



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

## INFORME DE VISITA FISCAL

SEGUIMIENTO DEMANDAS LABORALES INTERPUESTAS ANTE LA UNIDAD  
ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS

VIGENCIA 2011-2014

Elaborado por:

Victoria Castiblanco Mendoza

Aprobó:

Luis Carlos Ballén Rojas  
Director Sector Gobierno

Octubre de 2014



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*



## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES. ....	1
2. RESULTADO OBTENIDOS .....	3



## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C., octubre de 2014

Doctor

**LUIS FONTALVO PRIETO**

Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita Fiscal y seguimiento a las demandas laborales interpuestas ante la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos, UAECOB, vigencia 2011 a 2014 a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe de visita fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

### **CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la Visita Fiscal adelantada, conceptúa que la gestión al respecto y en atención a las demandas interpuestas



en contra de la UAECOB, para el reconocimiento de horas extras, desde el año 2010, se han instaurado trescientas treinta y ocho (338) demandas de las cuales han quedado ejecutoriados ochenta y dos (82) procesos, cinco (5) han sido favorables a la Entidad, es decir, que niegan las pretensiones de las demandas, con pronunciamientos del Consejo de Estado y los setenta y siete 77 restantes desfavorables a la Entidad, por cuanto acceden a las pretensiones de la demanda, pronunciamientos que han sido proferidos por juzgados o tribunales administrativos, aclarando que lo ordenado en esos últimos fallos, es efectuar la reliquidación de horas extras conforme al Decreto Ley 1042 de 1978, deduciendo situaciones administrativas (vacaciones, licencias, permisos, o incapacidades) y descansos remunerados, sin embargo, al efectuar la reliquidación generan saldos negativos en contra de los demandantes, razón por la cual, la UAECOB, no ha cancelado valor alguno por cuanto las sentencias ejecutoriadas son abstractas, ya que no ordenan pagar una suma de dinero, sino efectuar la reliquidación, es decir, ordenan pagar las horas extras, con los limitantes que para el efecto trae el Decreto Ley 1042 de 1978 y se ordena descontar lo cancelado por recargos así como los descuentos de situaciones administrativas y descansos remunerados.

Se observa controversia por interpretación normativa, debido a que los mismos despachos judiciales, tienen posiciones encontradas que no ordenan pagar una suma de dinero, sino efectuar la reliquidación, es decir, ordenan pagar las horas extras, con los limitantes que para el efecto dispone el Decreto Ley 1042.

Atentamente,

**LUIS CARLOS BALLEEN ROJAS**

Director Sector de Gobierno.



## 1. RESULTADOS OBTENIDOS:

La Oficina de Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos, UAECOB, se encarga de elaborar conceptos y actos administrativos, resolver consultas, responder peticiones y acciones judiciales sobre los asuntos propios de la entidad, realizando un adecuado seguimiento, registro y control del estado de los procesos, de manera confiable y oportuna.

Si nos basamos en una pregunta problema, podemos tener un resultado concreto con relación al tema que nos concierne. ¿Por qué no se reconocen Horas Extras y por qué no se están pagando? Las demandas se empezaron a interponer con base en una sentencia proferida en el año 2008, relacionada con el reconocimiento de horas extras a un Bombero del Municipio de Pereira, en la que el Consejo de Estado dentro del proceso 041 de 2003, cuyo consejero ponente Dr. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, concede las pretensiones de la demanda, es decir, ordena que el Municipio reconozca a dicho funcionario las horas extras conforme al Decreto Ley 1042 de 1978.

A pesar de los argumentos, la Unidad ha sido condenada en 77 casos, no obstante manifestar que la *Ratio Decidendi*, es totalmente diferente al caso de Bomberos de Bogotá, por cuanto la misma Sentencia del Municipio de Pereira en sus Consideraciones, expresa que el Decreto se aplica por cuanto en el Municipio no se había expedido normatividad que reglamentara los turnos como tampoco se había cancelado valor alguno por el trabajo suplementario o disponibilidad, situación diferente al caso de UAECOB, por cuanto el Distrito tiene normas que reglamentan estos turnos, veinticuatro horas de servicio, por veinticuatro horas de descanso, contenido en el Decreto Distrital 388 de 1951; así mismo, se cancela al personal operativo el trabajo suplementario consistente en recargos del 35% y dominicales y festivos 200% o 235%, dependiendo si es diurno o nocturno, situación esta que excluye la aplicación del Decreto Ley 1042 de 1978.

