



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **DEP.ADM. SERVICIO CIVIL DISTRITAL 30-06-2017 06:08:50**  
 GESTIÓN PÚBLICA  
 Departamento Administrativo del Servicio Civil  
 Cite Este Nr.:2017EE1162 O 1 Fol:1 Anex:0

**ORIGEN:** DIRECCION/VARGAS NIDIA ROCIO  
**DESTINO:**  
**ASUNTO:** 2017ER652 CONSULTA SOBRE REGIMEN JURIDICO JORNADA  
**OBS:** N/A

SJ-

Bogotá, D.C.,

Bogotá D.C

**ASUNTO:** 2017-E-R-652 / Consulta sobre Régimen Jurídico Jornada Laboral Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos.

Este Departamento recibió mediante traslado por competencia la solicitud de concepto relacionada en el asunto, radicada inicialmente por usted a la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá el pasado 17 de febrero de 2017 con el número 1-2017-3772.

Por lo anterior, una vez revisada la solicitud procedemos a dar respuesta de forma general a los planteamientos realizados por usted, en los siguientes términos:

### ANTECEDENTES

De conformidad con la información reportada y recogiendo los elementos fundamentales existentes, se encuentra que:

1. Desde el año 2007 la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá ha recibido 369 demandas sobre el régimen jurídico aplicable al personal operativo de la entidad, con un índice aproximado del 94% de fallos en contra.
2. El fundamento legal y jurisprudencial con respecto al régimen aplicable al personal operativo de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá de conformidad con el Honorable Consejo de Estado<sup>1</sup> es el Decreto 1042 de 1978, es decir que la Jornada Ordinaria Laboral corresponde a 44 horas semanales y así 190 horas mensuales, indicando que pese a que el mencionado Decreto consagra la posibilidad de aplicar una jornada especial de 12 horas diarias sin exceder 66 horas semanales, ésta jornada especial no aplica al personal de la UAECOB, teniendo en cuenta que no desarrollan funciones que impliquen actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia. En consecuencia,

<sup>1</sup> Sentencia del 12 de febrero de 2015. Rad. No. 2010-00725-01 (1046-2013). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

Carrera 30 No 25 – 90,  
 Piso 9 Costado Oriental.  
 Tel: 3 68 00 38  
 Código Postal: 111311  
 www.serviciocivil.gov.co



**BOGOTÁ  
 MEJOR  
 PARA TODOS**



concluye que dentro de los límites del citado Decreto, el Jefe del organismo podrá establecer el horario de trabajo.

3. El Consejo de Estado<sup>2</sup> sobre el régimen que gobierna la jornada laboral del Cuerpo de Bomberos de Bogotá argumentó lo siguiente:
  - a. La remisión de la Ley 72 de 1992 (art. 2°) – Régimen de Administración de personal.
  - b. La ley 443 de 1998 (arts. 3° y 87)
  - c. Ley 909 de 2004.
  - d. Art. 150 numeral 19 literal e) Constitución Política. Servidores Públicos: Régimen salarial y prestacional es de creación legal.
  - e. Principios constitucionales de igualdad “art. 13”, el trabajo en condiciones dignas y justas “art. 25”, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales “art. 53”
  - f. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Políticos, art. 7 “Aprobado Ley 74 de 1968”
  - g. Convenios No. 1 “Ley 129 de 1931” y 30 “Ley 23 de 1967” de la OIT, 8 horas diarias – 48 semanales.
  - h. No aplica Decreto Distrital No. 388 de 1951.
  - i. Decreto 1042 de 1978 derogó tácitamente el Decreto 388 de 1951.
  - j. Decreto Distrital 991 de 1974, no reguló jornada especial para la UAECOB.
  - k. Las normas de carácter territorial no contienen una regulación especial de la jornada laboral para los miembros de la UAECOB.
  
4. De conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado, la liquidación del trabajo del personal uniformado de la UAECOB, se realiza teniendo en cuenta lo señalado en el Decreto 1042 de 1978, así:
  - a. Recargos Nocturnos. Art. 35 “Recargo: 35%, pero se pueden compensar con periodos de descanso”
  - b. Trabajo ordinario en días dominicales y festivos. Art. 39 “Doble del valor de un día de trabajo por cada dominical o festivo laborado”
  - c. Jornada Extraordinaria. Art. 36, 37 y 38. “Cuyos requisitos son:
    - a. Que el empleado pertenezca a los niveles técnico y asistencial hasta los grados 09 y 19, respectivamente.
    - b. Trabajo suplementario autorizado previamente mediante comunicación escrita.
    - c. Su remuneración se hará: con un recargo del 25% si extra diurno o un recargo del 75% si es extra nocturno.
    - d. No se puede pagar en dinero más de 50 horas extras mensuales.
    - e. Las horas extras trabajadas que exceden el tope se pagarán con tiempo compensatorio a razón de un día hábil por cada 8 horas extras trabajadas.
    - f. Son factor de salario para la liquidación de cesantías y pensiones.”

