 de 2005 —modificado por el artículo 2 del Decreto 2435 de 2006—, se indicó que la bonificación por actividad judicial se perdería “por retiro del cargo del funcionario, por imposición de sanción disciplinaria en el ejercicio de las funciones, y por incumplimiento de lo previsto en el artículo 1° de este Decreto. Igualmente, se perderá el disfrute de la bonificación de actividad judicial por uso de licencia no remunerada superior a dos meses, continuos o discontinuos, dentro del respectivo semestre”<sup>2</sup>. Además, es importante destacar que el párrafo del artículo en cita dispuso que, “la pérdida del disfrute de la bonificación de actividad judicial operará en forma automática, una vez se encuentre en firme el acto de retiro del servicio, el de imposición de la sanción o de concesión de licencia”.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 7 del Decreto 3131 de 2005 —modificado por el artículo 3 del Decreto 3382 de 2005— estableció que el reconocimiento de la citada bonificación también podía ser proporcional de la siguiente manera:

“Artículo 7°. Cuando el funcionario no hubiere desempeñado el cargo durante el semestre completo habrá lugar al reconocimiento y pago de la bonificación de actividad judicial en forma proporcional a los días laborados, siempre y cuando haya prestado el servicio, en los empleos señalados en el artículo 1° del Decreto 3131 de 2005, **mínimo cuatro meses** en el respectivo semestre y se haya dado cumplimiento al artículo 3° del citado decreto” (Resaltado fuera de texto).

Finalmente, el artículo 1 del Decreto 3900 de 2008 prescribió que “a partir del 1° de enero de 2009, la bonificación de actividad judicial creada mediante Decreto 3131 de 2005, (...) para jueces, fiscales y procuradores judiciales 1, constituirá factor para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones, y de acuerdo con la Ley

---

<sup>2</sup> El párrafo del artículo 5 de la norma en cita señaló sobre el punto: “La pérdida del disfrute de la bonificación de actividad judicial operará en forma automática, una vez se encuentre en firme el acto de retiro del servicio, el de imposición de la sanción o de concesión de licencia”.

797 de 2003, para cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud”<sup>3</sup>.

En síntesis, para ser acreedor de la totalidad de la bonificación por actividad judicial creada por el Decreto 3131 de 2005, debe demostrarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Se requiere ocupar el cargo de Procurador Judicial I.
- Se debe actuar de manera permanente como agente del Ministerio Público ante jueces y/o fiscales.
- Se debe acreditar el cumplimiento de las metas de calidad y eficiencia semestrales establecidas “por el Procurador General de la Nación o su delegado para el Ministerio Público”.

No obstante, también es posible ser acreedor de una porción de la mentada bonificación en caso de que no se hubiere desempeñado el cargo de Procurador Judicial I durante todo el semestre —que, se reitera: está comprendido de enero a junio y de julio a diciembre—. En esta hipótesis, deben tenerse en cuenta los siguientes parámetros:

- La bonificación se reconocerá en forma proporcional a los días laborados.
- Para acceder a la misma, además de demostrar el cumplimiento de las metas de calidad y eficiencia, debe acreditarse la prestación del servicio por un mínimo de cuatro meses en el respectivo semestre.

Por último, tratándose de las causales para perder la pluricitada bonificación por actividad judicial, estas son:

- Por retiro del cargo del funcionario.
- Por imposición de sanción disciplinaria en el ejercicio de las funciones.
- Por el no cumplimiento del ciento por ciento (100%) de las metas de calidad y eficiencia.

---

<sup>3</sup> En consecuencia, *prima facie* no debe ser tenido en cuenta para determinar elementos salariales ni prestaciones sociales.

- Por uso de licencia no remunerada superior a dos meses, continuos o discontinuos, dentro del respectivo semestre.

### **3.2. De las condiciones para que pueda proceder la acumulación de tiempo de servicios a fin de obtener el reconocimiento de una prestación social**

De acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-261 de 2014, la expresión 'sin solución de continuidad' ha sido utilizada por nuestro sistema normativo para fijar o declarar la permanencia de una relación jurídica en un espacio temporal determinado. Así, una manifestación de este tipo implica una ficción para reconstruir una situación que, aunque en la realidad ha sufrido una interrupción, para el mundo jurídico se mantiene constante e inalterada<sup>4</sup>.

