



**JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL  
DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**Referencia: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL N° 2022-00069**  
**Convocante: LUIS EDISON PANQUEVA BUITRAGO**  
**Convocada: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL CUERPO  
OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ Y OTROS**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la diligencia de Conciliación Prejudicial referenciada, remitida por la Procuraduría 191 Judicial I para Asuntos Administrativos, contenida en el **Acta de Conciliación Prejudicial de 25 de febrero de 2022**, la cual se llevó a cabo entre el doctor HAIVER ALEJANDRO LÓPEZ LÓPEZ en calidad de apoderado de **LUIS EDINSON PANQUEVA BUITRAGO** y el doctor ANDRÉS RICARDO ESCUDERO CAVIEDES, apoderado de la parte convocada **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ**.

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL**

**1.1. PRETENSIONES**

El señor Luis Edison Panqueva Buitrago, a través de apoderado judicial, presentó ante la Procuraduría Judicial Administrativa –Reparto- una solicitud de conciliación prejudicial en la que señala como pretensiones las que a continuación, se detallan:

“a. Que el Distrito Capital, secretaría de Gobierno-Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, revoque la Resolución No. 544 del 1 de junio de 2021. Por medio de la cual, se dio respuesta a la reclamación administrativa presentada por el señor LUIS EDISON PANQUEVA BUITRAGO.

b. Que como consecuencia de la revocatoria el Distrito Capital, secretaría de Gobierno-Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá reconozca, reliquide y pague a favor del señor LUIS EDISON PANQUEVA BUITRAGO desde la fecha de su ingreso a la entidad 28 de noviembre de 1989.

- a) Todas las horas extras diurnas y nocturnas dejadas de cancelar con factor de 190 horas, conforme lo establece los artículos 36 y 37 del Decreto Ley 1042 de 1978.
  - b) La reliquidación de dominicales y festivos con factor de 190 horas atendiendo el número de horas máximas legales según el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978.
  - c) La reliquidación a factor de 190 horas de todos los recargos nocturnos cancelados a mi poderdante, atendiendo el número de horas máximas legales según el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978.
  - d) La reliquidación de todas las prestaciones sociales, cesantías, intereses a las cesantías, primas de servicios, de vacaciones, de navidad y de antigüedad y cotización a pensiones, con el valor que arroje la liquidación de horas extras y reliquidación de dominicales y festivos y recargos nocturnos.
- c. Que las sumas anteriores sean indexadas desde el momento en que se hicieron exigibles hasta el momento de su pago, conforme a los artículos 192 a 195 de la Ley 1437 de 2011.
- d. Que se paguen los intereses moratorios desde la fecha en que debía efectuarse el pago hasta la fecha de su reconocimiento.

## **1.2 FUNDAMENTOS DE HECHO**

Se tienen como fundamentos fácticos los siguientes:

1. El convocante presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá desde el 28 de noviembre de 1989 ocupando actualmente el cargo de Teniente (E), desempeñando sus funciones en turnos de 24 horas de servicio por 24 horas de descanso, siendo cancelada por la parte convocada únicamente recargos nocturnos del 35% en horario de 6 am a 6 pm y los dominicales y festivos con un recargo del 200%, con una base de liquidación de 240 horas, desconociendo los pagos adicionales por el trabajo suplementario, es decir el reconocimiento de horas extras diurnas y nocturnas, y el reconocimiento de descansos compensatorios por laborar dominicales y festivos y por exceder el límite de horas extras, conforme lo dispone el Decreto Ley 1042 de 1978.
2. Mediante petición radicada en la entidad el día 28 de mayo de 2021, solicitó la liquidación y pago de horas extras, recargos nocturnos ordinarios y festivos, los días compensatorios y la reliquidación de los factores salariales y prestacionales conforme al decreto ley 1042 de 1978.
3. Por intermedio de la Resolución 544 del 1 de junio de 2021, de dio respuesta por parte de la entidad convocada negando la solicitud del señor Panqueva, siendo

notificada el día 2 del mismo mes y año, quedando así agotado el procedimiento administrativo.

4. El apoderado de la parte convocante, solicitó conciliación extrajudicial en la Procuraduría General de la Nación el día 30 de septiembre de 2021, manifestándose por la mencionada una falla en el sistema de radicación de las conciliaciones presentadas para esa fecha, razón por la cual hasta el día 2 de febrero del año que cursa fue asignada a la Procuraduría 191 Judicial I para asuntos administrativos de Bogotá, quien a su vez mediante auto de fecha 7 de febrero del mismo año, procedió a fijar fecha para audiencia el día 25 del mismo mes y año.

5. El Distrito Capital – Secretaría de Gobierno, manifestó no tener ánimo conciliatorio toda vez que carece de legitimación en la causa por pasiva, siendo la competente la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá la legitimada en el presente caso.

