



# Concepto 215591 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20236000215591\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000215591

Fecha: 02/06/2023 10:32:31 a.m.

Bogotá D.C.

REF: JORNADA LABORAL. Jornada laboral empleados públicos. - Horas Extras. - Sistema de Turnos. Bomberos. - Aplicabilidad del Decreto 400 de 2021. PRESTACIONES SOCIALES. Prima de Navidad. Viabilidad de tener en cuenta el salario variable para liquidar la prima de navidad. RAD. 20232060262812 del 04 de mayo de 2023.

Acuso recibo de la comunicación de la referencia, mediante la cual eleva a este Departamento Administrativo una serie de inquietudes relacionadas con el pago de las horas extras, y los factores de salario para liquidar la prima de navidad, al respecto y con el fin de atender su solicitud, se provendrá a efectuar las siguientes consideraciones de carácter general, y al final se procederá a dar respuesta a cada uno de sus planteamientos.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016<sup>1</sup>, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

En ese sentido, la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal.

Por tanto, este Departamento Administrativo, en ejercicio de sus funciones, realiza la interpretación general de las disposiciones legales y, en consecuencia, no le corresponde la valoración de los casos particulares.

Así las cosas, solo es dable realizar una interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con la materia de su consulta.

El Decreto 256 de 2013<sup>2</sup>, Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Cuerpos Oficiales de Bomberos, señala:

*«Artículo 4°. Clasificación de los empleos. Los empleos públicos de la planta de personal de los Cuerpos Oficiales de Bomberos, son de carrera, con excepción de los de libre nombramiento y remoción, que corresponde a los cargos de Director y Subdirector, los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo que estén al servicio directo e inmediato de los empleos de director y subdirector, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos y los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado». (Destacado nuestro)*

De conformidad con la normativa en cita, los empleos públicos de la planta de personal de los Cuerpos Oficiales de Bomberos, son de carrera, con excepción de los de libre nombramiento y remoción, que corresponde a los cargos de Director y Subdirector, los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo que estén al servicio directo e inmediato de los empleos de director y subdirector, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos y los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.

Frente a la naturaleza de los cuerpos de bomberos, es preciso aclarar que la Ley 1575 de 2012<sup>3</sup> señala:

*«Artículo 18. Clases. Los Cuerpos de Bomberos son Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos, así:*

*a) Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para*

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 a su cargo en su respectiva jurisdicción.

b) Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios: Son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales, organizadas para la prestación del servicio público para 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, en los términos del artículo segundo de la presente ley y con certificado de cumplimiento expedido por la dirección Nacional de Bomberos.

c) Los Bomberos Aeronáuticos: son aquellos cuerpos de bomberos especializados y a cargo de los explotadores públicos y privados de aeropuertos, vigilados por la Autoridad Aeronáutica Colombiana y organizados para 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 y demás calamidades conexas propias del sector aeronáutico.

Parágrafo 1. A partir de la promulgación de la presente ley, en ningún municipio o distrito podrán crearse cuerpos de bomberos voluntarios sin el lleno de los requisitos contemplados en el artículo 20 de la presente ley.

Parágrafo 2. Las brigadas contraincendios industriales, comerciales, y similares, deberán capacitarse ante las instituciones bomberiles, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia. Las brigadas y sus integrantes no podrán utilizar símbolos, insignias, uniformes o cualquier otro distintivo exclusivo de los bomberos de Colombia.» (Destacado nuestro)

De conformidad con la normativa en cita, los cuerpos de Bomberos son Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos.

La misma norma indica:

«ARTÍCULO 3. COMPETENCIAS DEL NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL.- El servicio público esencial se prestará con fundamento en los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución.

(...)

Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios.» (Subrayado nuestro)

Para atención de incendios, rescates y en general atención de incidentes, las entidades territoriales podrán celebrar contratos o convenios con bomberos voluntarios, quienes prestarán ese servicio público.

De otra parte, la Ley 1505 de 2012<sup>4</sup>, establece:

«ARTÍCULO 4o. VOLUNTARIO. Para efectos de la presente ley en concordancia con la Ley 720 del 2001, se entiende como “voluntario toda persona natural que libre y responsablemente sin recibir remuneración de carácter laboral ofrece, tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común” en las entidades que trata el artículo 2o de esta ley.»