Ahora bien, con respecto a la acumulación de diferentes tiempos de servicios para que no se configure la solución de continuidad en un vínculo, resulta ilustrativo traer a colación lo considerado por el Consejo de Estado en concepto de 17 de marzo de 1995<sup>5</sup>. Desde aquella oportunidad, la citada Corporación señaló que, para poder sumarse los tiempos de servicios prestados en varias entidades y así poder acceder a diferentes prestaciones, es completamente indispensable que exista haber una norma que así lo disponga expresamente:

*“La ‘solución de continuidad’ (...) consiste en que, por disposición legal o de decreto ejecutivo, para los efectos del reconocimiento de determinadas prestaciones sociales, la desvinculación del servicio no es jurídicamente relevante si el empleado público se retira de él y se vuelve a vincular inmediatamente o dentro de un determinado plazo. En consecuencia, **si la ley o el decreto ejecutivo nacional dispone, para el reconocimiento de una prestación social, que la desvinculación del servicio durante un tiempo determinado no constituye solución de continuidad, ello significa que, para su reconocimiento, se pueden sumar los tiempos servidos antes de la desvinculación y con posterioridad al nuevo ingreso**”.*

Tal criterio sería posteriormente retomado y precisado por el Alto Tribunal de lo contencioso-administrativo. Así, a través de concepto de 14 de

---

<sup>4</sup> Varios ejemplos de este concepto se encuentran en normas de tipo laboral como el artículo 10° del Decreto 1045 de 1978, para el cómputo de las vacaciones de algunos servidores públicos; el artículo 45 del Decreto 1042 de 1978, referente a la bonificación de servicios prestados y el artículo 60 del Decreto 600 de 2007, en el que se regula el pago proporcional de la prima de servicios

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: HUMBERTO MORA OSEJO. Bogotá D.C., diez y siete (17) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995). Radicación número: 675. Actor: MINISTRO DE GOBIERNO.

marzo de 1997<sup>6</sup>, señaló que, tratándose de prestaciones no comprendidas en el sistema de seguridad social<sup>7</sup>, no es procedente la acumulación de tiempo de servicios, salvo que exista una norma que exprese y explícitamente extienda tal beneficio en favor del empleado que cambia de régimen prestacional y salarial<sup>8</sup>:

*“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*

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Como, por ejemplo, la bonificación por actividad judicial que es objeto de controversia en el presente caso.

<sup>8</sup> Por citar un ejemplo, obsérvese el artículo 45 del Decreto 1042 de 1978 que establece: "A partir de la expedición de este Decreto, créase una bonificación por servicios prestados para los funcionarios a que se refiere el artículo 1°. Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial. **Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el artículo 1 de este decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación** (de servicios prestados), **siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.** Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles. La bonificación de que trata el presente artículo es independiente de la asignación básica y no será acumulativa. (...)".

a servidores de la correspondiente institución de régimen especial y mientras permanezcan en ella. (...).

(...)

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. (...)**" (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, a través de sentencia de 12 de julio de 2016<sup>9</sup>, este Tribunal se refirió a los anteriores conceptos citados del Consejo de Estado e indicó que, para que opere la no solución de continuidad en el pago de prestaciones cuando se haya laborado en distintos organismos, es necesario que las entidades compartan el mismo régimen prestacional y que no haya existido la solución de continuidad, es decir, "que entre el retiro y la fecha de la posesión en el nuevo cargo no transcurran más de 15 días hábiles".

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, la Sala concluye que la acumulación de tiempo de servicios con el fin de obtener el reconocimiento de una prestación social solo es viable si reúnen, de forma concomitante, estos tres requisitos: (i) no ha existido solución de continuidad entre el retiro del empleado y su nueva vinculación con la otra entidad; (ii) en la nueva entidad en la que se vincule el empleado se conserva el mismo régimen salarial y prestacional; y (iii) exista una disposición legal que consagre expresamente la posibilidad de acumular tiempo de servicios.