6. La Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá en sesión del comité de Conciliación atendiendo la normatividad vigente referida al tema, adoptó un criterio para presentar fórmula de conciliación.

9. La convocante aceptó la fórmula conciliatoria.

**1.3. Conciliación ante la Procuraduría 191 Judicial I para Asuntos Administrativos ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá:**

La conciliación se celebró entre las partes en audiencia no presencial el 25 de febrero de 2022, en la que se observa que cada uno de los convocados tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos, los cuales se encuentran consignados en el acta de conciliación suscrita.

Finalmente, el acuerdo de las partes fue avalado por la Procuradora 191 Judicial I para Asuntos Administrativos, según consta en el expediente electrónico.

## **II. CONSIDERACIONES**

La conciliación es un acto por medio del cual dos o más personas gestionan la solución de sus conflictos de carácter particular y contenido patrimonial con la ayuda de un conciliador.

Este medio busca la solución de conflictos, es decir, trata de arreglar o componer los ánimos en discordia. Cuando ingresa un tercero a validar este acuerdo, se está frente a una conciliación administrativa, es decir, ante una heterocomposición, toda vez que el acuerdo que resuelve las diferencias surgidas por decisiones o conductas de acción o de omisión de la Administración Pública, debe ser homologado por un tercero imparcial.

### **De la Conciliación prejudicial**

Es aquella que se intenta antes de iniciar un proceso judicial. En ella intervienen el Procurador que actúa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Administración Pública y el particular u otra entidad estatal.

Procede en aquellos conflictos que por su naturaleza podrían demandarse mediante las Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Reparación Directa, Controversias Contractuales y de Grupo.

### **Requisitos de Procedibilidad de la conciliación prejudicial:**

Establece el artículo 63 del Decreto 1818 de 1998, que la conciliación administrativa prejudicial, solo tendrá lugar cuando en caso de ser necesario se agoten los recursos en el procedimiento administrativo, de igual forma el párrafo segundo de dicha norma establece que no habrá lugar a conciliación cuando la acción haya caducado.

Frente al primero de los requisitos exigidos, cabe precisar que en el presente caso, el señor LUIS EDISON PANQUEVA BUITRAGO (parte convocante) por intermedio de apoderado, elevó solicitud el 28 de mayo de 2021 ante la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, tendiente al reconocimiento y pago de las horas extras y turnos compensatorios por su actividad laboral como Bombero de la entidad. Por su parte, la entidad convocada mediante la Resolución

877 del 1 de junio de 2021, negó lo peticionado, quedando agotado debidamente el procedimiento administrativo.

Así las cosas, en el presente caso el señor LUIS EDISON PANQUEVA BUITRAGO agotó debidamente el procedimiento administrativo, toda vez que realizó la solicitud de reconocimiento y pago de las horas extras, turnos compensatorios entre otros, petición que fue resuelta de manera desfavorable por la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá. Razón por la cual, se entiende que efectivamente cumple con el primero de los requisitos para que sea procedente la conciliación judicial.

Respecto del segundo de los requisitos, esto es, que la acción no haya caducado, se precisa que se entiende por caducidad de la acción, al fenómeno procesal en virtud del cual se pierde la posibilidad de hacer uso de la acción judicial por el transcurso del tiempo fijado por la ley, que tiene como objetivo dar seguridad jurídica a las actuaciones de la administración.

Para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral existe un término perentorio de cuatro (4) meses dispuesto por la Ley 1437 de 2011, artículo 164<sup>1</sup>, para determinar la caducidad de la acción, el cual empieza a contarse a partir del día siguiente de la notificación, publicación o ejecutoria del acto administrativo demandado. Sin embargo, es de recordar que el mismo artículo, establece una excepción para la aplicación de la caducidad alegada, esto es, cuando las pretensiones versen sobre prestaciones de tipo periódico, tal y como acontece en el presente caso, ya que se solicita el pago de las horas extras y los días compensatorios de los turnos que actualmente ejerce, es inaplicable la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### **Sobre la jornada de trabajo y tiempo suplementario para los trabajadores de Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos:**

El Concejo de Bogotá, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial las que le confiere la Ley 322 artículo 7º de 1996 y el artículo 12 numeral

---

<sup>1</sup>“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.”

1) del Decreto Ley 1421 de 1993, expidió el Acuerdo 22 de 1998 mediante el cual organizó el Cuerpo Oficial de Bomberos de Santafé de Bogotá, D.C., como una institución adscrita a la Secretaría de Gobierno para la prestación del servicio público esencial de prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a fin de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del Distrito Capital, cuyo reglamento se encuentra en el Decreto 388 de 1951, expedido por el Alcalde de la Ciudad, que en el artículo 10 establece que el personal de la Institución debe estar siempre listo y con ánimo de marchar al lugar donde las necesidades del servicio lo exijan y el Comando lo disponga; no se aceptan ni se tienen en cuenta necesidades e inconvenientes de familia para efectos de traslados, comisiones y demás servicios, pues es obligatorio cumplir las órdenes del Comando.