Respecto de la naturaleza jurídica de los bomberos voluntarios, el Consejo de Estado, mediante concepto 1494 del 4 de Julio de 2003, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, Magistrado Ponente Augusto Trejos Jaramillo, indicó que, si bien los bomberos voluntarios desarrollan un servicio público, no cumplen función pública asignada expresamente por el legislador; en ese sentido, no podrán ser considerados servidores públicos.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-770 de 1998, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero, respecto de la naturaleza jurídica de los bomberos voluntarios, manifestó:

«Los cuerpos de bomberos voluntarios no son una simple asociación privada o un club recreacional, sino que desarrollan un servicio público de importancia y riesgo, como es el servicio de bomberos. En efecto, la propia ley es clara en señalar que esas entidades asociativas se desarrollan para la prevención de incendios y calamidades, y como tales se encargan de un servicio público cuya deficiente prestación puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Por ende, debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que, si bien los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos. En el presente caso, el deber de vigilancia estatal es aún más claro, debido a los riesgos catastróficos que derivan de los incendios deficientemente prevenidos o controlados, por lo cual es normal que existan regulaciones encaminadas a garantizar la idoneidad y eficiencia de los cuerpos de bomberos, sean estos oficiales o voluntarios.»

Es viable manifestar que los bomberos voluntarios se conforman como Asociaciones Cívicas privadas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica con el único fin de prestar el servicio público definido en el artículo 2 de la Ley 1575 de 2012<sup>5</sup>; en este caso la vinculación que se presenta es la contractual para la prestación de un servicio, con la Asociación de bomberos voluntarios respectiva; es decir, que su naturaleza jurídica es privada.

Ahora bien, sobre la jornada de trabajo, el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978<sup>6</sup> establece:

«ARTICULO 33.- 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 exceda un límite de 66 horas.

Dentro del límite 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 las horas extras.»

Frente a la jornada laboral el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, con ponencia de la Dra. Sandra Lisette Ibarra Vélez, en Sentencia del 19 de febrero de 2015, señaló lo siguiente:

«Como se desprende de la norma, la jornada ordinaria de trabajo corresponde a 44 horas semanales, pero se contempla una excepción para aquellos empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia, a los que podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana exceda un límite de 66 horas. Dentro de esos límites fijados en el artículo, podrá el jefe del organismo establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con el tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras; hace la advertencia que el trabajo realizado el día sábado, no da derecho a remuneración adicional, salvo que exceda la jornada máxima semanal, aplicándose lo dispuesto para las horas extras. La regla general para empleos de tiempo completo es de 44 horas semanales y por excepción la Ley 909 de 2004, creó empleos de medio tiempo o de tiempo parcial.» (Subrayado fuera de texto)

En concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas, Número Único: 11001-03-06-000-2019-00105- 00 del 9 de diciembre de 2019, Radicación interna: 2422, de consulta presentada por este Departamento Administrativo relacionada con la jornada de los empleados públicos del orden territorial, se concluyó que:

«La norma general sobre la jornada de trabajo de los empleados públicos se encuentra prevista en el artículo 33 del Decreto - Ley 1042 de 1978, así:

«ARTÍCULO 33.- 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)<sup>7</sup> podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana exceda un límite de 66 horas.

Dentro del límite 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 las horas extras». (Lo subrayado y el paréntesis son de la Sala).

Como se observa, la disposición transcrita no solo refiere a la noción de jornada laboral, sino también a la de horario de trabajo.

La jornada laboral en el sector público es aquel tiempo máximo establecido por la ley, durante el cual los empleados deben cumplir o desarrollar las funciones previamente asignadas por la Constitución, la Ley o el reglamento<sup>8</sup>.

El artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978 señala que la regla general aplicable a los empleos públicos del nivel nacional o territorial corresponderá a una jornada laboral de cuarenta y cuatro (44) horas semanales, la cual se encuentra vigente pues no existe reglamentación posterior a ella, como lo reconoce la remisión hecha por el artículo 22 de la Ley 909 de 2004, citado.