<sup>2</sup> Ibídem.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
GESTIÓN PÚBLICA

Departamento Administrativo del Servicio Civil

5. Señala en su escrito que el Comité de Conciliación de la UAECOB ha acogido la Sentencia de Unificación del 12 de febrero de 2015. Rad. No. 2010-00725-01 (1046-2013). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve y los lineamientos de la Procuraduría General de la Nación<sup>3</sup>, en cuanto a que no resultaría lesivo del patrimonio público ni violatorio de la ley, un eventual acuerdo respecto de la fórmula conciliatoria que se decida cuando exista una alta probabilidad de condena de conformidad con la jurisprudencia reiterada.
6. La peticionaria anexa propuesta para fijar un horario de 24 horas de trabajo seguido de 48 horas de descanso, por el sistema de turnos, arrojando una jornada ordinaria semanal de 56-60 horas diarias, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

"(...)

- La actividad operativa bomberil es intermitente con exigencia de trabajos preparatorios o complementarios;
- Los convenios OIT, excepcionan de las jornadas máximas establecidas, acogidas por Colombia, y por su naturaleza – esencialmente discontinuos y razones de interés público estos trabajos. En cualquier caso posibilitan jornadas ordinarias máximas de 56 horas semanales;
- Es indiscutible que en la realidad la Jornada Laboral Ordinaria de la UAECOB es hoy 24 horas de servicio por 24 horas de descanso, determinando jornadas de 72 y hasta 96 horas semanales;
- El Decreto Distrital 388 de 1951 estableció el servicio de los bomberos por 24 horas, norma que ha respetado en su vigencia por la Ley y por el Concejo de la Capital en los Acuerdos 12 de 1987, artículo 33, parágrafo (Que preserva reglamentos especiales de Bomberos en su sistema de carrera), Acuerdo 22 de 1998, artículos 3 y 4 (Que obligan al Cuerpo de Bomberos a ceñirse por los Reglamentos de la Junta Nacional de Bomberos, a la que supeditan también al Alcalde en su estructuración), y por el Alcalde en el Decreto 222 de 1999, art. (Que asignó al Comandante la Dirección del Cuerpo en asuntos operativos y administrativos, la tarea de aprobar la orden semanal para el funcionamiento interno – donde se asignan turnos y descansos -, y la expedición del reglamento de prestación de los servicios);
- La Resolución No. 659 de 2009 de la UAECOB, fijó la jornada máxima en la entidad de 66 horas semanales, jornada que se ha reconocido con Vigente por la Oficina Jurídica Distrital y por algunos Tribunales en los fallos recientes de septiembre de 2016. Precisa que no ha sido protagónico en la defensa judicial revisada de la UAECOB.
- Colombia, Estado unitario pero con autonomía en sus entidades territoriales (Art. 1° C.P) otorga competencia especial al Distrito Capital para determinar su estructura administrativa, sus cargos, sus salarios, y claro, -por deducción -, su jornada laboral. No es cierto que la jornada laboral de un ente local sea de resorte legal;

<sup>3</sup>[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/Conciliación-en-lo-Contencioso-Administrativo/Manual/texto\\_completo%20v2.htm](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/Conciliación-en-lo-Contencioso-Administrativo/Manual/texto_completo%20v2.htm)

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
[www.serviciocivil.gov.co](http://www.serviciocivil.gov.co)