Posteriormente se creó la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos conforme lo dispone el Decreto Distrital No. 541 de 2006 que en su artículo 1, indica su función principal:

***“Artículo 1º.- Objeto. La Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos tiene por objeto dirigir, coordinar y atender en forma oportuna las distintas emergencias relacionadas con incendios, explosiones e incidentes con materiales peligrosos, en desarrollo del parágrafo 1º del artículo 52 del Acuerdo 257 de 2006”.***

El H. Consejo de Estado<sup>2</sup> había señalado que el régimen que gobierna la jornada ordinaria de trabajo de los empleados públicos del orden territorial estaba contenido en el Decreto 1042 de 1978:

***“Si bien el Decreto 1042 de 1978 en principio rigió para los empleados de la rama ejecutiva del orden nacional, “el artículo 3º”<sup>3</sup> (sic) de la Ley 27 de 1992 hizo extensiva a las entidades territoriales las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal contenidos no solamente en la norma citada, sino en los decretos leyes 2400 y 3074 de 1968, Ley 13 de 1984 y 61 de 1987, sus decretos reglamentarios y las normas que las modifiquen o adicionen. La extensión de dicha normatividad fue reiterada por el artículo 87, inciso segundo, de la Ley 443 de 1998.***

***El Decreto 1042 de 1978 aplica para los empleados de la rama ejecutiva en el orden territorial, en materia de jornada de trabajo y trabajo en días de descanso obligatorio, pues la remisión inicial que hizo la Ley 27 de 1992 no solamente***

---

<sup>2</sup> Sentencia de fecha diecisiete (17) de agosto de dos mil seis (2006). Exp. No. 05001-23-31-000-1998-01941-01 (5622-05) Actora: Silvia Elena Arango Castañeda. Demandado: Hospital General de Medellín. Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero.

<sup>3</sup> Debe entenderse que se trata del artículo 2º de la Ley 27 de 1992 en cuyo texto se leía: “ARTÍCULO 2º. DE LA COBERTURA. Las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal civil que presta sus servicios en la Rama Ejecutiva, contenidas en los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 13 de 1984 y la Ley 61 de 1987, sus decretos reglamentarios y las normas que las modifiquen o adicionen son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos de los niveles nacional, departamental; distrital diferentes al Distrito Capital, municipal y sus entes descentralizados, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y distritales y en las juntas administradoras locales, excepto las unidades de apoyo que requieran los diputados y concejales...”

*mencionó el régimen de carrera administrativa, sino también el régimen de administración de personal, el cual, dentro de una interpretación amplia, comprende así mismo el concepto de jornada de trabajo.*

*La Sala prohíja una vez más, en esta oportunidad, la tesis ya definida por la jurisprudencia sobre la normatividad aplicable a los empleados territoriales en materia de jornada laboral y el trabajo en días de descanso obligatorio, pues además de lo expuesto, debe considerarse adicionalmente que partiendo de que el régimen de **administración de personal** civil contenido en el Decreto 2400 de 1968 se refiere a la clasificación de empleos, condiciones para el ejercicio del empleo (ingreso, deberes, derechos, prohibiciones<sup>4</sup>, régimen disciplinario, calificación de servicios, situaciones administrativas, retiro del servicio), capacitación, carrera administrativa, organismos para la administración de personal, resulta válido afirmar que la jornada de trabajo es un concepto que hace parte de la noción genérica de “**administración de personal**”.*

Conforme a lo citado la jurisprudencia había señalado la posibilidad de aplicación de las normas del Decreto No. 1042 de 1978 en situaciones similares a las de este proceso, porque el artículo 3° de la Ley 27 de 1992 hizo extensivas a las entidades territoriales las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal contenidos, no solamente en las normas precitadas, sino en los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y las Leyes 13 de 1984 y 61 de 1987, y porque la extensión de la anterior normatividad fue reiterada por el artículo 87 inciso segundo de la Ley 443 de 1998, en armonía con el artículo 3° de esta misma ley<sup>5</sup>.

Así lo reiteró, nuevamente el Consejo de Estado, Dra. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ **en** sentencia del 21 de julio de 2016 al considerar que el régimen que gobierna la jornada ordinaria de trabajo de los empleados públicos del orden territorial es el contenido en el Decreto 1042 de 1978.

Ahora bien, con relación a la **jornada laboral** el Decreto 388 de 1951 “Por el cual se establece el Reglamento del Cuerpo de Bomberos” dispuso en sus artículos 85, 102 y 134 para oficiales, suboficiales y radio-operadores, respectivamente, lo siguiente:

**“ARTICULO 85.** El Oficial de Servicio será nombrado por la "Orden del Día", y su servicio es obligatorio por 24 horas.