De otra parte, el horario de trabajo, esto es la distribución de la jornada laboral según las necesidades de cada entidad, dependerá de las funciones impuestas y las condiciones en que deban ejecutarse. De conformidad con lo dispuesto como regla general en el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, es una competencia administrativa del jefe de la entidad establecer el horario de trabajo que deben cumplir los servidores públicos, dentro del límite de la jornada laboral de 44 horas semanales.

Dentro del aludido límite podrá el jefe del organismo establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con el tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras. La noma dispone que el trabajo realizado el día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo que exceda la jornada máxima semanal (44 horas), aplicándose lo dispuesto para las horas extras.» (Subrayado Nuestro)

De acuerdo a la normativa y jurisprudencia citada, la jornada máxima legal para los empleados públicos de los niveles nacional y territorial, es de 44 horas semanales, en donde, dentro del límite fijado en dicho artículo y teniendo en cuenta las necesidades del servicio, el jefe de la respectiva entidad puede establecer el horario de trabajo y si es el caso, 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.

Los jefes de cada entidad están facultados para adecuar la jornada laboral de los servidores de acuerdo con las necesidades de la entidad, para lo cual establecerán los horarios dentro de los que se prestarán los servicios, siempre y cuando se respete la jornada máxima de 44 horas semanales, como lo dispone el Decreto Ley 1042 de 1978.

Así mismo, los artículos 36 y 37 del Decreto Ley 1042 de 1978<sup>7</sup> sobre las condiciones para reconocer y pagar horas extras diurnas y nocturnas, señala:

- Deben existir razones especiales del servicio.
- El trabajo suplementario deberá ser autorizado previamente, mediante comunicación escrita en la cual se especifiquen las actividades que hayan de desarrollarse.
- El reconocimiento del tiempo de trabajo suplementario se hará por resolución motivada y se liquidará con los recargos respectivos.
- Sólo se pueden autorizar el reconocimiento y pago de horas extras, siempre y cuando el empleado pertenezca al nivel técnico hasta el grado 09 o al nivel asistencial hasta el grado 19. (Decretos salariales dictados anualmente, el actual es el Decreto 473 de 2022<sup>8</sup>) y en ningún caso podrá pagarse más de 50 horas extras mensuales. O de máximo 100 horas para el caso de los conductores mecánicos.
- En todo caso, la autorización para laborar en horas extras sólo podrá otorgarse cuando exista disponibilidad presupuestal.

Por lo consiguiente, hay lugar al reconocimiento y pago en dinero de hasta 50 horas extras mensuales, y las que superen este máximo se les reconocerá en tiempo compensatorio, a razón de un día compensatorio por cada 8 horas extras laboradas, en aras de garantizar el derecho al descanso.

Así las cosas, tienen derecho al reconocimiento y pago de horas extras quienes pertenezcan al nivel técnico hasta el grado 09 o al nivel asistencial hasta el grado 19, de tal manera que no existe disposición que permita el reconocimiento del trabajo suplementario, horas extras o compensatorios a empleados públicos del nivel profesional.

Por lo tanto, se concluye que respecto al reconocimiento de horas extras se precisa que la jornada laboral es de 44 horas y todo lo que exceda se reconocerá en horas extras en los términos que se han dejado indicados.

Por su parte, el artículo 14 del Decreto 473 de 2022<sup>9</sup>, señala lo siguiente:

*«ARTICULO 14. Horas extras, dominicales y festivos. Para que proceda el pago de horas extras y del trabajo ocasional en días dominicales y festivos, así como el reconocimiento, cuando a ello hubiere lugar, de descansos compensatorios de que trata el Decreto 1042 de 1978 y sus modificatorios, el empleado deberá pertenecer al Nivel Técnico hasta el grado 09 o al Nivel Asistencial hasta el grado 19.*

(...)