BOGOTÁ  
**MEJOR**  
PARA TODOS



- El Legislador solo puede dictar en materia salarial normas generales sin invadir las esferas de competencia local, situación diversa a la del régimen prestacional, o de carrera, de conformidad con el art. 125 C.P., y las facultades de las Asambleas y Concejos territoriales, y de los Gobernadores y Alcaldes (art. 313 y 322 C.P.);
- El Horario de resorte de la entidad territorial, cuyos cargos crea el ente territorial.
- Decreto Ley 1421 de 1993 "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, arts. 8, 12, 38, 39" ratifica la competencia local fijación horario y así de jornada, tanto como los decretos distritales 541 de 2006, - por el cual se determina el objeto, la estructura, funciones de la UAECOB - y los Decretos 101 de 2004 y Decreto 991 de 1994.
- El Decreto Ley 1042 de 978, es aplicable al orden Nacional, y no territorial so pena de inconstitucionalidad por violentar autonomía territorial en materia de jornada laboral.
- No es cierto que la Ley 2ª o 27 de 1992 lo hagan aplicable al orden territorial, ni la ley 443 de 1998, ni 909 de 2004, -del Decreto Ley 1042 de 1978-, disposiciones que no lo refieren, y que contrariamente - algunas - expresamente excluyen esa aplicación al Distrito Capital. Por otro lado, la sola mención de la norma en una ley y para efectos diferentes, no la hace aplicable íntegramente en el Distrito y las demás entidades territoriales.
- Aun el tenor del propio Decreto Ley 1042 de 1978, difiere al jefe del organismo la facultad de establecer la jornada, la que no establece como falsamente se asevera.
- El Director de la UAECOB es competente para fijar el horario y la jornada ordinaria, vigente hoy por el decreto 388 de 1951, turnos 24 horas y la ordenes de Comandancia, verdaderos actos administrativos con principio de legalidad.
- El sistema de turnos, la naturaleza de la actividad y los máximos aceptables legal y constitucionalmente, determinan que sea viable el sistema existente y que sea aconsejable ratificarlo, previéndolas 24 horas de trabajo x 48 horas de descanso inmediato subsiguiente, para determinar jornadas medias laborales de 56 - 60 horas semanales, y un máximo posible, dispuesto desde 2009."

La peticionaria consulta:

*"(...) dada la importancia que reviste no solo contener el número de demandas en contra de la Entidad (ya sea estructurando una política de defensa que permita proponer formulas conciliatorias y pagos por consignación, si se acoge la aplicación del decreto No. 1042 de 1948 o estructurar líneas de defensa de la UAECOB y así del Distrito), nos permitimos solicitar concepto acerca del Régimen Jurídico de la Jornada Laboral del personal operativo de la UAECOB, en los términos expuestos."*



## MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- **Ley 1575 de 2012 “Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.”**

**“Artículo 2º. Gestión integral del riesgo contra incendio.** La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado.

Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y aeronáuticos.”

- **Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”**

**“Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.** Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.”

**“Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial.** Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.”

- **Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.**

### **“ARTÍCULO 22. Ordenación de la Jornada Laboral.**

1. El ejercicio de las funciones de los empleos, cualquiera que sea la forma de vinculación con la administración, se desarrollará bajo las siguientes modalidades:

- a) Empleos de tiempo completo, como regla general;
- b) Empleos de medio tiempo o de tiempo parcial por excepción consultando las necesidades de cada entidad.

2. En las plantas de personal de los diferentes organismos y entidades a las que se aplica la presente ley se determinará qué empleos corresponden a tiempo completo, a tiempo parcial y cuáles a medio tiempo, de acuerdo con la jornada laboral establecida en el Decreto-ley 1042 de 1978 o en el que lo modifique o sustituya. ( ... )”.



- **Decreto 1042 de 1978 “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.”**

*“Artículo 33º.- De la jornada de trabajo. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente Decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas.*

*Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.*

*El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para la horas extras.”*

*“Artículo 35º.- De las jornadas mixtas. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales para los funcionarios que trabajen ordinariamente por el sistema de turno, cuando las labores se desarrollen ordinaria o permanentemente en jornadas que incluyan horas diurnas y horas nocturnas, la parte del tiempo trabajado durante estas últimas se remunerará con el recargo del treinta y cinco por ciento, pero podrá compensarse con períodos de descanso.*

*Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente Decreto se tendrán en cuenta para liquidar el recargo de que trata este artículo.”*

- **Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de julio de 2016. Rad. No. 25000-23-25-000-2010-00708 01(0226-16) Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Velez**

*“Para los miembros de los Cuerpos Oficiales de Bomberos la jornada laboral es considerada como mixta por el sistema de turnos ya referido, el cual debe ser liquidado teniendo en cuenta las horas extras ordinarias y de los días festivos, sean diurnas o nocturnas”.*

(...)

*Atendiendo la normativa y jurisprudencia citadas, resulta evidente que en el caso concreto debe aplicarse lo dispuesto en el Decreto 1042 de 1978, en cuanto a la jornada laboral y la liquidación del tiempo trabajado en jornada ordinaria y extraordinaria de trabajo, según la naturaleza de la función.”*

*Dicha postura no desconoce que las labores realizadas por los bomberos implican una disponibilidad permanente por lo que es razonable que dicho personal no esté sujeto a una jornada ordinaria de trabajo sino a una jornada especial. Sin embargo, precisa la Sala que tal jornada especial ha de ser regulada por el jefe del respectivo organismo, mediante la expedición del respectivo acto administrativo que determine la necesidad, oportunidad y conveniencia de aplicar dicha excepción, con la consecuente remuneración salarial para los empleos que se ven sometidos a dicha jornada máxima legal excepcional, atendiendo los parámetros establecidos por el Decreto 1042 de 1978*



aplicable a los empleados públicos territoriales, es decir, dentro de los límites allí previstos, y observando la forma de remuneración establecida para las jornadas mixtas y el trabajo habitual en dominicales y festivos cuando la misma implique tiempo de trabajo nocturno, en dominicales y festivos.