(...)

**ARTÍCULO 102.** Son deberes de éste: a) Recibir, el puesto ante el señor Oficial de Servicio a la hora del relevo general. El tiempo de servicio será de 24 horas

(...)

**ARTÍCULO 134.** Prestarán turnos de veinticuatro (24) horas y atenderán el equipo de radio, de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Comando y del técnico mantenedor.” (Resaltado fuera de texto)

---

<sup>4</sup> A los empleados les está prohibido entre otras conductas, realizar actividades ajenas al ejercicio de sus funciones durante la jornada de trabajo.

<sup>5</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Segunda- subsección B, Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá D.C., 2 de abril de 2009.

Posteriormente, el Decreto 991 de 1974 “Por el cual se expide el Estatuto de Personal para el Distrito Especial de Bogotá”<sup>6</sup> indicó en el artículo 131 la jornada laboral para los empleados distritales en ocho (8) horas diarias y cuarenta y (48) semanales, no obstante excluyó a los bomberos, tal como sigue:

**“ARTICULO CIENTO TREINTA Y UNO.-** Los empleados distritales laborarán conforme a los horarios que deberán ser establecidos mediante Resolución interna de cada una de las dependencias de la Administración Distrital teniendo en cuenta las siguientes normas generales:

1. La jornada ordinaria no podrá exceder de 8 horas diarias o de 48 a la semana
2. La jornada diurna será la desarrollada entre las 6 de la mañana y las 6 de la tarde del mismo día. La jornada nocturna estará comprendida entre las 6 de la tarde y las 6 de la mañana del día siguiente.
3. Los jefes de las dependencias podrán ampliar las jornadas de los empleados que considere conveniente teniendo en cuenta las necesidades del servicio y no podrá exceder en ningún caso de 12 horas.
4. La jornada continua que se establezca en las diferentes dependencias cubrirá las horas laborales del sábado. El empleado que labore los sábados tendrá incluido en su asignación el pago por el trabajo en esos días.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Los empleados del Cuerpo de Bomberos, y los vigilantes de la Cárcel Distrital y los Agentes de Vigilancia no estarán sujetos a estos horarios.” Negrilla fuera de texto.

En lo que respecta al Acuerdo 3 de 8 de diciembre de 1999, proferido por el Concejo Distrital de Bogotá, citado por la parte actora del cual solicita su inaplicación, se debe decir, que éste tampoco se ocupó de regular la jornada especial para el cuerpo de bomberos, y respecto a las horas extras de los funcionarios distritales fijó un límite máximo del cincuenta (50%) de la remuneración básica mensual de cada funcionario<sup>7</sup>, el cual no debe ser considerado tal, como lo señaló el Consejero Ponente Cesar Palomino Cortés<sup>8</sup>, toda vez que por disposición del artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política, el régimen salarial de los empleados públicos es de creación legal.

A su vez, surgió el Decreto 542 de 29 de diciembre de 2006 que estableció la planta de cargos, para la realización de los fines institucionales de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, el que fue derogado por el Decreto 189 de 18 de junio de 2008, y por el Decreto 559 de 9 de diciembre de 2011 que estableció

<sup>6</sup> Derogado por el Decreto Distrital 654 de 2011

<sup>7</sup> **ARTICULO CUARTO.-** Modificado por el art. 3, Acuerdo Distrital 9 de 1999, así: Horas extras dominicales y festivos: para que se proceda al reconocimiento de descansos compensatorios o a la remuneración por horas extras trabajadas de conformidad las disposiciones legales vigentes, el empleado debe pertenecer al nivel técnico, administrativo y operativo. En ningún caso las horas extras tienen carácter permanente, salvo excepción justificada por el ordenador del gasto.

En ningún caso se pagará, mensualmente, por concepto de horas extras, dominicales o festivos más del cincuenta por ciento (50%) de la remuneración básica mensual de cada funcionario.

<sup>8</sup> Radicación número: 25000-23-25-000-2010-000446-01(4573-13)



finalmente la planta global, pero éstos nada indicaron frente a la jornada laboral de los mismos.