*PARAGRAFO 2. El límite para el pago de horas extras mensuales a los empleados públicos que desempeñen el cargo de conductor mecánico en las entidades a que se refiere el presente título, será de cien (100) horas extras mensuales.*

*En todo caso la autorización para laborar en horas extras solo podrá otorgarse cuando exista disponibilidad presupuestal.»*

De conformidad con las normas citadas, se considera como trabajo de horas extras, aquel que se presta en horas distintas de la jornada ordinaria de labor; si se supera el límite máximo para reconocer las horas extras, el tiempo adicional se reconocerá en tiempo compensatorio.

Es importante señalar, que para que se reconozcan horas extras el empleado público deberá pertenecer al nivel técnico hasta el grado 09 o al nivel asistencial hasta el grado 19. Para poder aplicar la norma al orden territorial se deberá tomar la escala de remuneración aprobada para la rama ejecutiva del orden Nacional y observar qué asignaciones básicas les corresponde a los empleos grado 19 del nivel asistencial y grado 9 del nivel técnico y compararla con la escala de remuneración del departamento o municipio, a efectos de definir el derecho al pago de las horas extras. Es decir, para la vigencia 2022, los empleados del nivel territorial, que devenguen igual o menos de \$1.832.406 (técnico 9) y \$1.966.979 (asistencial 19), tienen derecho al reconocimiento de horas extras; igualmente es importante anotar que el trabajo suplementario deberá ser autorizado previamente, mediante comunicación escrita en la cual se especifiquen las actividades que hayan de desarrollarse en las horas adicionales a la jornada laboral por lo que no es posible el reconocimiento si no se ha cumplido con este requisito.

En consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica se considera que el empleado público que devengue un salario mayor al establecido por el Decreto 473 de ibidem, no tendría derecho a percibir horas extras, de conformidad con el marco legal que se ha dejado descrito.

En el caso que un empleado público haya laborado tiempo que exceda la jornada laboral y no tenga derecho al reconocimiento y pago de horas extras, la entidad podrá estudiar la posibilidad de otorgar descanso compensado, de tal manera que, no se vulneren los derechos laborales de

los empleados y se cumplan las normas de administración de personal en el sector público.

Finalmente, el Decreto 400 de 2021, Por el cual se adicionan unos artículos al Capítulo 3 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la jornada laboral mediante el sistema de turnos, establece:

«ARTÍCULO 2.2.1.3.3. *Campo de aplicación de la Jornada laboral por el Sistema de Turnos. La jornada laboral por el sistema de turnos que se regula en el presente decreto es aplicable a los empleados públicos que presten sus servicios en las entidades y organismos del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial.*

PARÁGRAFO. *Las disposiciones del presente decreto no aplicarán a las entidades o servidores que cuenten con norma especial que regule la jornada por el sistema de turnos.*

(...)

Artículo 2.2.1.3.5. *Límites de la jornada laboral para los turnos. Para establecer la jornada por turnos se deberán tener en cuenta los siguientes límites de la jornada laboral:*

a) *La jornada ordinaria laboral diurna se desarrollará entre las 6:00 a.m. y las 6:00 p.m. b) La Jornada ordinaria laboral nocturna se desarrolla entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m. c) La jornada ordinaria laboral mixta tiene lugar cuando el tiempo ordinario transcurre tanto en jornada diurna como en nocturna.*

ARTÍCULO 2.2.1.3.6. *Aspectos a tener en cuenta en la jornada por sistema de turnos. Las entidades que presten servicios durante las veinticuatro (24) horas del día, bajo la modalidad de la jornada por el sistema de turnos, tendrán en cuenta los siguientes aspectos:*

a) *La duración de cada turno no podrá exceder de doce (12) horas.*

b) *Entre el final de un turno y el comienzo del siguiente, mediarán como mínimo, doce (12) horas de descanso para el servidor.*

PARÁGRAFO. *Excepcionalmente y cuando la necesidad del servicio lo requiera, las entidades podrán programar jornadas de turnos superiores a las doce (12) horas.*

*Cualquiera que sea la modalidad de turnos que se adopte no podrá exceder la jornada máxima de cuarenta y cuatro (44) horas a la semana, salvo las entidades o servidores que cuenten con regulación especial.» (Subrayado nuestro)*

De acuerdo con la norma transcrita, se deduce que, con el fin de establecer el sistema por turnos, las entidades u organismos públicos podrán establecer jornadas laborales diurnas (6:00 am a 6:00 pm); nocturnas (6:00 pm a 6:00 am) y mixtas, en las que se podrán combinar jornada diurna y nocturna; en consecuencia.