- **Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de septiembre de 2015. Rad. No. 25000-23-25-000-2012-00421-01(2538-14) Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez (E)**

*“Frente al tema específico que ocupa la atención de la Sala, es decir, la actividad bomberil, debe decirse que hace parte de un servicio público esencial como lo consagraron la Ley 322 de 1996 en su momento y ahora la Ley 1575 de 2012.*

*Partiendo de la anterior concepción, frente al tema de la jornada de trabajo de los bomberos, ésta Subsección indicó en sentencia de 17 de abril de 2008, con ponencia del Consejero Dr. Gustavo Gómez Aranguren, que por la labor que ejercen las personas vinculadas al cuerpo de bomberos, no están sujetos a una jornada ordinaria de trabajo, sino a una jornada especial, que es la regulada por el ente empleador.*

*Esto es así, atendiendo a las singulares características de tal labor, dirigidas a evitar que la comunidad se vea expuesta a situaciones de peligro y/o a conjurar el riesgo que se pueda presentar para responder de una manera eficaz y eficiente a la protección de la sociedad y así ampararla de un daño grave originado en un fenómeno natural o por la acción del hombre.*

*(...) la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo de Bomberos mediante Resolución No. 656 de 29 de diciembre de 2009 estableció que la jornada máxima especial laboral de los servidores públicos uniformados que pertenecen a esa Unidad Administrativa es de 66 horas semanales, pero no reguló específicamente la jornada laboral de los bomberos.*

*En atención a que la actividad del Cuerpo de Bomberos Distrital es de carácter permanente y se presta de forma continua e ininterrumpida, la Unidad Administrativa estableció un sistema de turnos de 24 horas de labor por 24 horas de descanso remunerado<sup>20</sup>, teniendo en cuenta la jornada ordinaria que incluye horas diurnas y nocturnas, dominicales y festivos de manera continua, es decir que en una semana se trabajan 3 días y descansan 4 y la siguiente semana viceversa.*

*En este escenario, no puede aceptarse el argumento de la entidad, consistente en que con la expedición del Decreto 388 de 1951 se reguló lo concerniente a la jornada laboral de los bomberos, pues debe aclararse que una situación diferente, es establecer el **sistema de turnos** para la prestación del servicio y otra, es la regulación de la jornada laboral, por lo que es evidente, que ante la ausencia de norma especial, debe acudir a la general, que se insiste, es el Decreto 1042 de 1978 y que dispone específicamente en su artículo 35 que “Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales para los funcionarios que trabajen ordinariamente por el **sistema de turnos**, cuando las labores se desarrollen ordinaria o permanentemente en jornadas que incluyan horas diurnas y horas nocturnas, la parte del tiempo trabajado durante estas últimas se remunerará con el recargo del treinta y cinco por ciento, pero podrá compensarse con periodos de descanso”.*

*(...) se colige que en ausencia de regulación especial, para los miembros de los Cuerpos Oficiales de Bomberos la jornada laboral es considerada como mixta atendiendo al sistema de turnos ya referido, el cual debe ser liquidado, conforme a 44 horas semanales.*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
GESTIÓN PÚBLICA

Departamento Administrativo del Servicio Civil

*Esta pauta legal (44 horas) es la que nos sirve de piedra angular para determinar el tope de horas semanales laborales en el sub lite, dentro de una jornada mixta de trabajo, que debe multiplicarse por 52 semanas, que son las que tiene el año y dividir el resultado por 12 meses, para obtener 190 horas.*

*O lo que es lo mismo: Atendiendo a 360 días al año, esta cifra se divide por 7 que son los días de la semana, para obtener 51.4, que se aproxima a 52 semanas. Luego, esta cifra se divide en 12, que son los meses del año, lo que nos da como resultado 4.33, que son las semanas del mes.*

*Es así, por cuanto si se laboran 44 horas semanales, estas se multiplican por 4.33 semanas, lo que nos da 190 horas laborales al mes, de acuerdo con la jornada ordinaria laboral señalada en el Decreto 1042 de 1978.”*

- **Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de febrero de 2015. Rad. No. 25000-23-25-000-2010-00780-01(3594-13) Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Velez**