Sobre este tema, la citada corporación de lo contencioso, en sentencia dictada el 17 de abril de 2008 en el expediente 2003-00041, consideró<sup>9</sup>:

*“Aplicar la tesis según la cual el trabajo desarrollado por el personal de bomberos cuya jornada es excepcional por la actividad ejercida y por tanto puede ser de 24 horas diarias y a su vez no generar reconocimiento de trabajo suplementario, resulta inequitativo y desigual con disposiciones que sobre esta misma materia existen en el orden nacional y territorial para empleados que realizan otro tipo de funciones que son menos riesgosas que la desarrollada por el actor; por ende el vacío normativo respecto a esta labor se suplirá con el Decreto 1042 de 1978 porque tratándose de empleados públicos es la Ley y no el convenio la que tiene la autoridad para fijar el régimen salarial de los empleados. Así mismo, se observa, en aras de hacer efectivo este beneficio y atender el principio mínimo de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, que se resuelve la controversia respetando la situación más beneficiosa al trabajador.”*

Con esta nueva tesis se abandona aquella en virtud de la cual se consideraba que el personal de bomberos carecía de jornada máxima de trabajo y que, por su horario de trabajo que consistía tradicionalmente en un sistema de turnos, no tenían derecho a horas extras, ni a compensatorios, sino únicamente a recargos nocturnos ordinarios y festivos diurnos y nocturnos<sup>10</sup>, derecho del cual eran beneficiarios los empleados públicos que prestan sus servicios en el orden territorial, por lo que para ellos, se deberá aplicar la jornada laboral contenida en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978.

En igual sentido, en providencia del 19 de febrero de 2015, proferida dentro de la radicación número: 25000-23-25-000-2010-00780-01(3594-13), el Consejo de Estado expresó sobre la jornada laboral de los bomberos, en los siguientes términos:

*“(…)la Corporación<sup>11</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*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia del 17 de abril de 2008, Radicación número: 66001-23-31-000-2003-00041-01(1022-06), Actor: José Arles Pulgarín Gálvez, Demandado: Municipio De Pereira.

<sup>10</sup> Sentencias del Consejo de Estado: del 4 de mayo de 1990, expediente N° 4420; del 21 de septiembre de 2006, expediente N° 2001-00505; del 12 de abril de 2007, expediente N° 1999-03165.

<sup>11</sup> Sentencias de 4 de mayo de 1990. N.I. 4420, C. P: Dr. Álvaro Lecompte Luna; sentencia de 9 de octubre de 1979, N.I. 1765, C.P: Dr. Ignacio Reyes Posada, confirmada por la Sala Plena de la Corporación mediante sentencia del 19 de octubre de 1982, Consejero Ponente: Dr. Jorge Dangond Flórez; sentencia de 3 de marzo de 2005. Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Alberto Arango Mantilla.

*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”.*

Precisó igualmente:

*“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>12</sup>, es decir, dentro de los límites allí previstos<sup>13</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.”*

*“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.”*  
(...)

De esta manera en el sub examine, a la parte actora se le reconoce en el acuerdo conciliatorio, un total de 190 horas jornada laboral ordinaria sin objeción a alguna.

En lo que respecta al **TRABAJO SUPLEMENTARIO** del artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 se concluye, que la jornada laboral la constituyen 44 horas semanales y cualquier exceso sobre la misma se torna en trabajo suplementario, o de horas extras, que debe ser remunerado con pagos adicionales al salario reconocido por trabajo ordinario, y con los recargos de ley.

*“Artículo 36°.- De las horas extras diurnas. Cuando por razones especiales del servicio fuere necesario realizar trabajos en horas distintas de la jornada ordinaria de labor, el jefe del respectivo organismo o las personas en quienes este hubiere delegado tal atribución, autorizarán descanso compensatorio o pago de horas extras.*

---

<sup>12</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>13</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.

a. *"El empleo deberá pertenecer al nivel operativo, hasta el grado 17 del nivel administrativo y hasta el grado 39 del nivel técnico."*

b. *El trabajo suplementario deberá ser autorizado previamente, mediante comunicación escrita, en la cual se especifiquen las actividades que hayan de desarrollarse.*

c. *El reconocimiento del tiempo de trabajo suplementario se hará por resolución motivada y se liquidará con un recargo del veinticinco por ciento sobre la remuneración básica fijada por la ley para el respectivo empleo.*

*Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente Decreto se tendrán en cuenta para liquidar las horas extras.*

d. *En ningún caso podrá pagarse más de 50 horas extras mensuales."*

e. *Si el tiempo laboral fuera de la jornada ordinaria superare dicha cantidad, el excedente se reconocerá en tiempo compensatorio, a razón de un día hábil por cada ocho horas extras de trabajo.*

*Artículo 37º.- De las horas extras nocturnas. Se entiende por trabajo extra nocturno el que se ejecuta excepcionalmente entre las 6 p.m. y las 6 a.m., del día siguiente por funcionarios que de ordinario laboran en jornada diurna. Este trabajo se remunerará con un recargo del setenta y cinco por ciento sobre la asignación básica mensual.*

*Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente Decreto se tendrán en cuenta para liquidar las horas extras.*

*En todos los demás aspectos el trabajo extra nocturno se regulará por lo dispuesto en el artículo anterior."*