Tratándose de este último criterio, y solo por citar algunos ejemplos al respecto, nótese cómo así lo ha previsto el ordenamiento jurídico en el caso de la bonificación por servicios prestados —prevista en el artículo 45

---

<sup>9</sup> Expediente: 15001-33-33-011-2013-00258-01. Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho. Demandante: Sandra Liliانا Velandia Alfonso. Demandado: Fiscalía General de la Nación. Tema: Reconocimiento de prestaciones. Magistrado Ponente: Luís Ernesto Arciniegas Triana.

del Decreto 1042 de 1978— o la prima de servicios —normada en el artículo 7 del Decreto 330 de 2018—, así:

**“ARTICULO 45. DE LA BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS.** A partir de la expedición de este Decreto crease una bonificación por servicios prestados para los funcionarios a que se refiere el artículo 1°.

Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial. **Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el artículo 1° de este Decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.**

Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles.

La bonificación de que trata el presente artículo es independiente a la asignación básica y no será acumulativa.

(...)

**Artículo 7°. Pago proporcional de la prima de servicios.** Cuando a treinta (30) de junio de cada año el empleado no haya trabajado el año completo, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la prima de servicios, de que trata el artículo 58 del Decreto 1042 de 1978, siempre que hubiere prestado sus servicios al organismo por un término mínimo de seis (6) meses.

También se tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de esta prima cuando el empleado se retire del servicio y haya prestado sus servicios por un término mínimo de seis (6) meses. En este evento la liquidación se efectuará, teniendo en cuenta la cuantía de los factores señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, causados a la fecha de retiro.

No obstante lo dispuesto en el presente artículo, **cuando un funcionario pase del servicio de una entidad a otra, el tiempo laborado en la primera se computará para efectos de la liquidación de esta prima, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.** Se entenderá que hubo solución de continuidad cuando medien más de quince (15) días hábiles entre el retiro de una entidad y el ingreso a otra” (Resaltado fuera de texto).

Dicho en otros términos: si la ley o el reglamento disponen que, para el reconocimiento de una prestación social, la desvinculación del servicio

durante un tiempo determinado no constituye solución de continuidad, ello significa que, para su reconocimiento, se pueden sumar los tiempos servidos antes de la desvinculación y con posterioridad al nuevo ingreso.

Es de anotar que así también lo ha considerado el Departamento Administrativo de la Función Pública quien, a través del concepto N° 138481 de 7 de mayo de 2019<sup>10</sup>, señaló:

*“En cuanto a la no solución de continuidad, le informo que la aplicación del concepto de no solución de continuidad o ‘sin solución de continuidad’, respecto de las prestaciones sociales, se predica en aquellos casos en los cuales se termine el vínculo laboral con una entidad y tenga lugar una nueva vinculación **siempre que dicha separación esté expresamente consagrada en la respectiva disposición legal que contemple las prestaciones, salarios y/o beneficios laborales.***

*No obstante, la norma general ha previsto que el tiempo que debe transcurrir entre una y otra situación —retiro del servicio y nueva vinculación—, no podrá superar los quince (15) días hábiles para efectos de conservar la continuidad en el servicio; sin embargo, **el solo hecho de que el empleado cumpla con el tiempo establecido entre el retiro y la nueva vinculación, no faculta a la Administración para que reconozca la “no solución de continuidad”, en cuanto al pago de sus prestaciones sociales, toda vez que para que proceda esta figura, deben darse los siguientes presupuestos:***

- *Que en la nueva entidad a la que se vincule el empleado se aplique el mismo régimen salarial y prestacional que disfrutaba en la entidad que se retiró.*
- ***Que la no solución de continuidad se encuentre expresamente consagrada en la ley”*** (Resaltado fuera de texto).

Asimismo, el citado Departamento Administrativo, en otro concepto más reciente (el N° 389601 de 13 de diciembre de 2019<sup>11</sup>), manifestó que, si un empleado se retira de una entidad y se posesiona en otra, la primera de ellas deberá liquidar y pagar —si es del caso— de manera proporcional las prestaciones sociales, ya que *prima facie* se inicia un nuevo conteo en la entidad a la que se vincula, salvo que haya norma expresa en contraria que permita acumular el tiempo de servicios:

---

<sup>10</sup> Radicado N° 20196000138481 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública. Consultado en [https://www.sigep.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=100485](https://www.sigep.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=100485). En el mismo sentido, también pueden consultarse los conceptos con radicado N° 156941 de 27 de mayo de 2019 y N° Concepto 151611 de 16 de mayo de 2019 en [https://www.sigep.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=100294](https://www.sigep.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=100294) y <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=99586>.