*“Sobre la **jornada laboral** de los bomberos, la Corporación<sup>12</sup>, en pronunciamientos de antaño, venía sosteniendo que dichos servidores públicos estaban obligados a una disponibilidad permanente para atender eficiente y eficazmente el servicio público asignado, por lo cual, quien ingresaba a la administración pública en esta clase de labor, se entendía que aceptaba las reglamentaciones que sobre el particular tuvieran las entidades, de manera que no existía la posibilidad de reclamar el pago de tiempo suplementario de trabajo como horas extras, dominicales, festivos, recargos nocturnos o compensatorios, porque dicho personal no estaba sujeto a una jornada ordinaria de trabajo, sino a una jornada especial regulada por el ente empleador. En consecuencia, se consideraba que la jornada de veinticuatro (24) horas desarrollada por los servidores del cuerpo de bomberos, se ajustada a las previsiones de la Ley 6° de 1945 en su artículo 3°, parágrafo 1°, ya que era una jornada de trabajo máxima, especial y excepcional, que comprendía un lapso de trabajo diurno y otro nocturno y con fundamento en ello no resultaba procedente el reconocimiento del trabajo suplementario.*

*Sin embargo, en sentencia de 17 de abril de 2008<sup>13</sup>, la Sección Segunda- Subsección “A” introdujo un cambio en la anterior postura jurisprudencial para señalar que, si bien el trabajo desarrollado por el personal de bomberos cuya jornada es excepcional por la actividad ejercida puede ser regulado en 24 horas diarias, tal situación debía generar el reconocimiento del trabajo suplementario, pues de lo contrario, la situación de tales servidores, resultaría inequitativa y desigual respecto de otros empleados que realizan funciones que son menos riesgosas. Así las cosas, se consideró que ante la falta de existencia de una regulación de la jornada laboral especial para las personas vinculadas al cuerpo de bomberos, debía aplicarse el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, que implica que toda labor realizada en exceso de las 44 horas semanales constituye trabajo suplementario o de horas extras, las cuales deben ser remuneradas en las condiciones previstas en el artículo 35 y siguientes del referido decreto, deduciendo para dicho efecto los días de descanso remunerado, vacaciones, licencias, permisos y demás situaciones administrativas del trabajador.*

*En este orden, se concluyó que el vacío normativo respecto a la jornada laboral para esta clase de labor debía suplirse con el Decreto 1042 de 1978.”*

- **Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de febrero de 2015. Rad. No. 2010-00725-01 (1046-2013). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.**

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
www.serviciocivil.gov.co



**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
GESTIÓN PÚBLICA

Departamento Administrativo del Servicio Civil

"(...) las labores realizadas por los bomberos implican una disponibilidad permanente por lo que es razonable que dicho personal no esté sujeto a una jornada ordinaria de trabajo sino a una **jornada especial**. Sin embargo, precisa la Sala que tal jornada especial ha de ser regulada por el jefe del respectivo organismo, mediante la expedición del respectivo acto administrativo que determine la necesidad, oportunidad y conveniencia de aplicar dicha excepción, con la consecuente remuneración salarial para los empleos que se ven sometidos a dicha jornada máxima legal excepcional, atendiendo los parámetros establecidos por el Decreto 1042 de 1978 aplicable a los empleados públicos territoriales<sup>4</sup>, es decir, dentro de los límites allí previstos<sup>5</sup>, y observando la forma de remuneración establecida para las jornadas mixtas y el trabajo habitual en dominicales y festivos cuando la misma implique tiempo de trabajo nocturno, en dominicales y festivos.

Lo anterior, toda vez que un régimen especial tendiente a excluir o disminuir los beneficios laborales mínimos correspondientes a la jornada ordinaria previstos en el Decreto 1042 de 1978, en detrimento del personal que desarrolla dicha función, no consultaría principios constitucionales como la igualdad (art. 13), el trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25), y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales (art. 53), y resultaría violatorio del artículo 150 numeral 19 literal e) que establece la creación legal del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, así como del pacto internacional de los derechos económicos, sociales y políticos, artículo 7, según el cual, en las condiciones de trabajo, los Estados miembros deben asegurar al trabajador "...d) el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos".

A falta de regulación especial sobre la jornada laboral de los bomberos y su remuneración, reitera la Sala que regirá la jornada ordinaria correspondiente a 44 horas semanales, tal y como se desprende del referido Decreto 1042 de 1978, **debiéndose remunerar el trabajo suplementario** para no lesionar el derecho a la igualdad laboral y a la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, del personal del Cuerpo de Bomberos de Bogotá."