Esta disposición fue modificada por el artículo 13 del Decreto- Ley 10 de 1989, que señaló:

**"Artículo 13.** *Para efectos del pago de horas extras, de dominicales y festivos o del reconocimiento del descanso compensatorio, los literales a. y d. del artículo 36 del Decreto-ley 1042 de 1978; y el literal a. del artículo 40 del mismo Decreto, quedarán así:*

a. *El empleo deberá pertenecer al Nivel Operativo, hasta el grado 17 del Nivel Administrativo y hasta el grado 09 del Nivel Técnico.*

b. *En ningún caso podrá pagarse más de cincuenta (50) horas extras mensuales. "*

La jornada laboral la constituyen 44 horas semanales y 190 mensuales, el actor laboro más de 190 horas mensuales como se observa a folio 63, lo que constituye en trabajo suplementario, o de horas extras.

Por su parte los **RECARGOS NOCTURNOS** de acuerdo al artículo 35 del Decreto 1042 de 1978 establece que cuando las labores se desarrollen ordinaria o permanentemente en jornadas que incluyan horas diurnas y horas nocturnas,

la parte del tiempo laborado durante estas últimas se remunerará con recargo del 35%, pero podrá compensarse con periodos de descanso.

*“Artículo 35°.- 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 periodos de descanso.”*

De conformidad con citada disposición, el recargo nocturno equivale a un 35% del valor de la hora ordinaria, la cual se determina con sujeción a la asignación básica que corresponde a la jornada de 44 horas semanales establecida en el artículo 33 ibídem, la cual corresponde a 190 horas mensuales y no 240, como bien lo aplico la entidad, conforme a lo que reiteradamente ha venido expresando el Consejo de Estado, al indicar que se debe utilizar la siguiente formula:

$$\frac{\text{“Asignación Básica Mensual”}}{190} \times 35\% \times \text{número horas laboradas con recargo}$$

*De donde el primer paso es calcular el valor de la hora ordinaria que resulta de dividir la asignación básica mensual (la asignada para la categoría del empleo) en el número de horas establecidas en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 para el sector oficial (44 horas semanales) que asciende a 190 horas mensuales.*

*Establecido el factor hora, el segundo paso es liquidar las horas laboradas con recargo, para lo cual se multiplica el factor hora por el porcentaje del recargo nocturno establecido en el artículo 34 del Decreto 1042 de 1978 en 35%, por el número de horas laboradas entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m., es decir, el tiempo en jornada ordinaria nocturna sujeta al recargo que se hubieren trabajado al mes<sup>14</sup>”*

De esta manera, la liquidación de los recargos nocturnos en favor del señor LUIS EDISON PANQUEVA BUITRAGO, se hizo de acuerdo con la operación matemática descrita en la jurisprudencia citada y por las horas laboradas entre las 6:00 p.m. a las 6:00 a.m. de conformidad con el artículo 34 del Decreto 1042 de 1978, por tratarse de personal que trabaja mediante el sistema de turnos.

Lo que tiene que ver con el trabajo en **DÍAS DOMINGOS Y FESTIVOS**, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado en sentencia de 5 de julio de 2001 dictada en el proceso 1895-98, Magistrado Ponente: Dr. NICOLÁS PÁJARO PEÑARANDA, declaró la nulidad del artículo 3º del Decreto 222 de 1932, que regulaba la remuneración habitual en dominicales y festivos de los servidores

---

<sup>14</sup> Radicación número: 25000-23-25-000-2010-000446-01(4573-13)

municipales. En dicha sentencia se acogió la orientación expuesta por la misma en decisión de 23 de octubre de 1997, proferida en el proceso No. 14.304, Magistrada Ponente Dra. Dolly Pedraza de Arenas, en la cual, entre sus conclusiones, se expresó:

“(....)

*Y como a falta del artículo 3º del Decreto 222 de 1932, surge un vacío normativo en cuanto a la remuneración del trabajo habitual en dominicales y festivos respecto de los servidores municipales, habrá de acudirse como lo pide el recurrente al artículo 39 del Decreto 1042 de 1978, por tratarse de la norma que para el orden nacional regula la materia semejante en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 8º de la Ley 153 de 1887.”*

*El referido artículo 39 del Decreto 1042 de 1978 dice:*

**“ARTICULO 39. DEL TRABAJO ORDINARIO EN DÍAS DOMINICALES Y FESTIVOS.** Sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales respecto de quienes presten servicio por el sistema de turnos, los empleados públicos que en razón de la naturaleza de su trabajo deban laborar habitual y permanentemente los días dominicales o festivos, tendrán derecho a una remuneración equivalente al doble del valor de un día de trabajo por cada dominical o festivo laborado, más el disfrute de un día de descanso compensatorio, sin perjuicio de la remuneración ordinaria a que tenga derecho el funcionario por haber laborado el mes completo.