<sup>11</sup> Radicado N° 20196000389601 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública. Consultado en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111645>

“Finalmente respecto del interrogante número tres planteado en la consulta, en cuanto a la aplicación del concepto ‘sin solución de continuidad’ el mismo se predica en aquellos casos en los cuales se termina el vínculo laboral con una entidad y tenga lugar una nueva vinculación en la misma entidad o el ingreso a otra, **y la falta de interrupción esté expresamente consagrada en la respectiva disposición legal que contemple las prestaciones, salarios y/o beneficios laborales**, la cual, establecerá el número de días de interrupción del vínculo que no implicarán dicha solución de continuidad.

(...)

En relación al tema de la continuidad, esta Dirección Jurídica ha sido consistente al manifestar que por regla general cuando un empleado se retira del servicio, rompe la continuidad en la relación laboral, en ese sentido y como quiera que las normas que regulan el reconocimiento de las prestaciones sociales contemplan su pago en forma proporcional, en criterio de esta Dirección Jurídica, procederá la liquidación de la totalidad de las prestaciones sociales a que tiene derecho como es el caso de las vacaciones, prima de vacaciones, la bonificación por recreación, la prima de navidad y las cesantías.

En ese sentido para dar respuesta a su inquietud esta Dirección Jurídica considera en el caso de un empleado que se retira de una entidad y se posesiona en otra entidad u organismo público, **la entidad de la que se retira deberá liquidar y pagar de manera proporcional las prestaciones sociales, de tal manera, que inicia un nuevo conteo en la entidad a la que se vincula**” (Resaltado fuera de texto).

Por último, también vale resaltar que el Departamento Administrativo de la Función Pública, al ser indagado acerca de si era viable acumular tiempo de servicios para el reconocimiento de la prima de productividad y la bonificación por actividad judicial cuando ha habido cambio de empleo, señaló en concepto N° 168731 de 12 de noviembre de 2014<sup>12</sup>:

“3. Así las cosas, en criterio de esta Dirección Jurídica no es viable reconocer proporcionalmente la prima de productividad a quienes hayan desempeñado el empleo susceptible de recibir dicho beneficio por un tiempo inferior a 90 días en el respectivo semestre. Los servidores que laboraron en el cargo susceptible de percibir este elemento 85 y 89 días en el respectivo semestre no tendrían derecho a su reconocimiento, pues se requería que lo desempeñaran mínimo 3 meses durante el respectivo semestre.

---

<sup>12</sup> Radicado N° 20146000168731 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública. Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=63756>

4. Tampoco sería viable reconocer proporcionalmente la bonificación por actividad judicial a quienes hayan desempeñado el empleo susceptible de percibir dicho beneficio por un periodo inferior a 120 días. Los servidores que laboraron en el cargo susceptible de percibir este elemento 89 y 91 días en el respectivo semestre no tendrían derecho a su reconocimiento, pues se requería que lo desempeñaran mínimo 4 meses durante el respectivo semestre.

5. Como se trata de dos elementos diferentes, **no es viable acumular tiempo de servicios para la consolidación del derecho al pago de la prima de productividad y la bonificación por actividad judicial, por cuanto no existe norma expresa que contemple la posibilidad de acumular tiempos de servicios para efectos de reconocer uno y otro elemento**" (Resaltado fuera de texto).