Lo anterior teniendo en cuenta, que al personal operativo de bomberos, se le aplica la reglamentación expedida para el Distrito Capital, es decir, el Estatuto Orgánico contenido en el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 909 de 2004, el Código Único Disciplinario, en materia prestacional la Ley 100 de 1993, el Decreto Nacional 1919 de 2012, el Decreto Ley 1042 de 1978, exceptuando de este el pago de horas extras, por cuanto no se reconocen las mismas, sino un recargo del 35%, amparados en el sistema de turnos consagrado en el en el Decreto 388 de 1951.

Análogamente, cabe preguntar si al personal operativo de la UAECOB, se le cancelan horas extras? Resultado de la presente Visita Fiscal y de acuerdo a los documentos suministrados, a estos no se les cancelan horas extras como al



personal administrativo, sino mediante el sistema de recargos conforme se detalla a continuación:

Recargo ordinario nocturno= Asignación básica mensual /240 x 35% x No. Horas laboradas (horario de 6.00 pm a 6 a.m.)

Recargo festivo diurno = Asignación básica mensual / 240 x 200 x NO. Horas laboradas (Horario de 6:00 a. a 6:00 p.m.)

Recargo festivo nocturno= Asignación básica mensual / 240 x 235 x No. Horas laboradas (Horario de 6:00 pm a 6:00a.m.)

Respecto a dicho pago, el Consejo de Estado, órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente Bertha Lucia Ramírez de Páez, se ha pronunciado respecto a su legalidad, en recientes fallos favorables a la entidad (14) dentro de procesos de acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, en los cuales el personal operativo demanda el pago de horas extras, manifiesta: *“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... este tipo de jornadas llamadas mixtas se encuentran reguladas en el artículo 35 del decreto 1042 de 1978 de la siguiente manera...”*, concluyendo entonces que la entidad liquidó el tiempo suplementario trabajado por el demandante de conformidad con lo establecido en el decreto Ley 1042 de 1978; es decir, que los recargos del 35% se ajustan a derecho, por lo que procede a revocar los fallos de primera instancia que accedieron a las pretensiones. De los 14 casos han quedado ejecutoriados cinco (5), los nueve restantes están por resolver solicitud de adición y aclaración; sin que se haya proferido pronunciamiento diferente por otra Sala, para determinar la posición mayoritaria del Consejo de Estado.

Ahora, respecto de los fallos que condenan a la entidad, si se analiza la parte considerativa de los mismos, se observa que hacen alusión a que se debe dar aplicación al Decreto Ley 1042 de 1978; así mismo, reconocen que la Entidad canceló recargos del 35% y descansos remunerados y que se deben descontar las situaciones administrativas y los descansos remunerados; no obstante lo anterior, ni en las consideraciones, ni en la parte resolutive los Despachos Judiciales, determinan la forma y fórmula que se debe aplicar para la liquidación del mencionado Decreto; a excepción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección 2, Subsección E, magistrada ponente LILIA APARICIO MILLÁN, quién al igual que el resto de despachos judiciales que condenan a la entidad, ordena reconocer el pago de horas extras conforme al Decreto Ley 1042 de 1978 y ordena descontar las situaciones administrativas y descansos remunerados, con la diferencia que procede a establecer en cada uno de sus fallos, la fórmula y forma como se debe liquidar el mencionado Decreto.



La mencionada Magistrada con fundamento en las pruebas obrantes en el proceso, las situaciones fácticas de cada uno de los demandantes determina que se pueden generar saldos negativos en contra de los mismos, razón por la cual aclara en sus consideraciones: “4.11. Vale la pena precisar que por la situación particular que genera el reconocimiento de los valores ya cancelados y los descansos remunerados que tendrían que descontarse, ese cruce de cuentas podría generar un remanente a favor de la Entidad demandada, razón por la cual habrá de disponerse que en tal caso, se de aplicación a lo previsto en el inciso final del numeral segundo del artículo 136 del C.C.A. pues estas sumas deben entenderse percibidas de buena fe por el actor”; (sentencia tomada como ejemplo: proceso 515 del 2010, demandante ASDRUBAL LOZANO BALLESTEROS).