*La contraprestación por el día de descanso compensatorio se entiende involucrada en la asignación mensual.*

*Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente Decreto se tendrán en cuenta para liquidar el trabajo ordinario en días dominicales y festivos”. Resaltado del Despacho.*

Conforme a la disposición transcrita, el trabajo realizado en días de descanso obligatorio es trabajo suplementario por cumplirse por fuera de la jornada ordinaria y recibe una remuneración diferente a la señalada para el trabajo realizado como suplementario en días hábiles, que corresponde al doble del valor de un día de trabajo por cada dominical o festivo laborado, es decir, con un recargo del 100% sobre el valor del trabajo realizado, sin perjuicio de la remuneración habitual.

Contempla igualmente la norma el derecho a disfrutar de un día de descanso compensatorio, cuya remuneración se entiende incluida en el valor del salario mensual y cuando dicho compensatorio no se concede o el funcionario opta porque se retribuya o compense en dinero (si el trabajo en dominical es ocasional), la retribución debe incluir el valor de un día ordinario adicional.

Para el caso la liquidación se hizo sobre las siguientes formulas:

Recargo festivo diurno:

$$\frac{\text{Asignación Básica Mensual}}{190} \times 200\% \times \text{número horas laboradas}$$

Recargo festivo nocturno:

$$\frac{\text{Asignación Básica Mensual}}{190} \times 235\% \times \text{número horas laboradas}$$

De conformidad con la liquidación allegada al proceso a folio 210 virtual, el cálculo del porcentaje del 200% por recargo festivo diurno y del 235% por recargo festivo nocturno, se efectuó sobre la jornada máxima laboral de 190 horas de que trata el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 y, en consecuencia, los valores reconocidos resultaron adecuados y la entidad reconoció hasta 50 horas extras.

Finalmente, sobre los **DESCANSOS COMPENSATORIOS**, tal como lo preceptuó el citado artículo 39 del Decreto 1042 de 1978, que además del pago por trabajo en dominical y festivo cuando es habitual, se debe conceder el disfrute de un día compensatorio, sin perjuicio de la remuneración a que se tiene derecho. El Despacho encuentra demostrado, que el actor descansaba veinticuatro horas por cada veinticuatro horas de labor; por lo tanto, tal como lo consideró el Consejo de Estado en sus diferentes sentencias, se debe despachar negativamente esta pretensión, en razón a que ya disfrutó de este beneficio, tal como lo expresó en líneas siguientes:

*“La Sala revocará la anterior decisión y en su lugar negará el reconocimiento del descanso compensatorio por trabajo habitual en dominicales y festivos, justamente porque en consideración a la jornada desarrollada por el actor, por cada turno de 24 horas laboradas gozaba de un descanso de 24 horas lo cual equivale a un día de descanso compensatorio, con lo cual se satisface el contenido del artículo 39 del Decreto 1042 de 1978, que consagra el derecho a disfrutar un día de descanso compensatorio (cuya duración mínima debe ser de 24 horas) por trabajo habitual en domingos y festivos, es decir, en cuanto al descanso compensatorio, concluye la Sala que éste si fue consagrado en el sistema de turnos.  
En este sentido, la Sala en sentencia de 2 de abril de 2009<sup>15</sup>, expresó lo siguiente:*

---

<sup>15</sup> Sentencia de 2 de abril de 2009. Sección Segunda. Subsección “B”. C.P: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Radicación número: 66001-23-31-000-2003-00039-01(9258-05). Actor: JOSE DADNER RANGEL HOYOS Y OTROS. Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA.

*“Advierte la Sala que el descanso compensatorio surge del trabajo realizado en días que no son hábiles y como quedó demostrado en el plenario que los actores laboraban 24 horas pero descansaba otras 24, no hay lugar a reconocimiento del descanso remuneratorio”. (Subraya la Sala).*

*Así pues, en criterio de la Sala, las 24 horas de descanso por cada turno de 24 horas laboradas, otorgadas por la administración al actor, garantizaban plenamente su derecho fundamental al descanso, el cual sin lugar a dudas, resultaba necesario para permitirle “recuperar las energías gastadas en la actividad que desempeña, proteger su salud física y mental, el desarrollo de la labor con mayor eficiencia, y la posibilidad de atender otras tareas que permitan su desarrollo integral como persona”<sup>16</sup>.*

*La anterior situación, torna improcedente el reconocimiento de los compensatorios por trabajo en dominicales y festivos, pues en criterio de la Sala, los mismos fueron disfrutados por el actor dada la jornada especial que desempeñó al laborar 24 horas diarias y descansar 24; proceder al reconocimiento de los compensatorios solicitados implicaría otorgar unos descansos adicionales que exceden los autorizados por la ley, razón por la cual, la sentencia, en cuanto reconoció el descanso compensatorio amerita ser revocada.” Resaltado del Despacho.*

Para el caso no se reconoció el pago de los descansos compensatorios, por cuanto el demandante disfrutó de 24 horas de descanso por cada turno de 24 horas laboradas, los cuales fueron otorgados por la administración, como se indicó en el acta de conciliación sin objeción por parte de la parte accionante.