De hecho, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha ido más allá y, mediante concepto N° **064511** de 19 de febrero de 2020<sup>13</sup>, señaló que, aun cuando el funcionario judicial volviera a retornar —incluso— al mismo cargo que venía ejerciendo, de todas formas, se perdía el derecho a percibir la bonificación por actividad judicial, ya que (i) ello operaba de forma automática una vez el acto de retiro se encontrara en firme y (ii) porque la norma no había previsto la posibilidad de acumular tiempo de servicios, así:

*"Acuso recibo comunicación, mediante la cual consulta si procede la acumulación de tiempo para el pago de la bonificación por actividad judicial cuando el funcionario destinatario de la misma presta sus servicios durante los meses de enero y febrero de 2019 y es desvinculado, y vinculado nuevamente en el mismo cargo el 3 de marzo de 2019 hasta el 30 de junio de 2019; cuando se presenta el mismo caso y el servidor es nuevamente vinculado el 1° de abril de 2019 hasta el 30 de junio de 2019.*

(...)

**La Pérdida del disfrute de la bonificación de actividad judicial operará en forma automática<sup>14</sup>, una vez se encuentre en firme el acto de retiro del servicio, el de imposición de la sanción o de concesión de licencia; sin que la norma establezca la posibilidad de acumulación de tiempo entre una y otra vinculación, cuando se produce el retiro del cargo y el funcionario (Juez con derecho a la bonificación por actividad judicial) nuevamente es vinculado al mismo cargo.**

(...)

---

<sup>13</sup> Radicado N° 20206000064511 de 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública. Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=116459>

<sup>14</sup> Parágrafo del artículo 5 del Decreto 3131 de 2005, modificado por el artículo 2 del Decreto 2435 de 2006.

Conforme a lo expuesto y atendiendo puntualmente la consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, **no procede la acumulación de tiempo para el reconocimiento y pago de la bonificación semestral por actividad judicial (...)** por cuanto, como se reitera, **la normativa que regula el tema, no contempla la posibilidad de acumular tiempo cuando el servidor es retirado y nuevamente vinculado al cargo, independientemente, que la nueva vinculación se efectúe antes o después de transcurridos menos o más de quince (15) días, contabilizados a partir del retiro**" (Resaltado fuera de texto).

Finalmente, es de anotar que los anteriores conceptos del Departamento Administrativo de la Función Pública se citan, no solo porque —a la luz del artículo 230 de la Constitución Política— son criterios auxiliares para la impartición de justicia; sino, además, porque tratándose de la bonificación por actividad judicial, desde el Decreto 1401 de 2010 hasta el Decreto 297 de 2020<sup>15</sup>, siempre se ha indicado que *"El Departamento Administrativo de la Función Pública es el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional"* y que *"ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia"*; destacándose que tales normas gozan de presunción de legalidad en los términos del artículo 88 del CPACA<sup>16</sup>.

#### 4. CASO CONCRETO

Como se indicó en el acápite de antecedentes de la presente providencia, eran dos los problemas jurídicos que la Sala debía absolver: (i) si procedía la acumulación de tiempo de servicios para efectos de acceder al reconocimiento de la bonificación por actividad judicial; y (ii) si la demandante, en concreto, acreditaba cumplir los requisitos para acceder a dicha prestación.

La recurrente, manifestó —a través de su apoderada judicial— que sí era viable acumular los tiempos de servicios laborados como Jueza administrativa y como Procuradora judicial I, ya que la prestación reclamada se gobernaba por el mismo régimen y, además, no había existido solución de continuidad cuando cambió de empleo.

Analizados los medios de prueba obrantes en el expediente, la Sala encuentra probado lo siguiente:

---

<sup>15</sup> Pasando por los Decretos 1052 de 2011, 850 de 2012, 1027 de 2013, 197 de 2014, 1100 de 2015, 240 de 2016, 1009 de 2017, 339 de 2018 y 1000 de 2019.

<sup>16</sup> "Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar".

- LAURA ALBA se desempeñó al servicio de la Rama Judicial desde el 1 de febrero de 2006 hasta el 5 de septiembre de 2016, siendo su último cargo el de Jueza del circuito, el cual ocupó desde el 25 de abril de 2016 hasta la fecha final de su vinculación (ff. 12-12v. y 58-61).
- LAURA ALBA ingresó a laborar en la PGN, como Procuradora 69 Judicial I, desde el día 6 de septiembre de 2016 (f. 11, 54v.-55, 69v., 115 y 141).
- En el segundo semestre del año 2016, LAURA ALBA, en su calidad de Procuradora 69 Judicial I, no devengó la bonificación por actividad judicial creada mediante Decreto 3131 de 2005. Dicha prestación, la empezó a devengar a partir del primer semestre del año 2017 (f. 103, 234 y 237).
- A través del acto administrativo contenido en el oficio N° 7907 de 6 de noviembre de 2017, la PGN negó la solicitud de acumulación de tiempo de servicios y, en consecuencia, también denegó la petición de reconocimiento y pago de la bonificación por actividad judicial para el segundo semestre del año 2016 (ff. 8-9); siendo notificada tal decisión en debida forma (f. 10, 80v., 157 y 241).