- **Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de octubre de 2013. Rad. No. 25000-23-25-000-2010-00515-01(1051-13) Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez (E)**

"Como la actividad del Cuerpo de Bomberos Distrital es de carácter permanente y se presta de forma continua e ininterrumpida, la Unidad Administrativa estableció como jornada de trabajo un sistema de turnos de 24 horas de labor por 24 horas de descanso remunerado, teniendo en cuenta la jornada ordinaria que incluye horas diurnas y nocturnas, dominicales y festivos de manera continua, es decir que en una semana se trabajan 3 días y descansan 4 y la siguiente semana viceversa.

Este tipo de jornadas llamadas mixtas se encuentran reguladas en el artículo 35 del Decreto 1042 de 1978 de la siguiente manera:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales para los funcionarios que trabajen ordinariamente por el sistema de turnos, cuando las labores se desarrollen ordinaria o

<sup>4</sup> Disposición aplicable a las relaciones legales y reglamentarias del orden territorial en virtud de lo previsto en el artículo 2 de la Ley 27 de 1992, y posteriormente el artículo 87 inciso 2 de la Ley 443 de 1998 y artículo 55 de la Ley 909 de 2004.

<sup>5</sup> Del artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, transcrito en párrafos anteriores se deduce que la jornada ordinaria de trabajo - concepto que implica el pago de salario ordinario pactado y sin recargos - es de 44 horas semanales, así mismo el límite máximo fijado en este artículo corresponde a jornadas de doce horas diarias de trabajo y sesenta y seis horas semanales.

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
www.serviciocivil.gov.co



BOGOTÁ  
**MEJOR**  
PARA TODOS



*permanentemente en jornadas que incluyan horas diurnas y horas nocturnas, la parte del tiempo trabajado durante estas últimas se remunerará con el recargo del treinta y cinco por ciento, pero podrá compensarse con períodos de descanso. (...)*

*"Para los miembros de los Cuerpos Oficiales de Bomberos la jornada laboral es considerada como mixta por el sistema de turnos ya referido, el cual debe ser liquidado teniendo en cuenta las horas extras ordinarias y de los días festivos, sean diurnas o nocturnas".*

- **Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 2 de abril de 2009. Rad. No. 66001-23-31-000-2003-00039-01(9258-05) Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.**

*"(...) la labor que ejercen las personas vinculadas al cuerpo de bomberos, no están sujetos a una jornada ordinaria de trabajo, sino a una jornada especial, que es la regulada por el ente empleador; y como en el sub lite, el ente demandado omitió expedir tal regulación, se debe entender que la jornada de trabajo aplicable a esos servidores es la correspondiente a 44 horas semanales fijada en el Decreto No. 1042 de 1978."*

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y CONCLUSIÓN

Los antecedentes expuestos nos dan a conocer el entorno legal del caso objeto de consulta y con fundamento en ello considerar lo siguiente:

El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL DISTRITAL, como entidad pública que da soporte técnico al Sector de Gestión Pública<sup>6</sup> y cuyo objeto es "orientar y coordinar los procesos de ajuste organizacional interno de las entidades y organismos distritales, de personal, manuales de funciones y de requisitos, sistemas de nomenclatura y salarios; así como asesorar en el diseño y desarrollo de los programas de los programas de bienestar social, mejoramiento del clima laboral, planes de capacitación, sistema de incentivos, y coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil. (...)"<sup>7</sup>, no tiene la competencia para la regulación de la jornada laboral y horario de trabajo de los servidores públicos de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, entidad con autonomía administrativa y presupuestal.<sup>8</sup>

No obstante, a manera de orientación, nos permitimos indicarle de forma general lo siguiente:

La jornada laboral en la administración comprende el periodo de tiempo durante el cual los empleados se encuentran a disposición de la administración en desarrollo de las funciones que les corresponde ejercer. Su fijación es de origen legal, no solamente con el fin de que el servicio se preste dentro de un determinado espacio de tiempo, sino que el empleado disponga de un tiempo razonable para su descanso.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Acuerdo 257 de 2006. Art. 47

<sup>7</sup> Decreto 076 de 2007. Art. 1°

<sup>8</sup> Acuerdo 257 de 2006. Parágrafo 1.

<sup>9</sup> Sentencia C-024 de 1998.



A partir de la Sentencia C-1063 de 2000, la jornada laboral aplicable a los empleados públicos del orden territorial, es la misma que se aplica a los empleados públicos de entidades del orden nacional; así las cosas, es pertinente manifestar que la jornada laboral es de 44 horas semanales, disposición contenida en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, dicha jornada, está sujeta a ser distribuida por el Jefe del Organismo, de acuerdo con las necesidades del servicio.