Teniendo en cuenta dicho antecedente judicial, el Comité de Conciliación en sesión del 2 de noviembre de 2012, decide aplicar dicha fórmula a los procesos ejecutoriados siempre y cuando las consideraciones jurídicas de los mismos sean iguales a los establecidos por la Magistrada LILIA APARICIO MILLAN, es decir, que se ordene liquidar las horas extras con el Decreto Ley 1042 de 1978 y se ordene descontar situaciones administrativas y descansos remunerados; pero aplicando las situaciones fácticas de cada uno de los demandantes; evidenciando con lo anterior que dando cumplimiento a cada uno de los fallos ejecutoriados y aplicando dicha fórmula de liquidación se han generado saldos negativos.

Cuadro 1  
Relación demandas de horas extras por años

VIGENCIA	No. DEMANDAS	VALOR EN \$
2010	157	11.168.676.895,95
2011	78	11.253.888.126,24
2012	78	10.708.198.881,68
2013	21	2.663.993.509,26
2014	4	291.482.207,00
<b>TOTAL</b>	<b>338</b>	<b>36.086.239.620.13</b>

Fuente: información suministrada por la Oficina de defensa Judicial de la UAECOB

El objeto de controversia de las demandas de acción de nulidad y restablecimiento del Derecho: Se solicita por los demandantes el reconocimiento de horas extras diurnas y nocturnas, descansos compensatorios por laborar dominicales y festivos, descansos compensatorios por laborar en exceso las 50 horas extras mensuales que establece el decreto ley 1042 de 1978, reliquidación de cesantías, primas y prestaciones sociales.

Fundamentos jurídicos de la UAECOB:

- No se aplica el Decreto Ley 1042 de 1978, por tener reglamentación especial contenida en el Decreto Distrital 388 de 1951, que es el que reglamenta los turnos.



- La sentencia contra el Municipio de Pereira, que se solicita se aplique por principio de igualdad al caso de bomberos Bogotá, no constituye antecedente jurisprudencial, por cuanto las situaciones fácticas son diferentes entre Pereira y Bogotá, el primero no tenía reglamentado los turnos y no se les pagaba ninguna clase de retribución por el trabajo suplementario. En el segundo si está el reglamento de turnos en el Decreto 388 de 1951 y se les canceló el tiempo suplementario, por el sistema de recargos.
- El resultado de las sentencias es desfavorable a los demandantes como quiera que se generan saldos negativos debido a que se ordena el descuento de situaciones administrativas y descansos remunerados en cada uno de los fallos.
- El Consejo de Estado a la fecha ha dado la razón a la UAECOB, negando las pretensiones de las demandas, revocando los fallos que accedieron a las mismas o confirmando algunos que negaron pretensiones.
- Las sentencias del Consejo de Estado proferidas hasta la fecha, se constituyen en precedente judicial para la entidad, hasta tanto haya pronunciamiento diferente por otra sala de dicho órgano.
- Los fallos proferidos en contra de la entidad por Juzgados Administrativos y Tribunales Administrativos, no son concordantes generando frente a la aplicación del Decreto Ley 1042 de 1978, incertidumbre jurídica, ya que se tienen las siguientes posiciones:

POSICIÓN	INTERPRETACIONES
BASE DE LIQUIDACION DE LAS HORAS EXTRAS	Ordenan liquidar con 220 horas: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Carmen Alicia Rengifo); Subsección “A” (M.P. Martha Elena Quintero)
	Ordenan liquidar con 190 horas: Juzgados 1°, 6°, 7, 8, 9, 10, 11, 17 y 18 Administrativos de Descongestión, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección “E”, Sala de Descongestión (M.P. Lilia Aparicio Millán); Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Carmen A. Rengifo); Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Luceny Rojas Conde).
	Ordena liquidar con 176 horas: Juzgado 18 Administrativo del Circuito de Bogotá.
	No establece base para liquidar: Juzgado 4 Administrativo de Descongestión.
RECONOCIMIENTO DE DESCANSO COMPENSATORIO POR LABORAR DOMINICALES Y FESTIVOS	Ordenan reconocer el descanso compensatorio: Juzgados 1, 7, 8, 17, 18 Administrativos de Descongestión; Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “E” (M.P. German Acevedo); Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Luceny Rojas Conde).
	No reconocen el descanso compensatorio: Juzgado 4, 9, 10 Administrativos de Descongestión; Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “E” (M.P. Lilia Aparicio Millán); Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección “A” (M.P. Carmen Alicia Rengifo); Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección “A” (M.P. Martha Elena Quintero).
	No manifiestan nada al respecto: Juzgado 6 Administrativo de Descongestión.
LIMITE DE RECONOCIMIENTO DE HORAS EXTRAS	Ordenan liquidar con el límite del decreto 1042 de 1978: Juzgados 4, 9, 10 y 11 Administrativos de Descongestión; Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “E” (M.P. Aparicio y Acevedo), Sala de



	<p>Descongestión; Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección “A” (M.P. Quintero).</p> <p>Ordenan aplicar el más favorable entre el consagrado en el decreto 1042 de 1978 o el establecido en el Acuerdo 3 de 1999. Modificado por el Acuerdo 9 de 1999: Juzgados 1°, 6° 7° 8°, 17 y 18 Administrativos de Descongestión; Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Rojas Conde).</p> <p>No aplica limitante alguno; debe pagarse la totalidad de las horas extras por haberse laborado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Carmen Alicia Rengifo).</p>
DESCUENTO DE SITUACIONES ADMINISTRATIVAS	<p>Ordenan descontar, vacaciones, permisos licencias, descansos remunerados y demás situaciones administrativas: Juzgados 1°, 4°, 6°, 8°, 9°, 10, 11, Administrativos de Descongestión. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “E”, Sala de Descongestión (M.P. LILIA APARICIO Y ACEVEDO), Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Luceny Rojas Conde).</p> <p>Ordenan pagar, sin efectuar descuento alguno: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Rengifo).</p>
PAGO COMPENSATORIO POR TRABAJAR EL EXCESO DE HORAS EXTRAS	<p>Ordenan reconocer el pago de compensatorio por trabajar exceso de horas extras: Juzgados 1° 6°, 7°, 8° 9°, 11 y 17 y 18 Administrativos de Descongestión; Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “E” (M.P. Aparicio y Acevedo) , Sala de Descongestión;. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Quintero); Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Rojas Conde).</p> <p>No hace relaciona al pago de descanso compensatorio por trabajo en exceso: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección “A” (M.P. Rengifo).</p>
FALLOS QUE NIEGAN LAS PRETENSIONES DE LAS DEMANDAS	<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCION SEGUNDA SUBSECCION “B” M.P. CESAR PALOMINO CORTES, siendo confirmados entre otros, en Segunda Instancia por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejera Ponente, Dra. Bertha Lucia Ramirez de Páez, con Radicado interno Nro. 1704 – 2012.</p> <p>Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión</p> <p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCION SEGUNDA SUBSECCION “A” M.P. SANDRA LISSETH IBARRA.</p>

### POSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO:

La entidad pago el sistema de recargos conforme lo establece el artículo 35 del decreto Ley 1042 de 1978, por lo que no hay lugar a pagar horas extras. Razón por la cual REVOCA fallos de primera instancia que accedieron a las pretensiones y CONFIRMA algunos que negaron las pretensiones.

Según la manifestación de la Oficina Asesora Jurídica, existe una dicotomía jurídica, que sólo debe ser resuelta por el Consejo de Estado. Así las cosas, una vez se profiera al menos tres sentencias de segunda instancia por parte del Consejo de Estado, si tienen posiciones jurídicas diferentes se procederá a solicitar la Unificación de Jurisprudencia, para que aclare la posición entre ellas y las diferencias presentadas por los despachos judiciales, atrás relacionadas.