Ahora bien, de acuerdo con las consideraciones generales efectuadas en acápites anteriores, la Sala insiste en que, al ser la figura de 'no solución de continuidad' una situación excepcional, debe encontrarse expresamente prevista su procedencia para la acumulación de tiempos servidos en diferentes entidades u organismos.

En tal sentido, no basta que, en la nueva entidad a la que se vincula el empleado, se aplique el mismo régimen salarial y prestacional que disfrutaba en la entidad que se retiró; sino que, además, es necesario que la 'no solución de continuidad' se encuentre expresamente consagrada en la norma que regule la prestación social o elemento salarial.

En el caso de marras, si bien no se desconoce el contenido del artículo 280 de la Constitución Política<sup>17</sup>, lo cierto es que no es dable concluir—como lo hizo el Ministerio Público— que la Rama Judicial y la PGN tengan el mismo régimen salarial y prestacional.

---

<sup>17</sup> Según el cual "los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo".

Por el contrario, basta con observar que la PGN hace parte de los organismos de control del Estado —de acuerdo con el capítulo 2 del título X de la Constitución Política y el Decreto 262 de 2000—, mientras que los Juzgados Administrativos, donde previamente se había desempeñado la demandante, hacen parte de la Rama Judicial —regulada por el título VIII de la Constitución Política y la Ley 270 de 1996—; observándose que una y otra tienen sus propias normas sobre régimen salarial y prestacional, así:

- Decreto 186 de 2014, *“Por el cual se dictan normas sobre régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo”* y
- Decreto 194 de 2014, *“Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”*.

Es decir que, si bien los agentes del Ministerio Público deben tener la misma categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los integrantes de la Rama Judicial —a la luz del artículo 280 Superior—, de todas formas, ello no implica que los funcionarios pertenecientes a uno y otro organismo se regulen por el mismo régimen.

No obstante, tratándose de la bonificación por actividad judicial, revisado el ordenamiento jurídico, se concluye que dicha prestación se encuentra regulada por una única norma, tanto para los miembros del Ministerio Público, como para los miembros de la Rama Judicial: el Decreto 3131 de 2005 y los modificatorios al mismo.

Visto en detalle el referido cuerpo normativo, que creó y reguló la bonificación por actividad judicial, no se observa que la norma haya indicado, de forma explícita y expresa, que era viable la acumulación de tiempo de servicios para la consolidación del derecho al pago de misma.

En tal sentido, con respecto al primer problema jurídico formulado, la Sala concluye que no era jurídicamente factible que LAURA ALBA pudiese acumular los tiempos de servicios servidos como Jueza Administrativa y como Procuradora Judicial I.

Este Tribunal no desconoce que, en otras ocasiones, la Corporación ha admitido que la acumulación de tiempo de servicios es viable con el fin de obtener el reconocimiento de prestaciones sociales. No obstante, es necesario precisar que, por ejemplo, en la sentencia de 12 de julio de

2016<sup>18</sup> —traída a colación por la parte actora—, la prestación reclamada era una de aquellas que, expresamente, permitía acumular tiempo de servicios. Veamos:

*“A partir de la vigencia del Decreto 199 del 7 de febrero de 2014, dispuso en el párrafo del artículo 10 que para la liquidación de la **bonificación por servicios prestados** el empleado que al momento del retiro no haya cumplido el año continuo de servicios, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la bonificación por servicios prestados. Por su parte, el artículo 45 del Decreto 1042 de 1978, establece:*

*“A partir de la expedición de este Decreto, créase una bonificación por servicios prestados para los funcionarios a que se refiere el artículo 1°.*

*Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial.*

***Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el artículo 1 de este decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.***

*Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles. La bonificación de que trata el presente artículo es independiente de la asignación básica y no será acumulativa (...).”*

*De lo expuesto, se puede concluir que el régimen salarial y prestacional para los empleados de la Fiscalía General de la Nación es el mismo aplicable a los empleados de la Rama Judicial, ya que dicho organismo forma parte de esta última<sup>19</sup>, por ende, es viable el reconocimiento y pago de las prestaciones salariales y prestacionales cuando el empleado pase de una entidad a otra sin que entre el retiro de una y el ingreso a la otra no transcurran más de 15 días hábiles, pues operaría la solución de continuidad”.*

Así, se insiste en que, para que opere la ‘no solución de continuidad’, es importante tener en cuenta que el solo hecho de no transcurrir más de quince días entre el retiro del empleado y su nueva vinculación con la Administración, no faculta a esta última para que predique esta figura y

---

<sup>18</sup> Expediente: 15001-33-33-011-2013-00258-01. Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho. Demandante: Sandra Liliána Velandia Alfonso. Demandado: Fiscalía General de la Nación. Tema: Reconocimiento de prestaciones. Magistrado Ponente: Luís Ernesto Arciniegas Triana.

<sup>19</sup> Destaca la Sala: ello es así, en virtud de lo normado por el artículo 11 de la Ley 270 de 1996.

proceda al pago de la bonificación por actividad judicial de que trata el Decreto 3131 de 2005, pues —se reitera— la ‘no solución de continuidad’ debía, obligatoria e indispensablemente, encontrarse expresamente consagrada en la norma.

Teniendo en cuenta, entonces, que no era viable la acumulación de tiempo de servicios a fin de obtener el reconocimiento de la bonificación por actividad judicial, procede la Sala a estudiar el segundo de los problemas jurídicos planteados: ¿los medios de prueba recaudados permiten establecer que LAURA ALBA cumplió los requisitos previstos en el Decreto 3131 de 2005 para acceder al reconocimiento y pago de la bonificación por actividad judicial?

Al respecto, la Sala considera que no y, en consecuencia, la decisión del *a quo* de denegar las pretensiones de la demanda fue acertada, por las razones que pasan a exponerse.

El artículo 3 del Decreto 3382 de 2005, modificatorio del artículo 7 del Decreto 3131 de 2005, dispuso que, cuando el funcionario no hubiere desempeñado el cargo durante el semestre completo, habría lugar al reconocimiento y pago de la bonificación de actividad judicial en forma proporcional a los días laborados, siempre y cuando haya prestado el servicio, en los empleos señalados en el artículo 1° del Decreto 3131 de 2005, mínimo 4 meses en el respectivo semestre y se haya dado cumplimiento al artículo 3 del citado Decreto.

En el caso de marras, está probado que LAURA ALBA prestó sus servicios a la PGN desde el 6 de septiembre de 2016. En tal sentido, es claro que, desde tal fecha, hasta el 31 de diciembre de 2016 —fecha de corte del semestre—, la hoy demandante apenas prestó sus servicios por el lapso de 3 meses y 25 días.

Así las cosas, dado que la demandante no acreditó el tiempo mínimo de servicios exigido en la norma para —si quiera— acceder al reconocimiento proporcional de la bonificación por actividad judicial, lo cierto es que el acto demandado debe mantenerse incólume. En consecuencia, se impone confirmar la sentencia de primera instancia proferida el día 2 de julio de 2019, por parte del Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja.

## **5. CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia, toda vez que, de conformidad con lo previsto en el numeral 8° del artículo 365

del CGP, en el expediente no aparece prueba sobre la causación de gastos en el trámite surtido ante esta Corporación.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N° 4, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

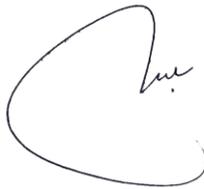
**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida el día 2 de julio de 2019, por parte del Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas en esta instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Notificada la presente sentencia, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen, previo registro en el Sistema de Información de la Rama Judicial.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión virtual de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado

#### Hoja de firmas

**DEMANDANTE:** LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO  
**DEMANDADO:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
**REFERENCIA:** 15001-3333-008-2018-00130-0101