*“El concepto de jornada legal, difiere del de jornada ordinaria, pues aquel hace relación al número máximo de horas que la ley autoriza que se laboren en un mismo día, al paso que la jornada ordinaria es la convenida entre las partes dentro del límite de la jornada máxima legal”<sup>10</sup>*

Así las cosas, el jefe de cada entidad establecerá el horario de trabajo que deben cumplir los empleados públicos dentro de la jornada de las cuarenta y cuatro (44) horas semanales, para ser cumplida de lunes a sábado, pudiendo compensar la jornada de este último día con tiempo diario adicional en los restantes; deduciéndose, así, que el día domingo es de descanso, al igual que el sábado cuando el tiempo de labor de este día es incrementado a los demás.

Ahora bien, en atención a determinadas actividades que debe desarrollar la entidad, la continuidad de las mismas y no existiendo normativa que permita laborar por el sistema de turnos, es viable adecuar la jornada laboral de los empleados públicos, que es de 44 horas semanales, para que se cumpla de manera ininterrumpida en jornadas diurnas, nocturnas y mixtas, siempre y cuando se respete en primer lugar, el derecho al descanso, íntimamente ligado a la dignidad de los trabajadores, la destinación de un tiempo para el campo personal y el reconocimiento y pago del tiempo suplementario a la jornada laboral, desempeñado en el ejercicio de su empleo, de conformidad con el Decreto 1042 de 1978, cuando hubiere lugar a ello.

Por consiguiente, el jefe de la entidad podrá distribuir la jornada de cuarenta y cuatro horas semanales en los turnos de trabajo que sean necesarios y reconociendo el trabajo en las jornadas nocturnas, dominicales y festivos de acuerdo con las disposiciones que regulan la materia.

Es de resaltar, que los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas.<sup>11</sup>

Por otra parte, se aclara que frente al tema de la jornada laboral del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, el Honorable Consejo de Estado hasta la fecha no ha proferido Sentencias de unificación jurisprudencial de conformidad con lo previsto por el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>10</sup> Sentencia 1063 de 2000.

<sup>11</sup> Decreto 1042 de 1978. Art. 33.



No obstante lo anterior el Honorable Consejo de Estado, a través de reiterados pronunciamientos de manera unísona, según los diferentes casos estudiados ha precisado cuál es el régimen que gobierna la jornada laboral del Cuerpo de Bomberos de Bogotá.

*"(...) que por la labor que ejercen las personas vinculadas al cuerpo de bomberos, no están sujetos a una jornada ordinaria de trabajo, sino a una **jornada especial**, que es la regulada por el ente empleador."<sup>12</sup>*

Luego, el Honorable Consejo de Estado<sup>13</sup> dejó claro lo siguiente:

*"(...) no cabe duda que debe aplicarse lo dispuesto en el Decreto 1042 de 1978, en cuanto a la jornada laboral y la liquidación del tiempo trabajado en jornada ordinaria y extraordinaria de trabajo, según la naturaleza de la función, y no el Decreto 388 de 1951 por el cual se estableció el reglamento del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, por las siguientes razones:*

*(i). Porque la norma de carácter territorial no se ocupó de regular lo pertinente a la forma de remuneración de la jornada laboral especial para los miembros del Cuerpo de Bomberos de Bogotá y en esos casos la jurisprudencia de la Corporación ha establecido que ante la ausencia de una regulación sobre la jornada especial debe darse aplicación al Decreto 1042 de 1978.*

*(ii). Porque al expedirse el Decreto 1042 de 1978, la norma de carácter territorial contenida en el Decreto 388 de 1951 que establecía 24 horas de labor para el personal de bomberos quedó tácitamente derogada por contravenir la jornada ordinaria laboral de 44 horas semanales establecida en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 y también el límite máximo legal de 66 horas semanales, que valga la pena aclarar, sólo fue previsto para actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia, naturaleza de la cual no participa la actividad bomberil. En este orden de ideas, es claro para la Sala que la jornada laboral en el sector oficial es de origen legal y como tal tiene un límite inquebrantable del cual no puede apartarse el jefe del respectivo organismo al momento de establecer el horario de trabajo al tenor de la referida disposición. (...)*

*Insiste la Sala en que el establecimiento de una **jornada especial** de trabajo por el jefe del respectivo organismo implica la expedición del respectivo acto administrativo que determine la necesidad, oportunidad y conveniencia de aplicar dicha excepción dada la naturaleza y características en que debe desarrollarse determinada labor, con la consecuente remuneración salarial para los empleos que se ven sometidos a una jornada máxima legal excepcional, la cual, en todo caso, debe atender los parámetros de remuneración establecidos por el Decreto 1042 de 1978 aplicable a los empleados públicos territoriales, es decir, dentro de los límites allí previstos, y teniendo en cuenta la forma de remunerar el trabajo desarrollado en jornadas mixtas, el trabajo habitual en dominicales y*

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 16 de septiembre de 2015. Rad. No. 25000-23-25-000-2012-00421-01(2538-14) Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez (E)

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 12 de febrero de 2015. Rad. No. 2010-00725-01 (1046-2013). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve y Sentencia del 19 de febrero de 2015. Rad. No. 25000-23-25-000-2010-00780-01(3594-13) Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.