Frente a la reliquidación de la **cesantía**, el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 estableció:

**“Artículo 45°.- De los factores de salario para la liquidación de cesantía y pensiones. Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieran derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrá en cuenta los siguientes factores de salario:**  
a) La asignación básica mensual;  
b) Los gastos de representación y la prima técnica;  
**c) Los dominicales y feriados;**  
**d) Las horas extras;**  
e) Los auxilios de alimentación y transporte;  
f) La prima de navidad;  
g) La bonificación por servicios prestados;  
h) La prima de servicios;  
i) Los viáticos que reciban los funcionarios y trabajadores en comisión cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta días en el último año de servicio;  
j) Los incrementos salariales por antigüedad adquiridos por disposiciones legales anteriores al Decreto-Ley 710 de 1978;  
k) La prima de vacaciones;

---

<sup>16</sup> Sentencia C-710 de 1996. Corte Constitucional.

- I) *El valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio;*  
II) *Las primas y bonificaciones que hubieran sido debidamente otorgadas con anterioridad a la declaratoria de inexequibilidad del artículo 38 del Decreto 3130 de 1968. **Modificado posteriormente.***” Resaltado del despacho

Conforme a esta disposición, la Sentencia del 19 de febrero de 2015 del Consejo de Estado a la que se ha venido haciendo referencia, consideró sobre el tema que:

*“El reconocimiento del trabajo suplementario a que tiene derecho el actor con fundamento en las directrices señaladas en el Decreto 1042 de 1978, conlleva el reajuste o reliquidación de las cesantías, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 del Decreto Ley 1045 de 1978, respecto a los periodos que no se encuentren afectados por el fenómeno de la prescripción.*

*En cuanto a la reliquidación de los demás factores y prestaciones sociales, tales como la prima de servicios, vacaciones y prima de navidad, precisa la Sala que las horas extras, los recargos nocturnos y la remuneración del trabajo en dominicales y festivos no constituyen factor salarial para la liquidación de las mismas, al tenor de lo previsto en los artículos 59, 17 y 33 del Decreto 1045 de 1978, razón por la cual la Sala procederá a negar dicha pretensión.*

Para la reliquidación de las cesantías de la lectura de la liquidación aportada se tiene que en cuenta que se realizó con base en la asignación devengada más lo obtenido por los factores horas extras, dominicales y festivos reconocidos y los días laborados, ajustándose así derecho.

#### **Conclusión:**

De conformidad con lo anterior, el pago se realizará con fundamento en los cálculos efectuados por la entidad convocada, liquidación que se aportó al expediente digital.

En este orden de ideas, es claro que en el presente caso se cumple con los presupuestos exigidos para aprobar la conciliación prejudicial, realizada entre la **LUIS EDISON PANQUEVA BUITRAGO** en calidad de Convocante y la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ**.

De lo expuesto en precedencia, esta instancia judicial, advierte que la conciliación prejudicial, realizada entre el apoderado del señor **LUIS EDISON PANQUEVA BUITRAGO** en calidad de Convocante, y la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ**, parte convocada, por valor de **\$3.184.082**, reúne los requisitos para ser aprobada, toda vez que la convocada agotó debidamente los recursos dentro del procedimiento administrativo, la acción no se encuentra caducada y no se causa detrimento al erario público, pues



los valores reconocidos, corresponden a sumas que deben ser canceladas a la convocada, razón por la cual será aprobado el acuerdo celebrado ante la Procuraduría 191 Judicial I para Asuntos Administrativos.

Por lo tanto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: APROBAR** el Acta de Conciliación de fecha 25 de febrero de 2022, celebrada ante la Procuraduría 191 Judicial I para Asuntos Administrativos, entre **LUIS EDISON PANQUEVA BUITRAGO** identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.450.2666 en calidad de convocante, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ**, en calidad de convocada, por valor de **\$3.184.082**, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** El acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada de conformidad con el artículo 72 de la Ley 446 de 1998.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones y constancias del caso, expídanse copias a las partes de conformidad a lo dispuesto en el artículo 114 del Código General del Proceso y archívese el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**AUGUSTO LLANOS RUIZ**  
**JUEZ**

A.G

Firmado Por:

Augusto Llanos Ruiz  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
010

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b008622ec04cc3edc1c419531110ed7b25c1714471d81da01a541609689f4695**

Documento generado en 31/03/2022 09:26:14 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**