*festivos cuando la misma implique tiempo de trabajo nocturno y en días de descanso, no obstante, como se dejó expuesto, el Decreto 388 de 1951 no se ocupó de regular la jornada especial del cuerpo de bomberos en las condiciones indicadas". (Subrayas y negrillas fuera de texto).*

"Es entonces claro que en armonía con lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1063 de 2000, la jornada máxima legal se establece por el legislador el que precisa el número de horas a que puede llegarse en un mismo día y en una semana, lo que es distinto a la jornada ordinaria que puede ser convenida por las partes pero sin desbordar el límite de la jornada máxima legal.

Dentro de éstas el respectivo jefe administrativo que, para el caso es el Comandante de los Bomberos, según ya se vio, tiene entre sus atribuciones la de asignar los horarios de trabajo que no pueden confundirse ni con la jornada máxima legal ni con la jornada laboral pues obedecen a conceptos y tienen contenido jurídico diferente, por lo que no podría invocarse la atribución para señalar los horarios de trabajo para modificar o establecer una jornada máxima legal diferente a la señalada por la ley pues el acto administrativo no puede arrebatarle sus funciones al legislador.

Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que el Convenio No. 30 de 1963 de la Organización Internacional del Trabajo aprobado por la Ley 23 de 1967 estableció una jornada máxima laboral de ocho horas con algunas excepciones entre las cuales no se encuentra la actividad bomberil.

De lo que no queda duda alguna es que el Decreto 388 de 1951 no es aplicable en cuanto a la jornada máxima laboral de los bomberos de Bogotá, porque al expedirlo desconoció la vigencia de la Ley 6ª de 1945, porque no tiene ninguna disposición concreta sobre la jornada laboral, aun cuando de manera indirecta la señaló al fijar el horario de trabajo con la entrada a las 7 de la noche y salida a las 8 de la noche como lo estableció en su artículo 149.

En todo caso, si existiere alguna duda al respecto habría de darse aplicación al principio *in dubio pro operario*, conforme al cual si existiere dos normas que regulan la misma situación laboral – en este caso el Decreto Ley 1042 de 1978 y la Ley 23 de 1967 que aprobó el Convenio No. 30 de 1963 de la OIT, habrá de aplicarse la más favorable *in integrum* y, en este caso, lo es el artículo 33 del decreto – ley citado.

En razón de lo expuesto y teniendo en cuenta que el 94% de los fallos judiciales en que este asunto ha sido objeto de la controversia jurisdiccional, así como la solidez de la argumentación en que éstos se apoyan, en nuestra opinión, debe acatarse la jurisprudencia vigente del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, para evitar detrimento patrimonial y daño antijurídico a Bogotá D.C"<sup>14</sup>

En conclusión, teniendo en cuenta que la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, tiene la competencia de expedir la regulación de su jornada especial

<sup>14</sup> Concepto dado por Alfredo Beltrán Sierra, Representante Legal de Beltrán & Castellanos Asociados Ltda. Rad. 2017ER1476 del 16-05-2017 DASCD.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
GESTIÓN PÚBLICA

Departamento Administrativo del Servicio Civil

de trabajo, mediante acto administrativo que determine la necesidad, oportunidad y conveniencia de aplicar dicha excepción, este despacho considera conveniente se revise nuevamente el proyecto de Resolución de acuerdo a las necesidades del servicio que presta la entidad, lo establecido en el Decreto 1042 de 1978 y los reiterados pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado con relación a la Jornada Laboral del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, con el fin de corroborar que dicho acto administrativo atienda los parámetros allí establecidos.

El presente concepto se rinde en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, reiterando la disposición del Departamento para brindar la asesoría que requieran en los temas propios de nuestra entidad.

Atentamente,

**NOHEMI ELIFELET OJEDA SALINAS**  
Subdirectora Jurídica (E)

ACCIÓN	NOMBRE	CARGO	FIRMA	FECHA
Proyectado por:	Nohemi Elifelet Ojeda Salinas	Profesional Especializado		04-04-2017
Declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales, y por lo tanto, lo presentamos para firma de la Subdirectora Jurídica (E) del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD).				

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
www.serviciocivil.gov.co



**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**