La norma prevé la duración máxima de cada turno, en ese sentido, se deduce que se faculta a los nominadores de las entidades para que, según sus necesidades institucionales, de prestación de sus servicios y para el adecuado cumplimiento de su objeto misional, adecue la jornada laboral en turnos inferiores a doce (12) horas diarias.

En todo caso, señala la norma que, excepcionalmente y cuando la necesidad del servicio lo requiera, las entidades podrán programar jornadas de turnos superiores a los doce (12) horas.

Finaliza la norma, precisando que cualquiera que sea la modalidad de turnos que se adopte no podrá exceder la jornada máxima de cuarenta y cuatro (44) horas a la semana, salvo para aquellas entidades o servidores que cuenten con regulación especial.

Se considera importante destacar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, la jornada laboral de los empleados públicos es de 44 horas semanales, en consecuencia, las entidades deberán atender dicha norma y adecuar la jornada laboral de sus empleados públicos de tal forma que se dé cumplimiento a la jornada laboral que, se reitera, es de 44 horas semanales.

En ese sentido, se tiene que, de manera general los turnos para el cumplimiento de la jornada laboral se programarán de máximo doce (12) horas, y en forma excepcional y en caso de evento que así lo requieran, la entidad podrá programar turnos superiores 12 horas, sin que en ningún caso se exceda la jornada máxima de cuarenta y cuatro (44) horas a la semana, de tal manera que el empleado público tenga la posibilidad física y mental que le permita el adecuado cumplimiento de sus actividades y cuente con el descanso requerido para recuperar las fuerzas.

Por lo tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica se considera procedente dar cumplimiento a la norma que regula el sistema por turnos, y en consecuencia programar turnos laborales de máximo doce (12) horas, y en forma excepcional y en caso de necesidad del servicio que así lo requiera, la Administración podrá programar turnos superiores a 12 horas, sin que se considere procedente programar de manera general tiempos que excedan el máximo permitido por la norma.

En relación con la «disponibilidad» del empleado para prestar sus servicios fuera de la jornada laboral, se precisa que, una vez revisadas las

normas de administración pública no se evidencia una que regule el tema de las disponibilidades; no obstante, es posible acudir a la definición dada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consejero ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce, en el proceso radicado número 1254 del 9 de marzo de 2000, a través de la cual, indicó:

*«El señor Ministro de Defensa Nacional, dada la disparidad de criterio de los conceptos jurídicos rendidos al respecto por diversas entidades y personas - los cuales anexó a su solicitud -, acude a la Sala inquiriendo si procede el reconocimiento y pago de horas extras, recargos nocturnos, festivos y dominicales al personal del Hospital Militar Central.*

*Como quiera que, para los turnos de disponibilidad de profesionales de la salud, no existe dispositivo legal que regule esta materia, puede la administración compensar o pagar los turnos de disponibilidad presencial y no presencial, es decir, ¿cuándo se presta realmente el servicio y cuando no se presta ningún servicio?» (...)*

*Turnos de disponibilidad*

*En punto a los turnos de disponibilidad no existe norma expresa que los regule y, por consiguiente, es necesario recurrir a la analogía para dilucidar el tema.*

*Conforme a las normas generales - decreto 1042 de 1978 -, la asignación básica del empleo público corresponde a jornadas de 44 horas semanales, las cuales puede la administración ajustar a las necesidades del servicio, señalando los horarios que estime pertinentes. Adicionalmente el artículo 5° de la ley 269 de 1996 autoriza la adecuación de la jornada laboral.*

*La ejecución de las labores encomendadas debe cumplirse, normalmente, dentro de la jornada de trabajo señalada por la administración. Las actividades laborales cumplidas por fuera de tal jornada constituyen trabajo suplementario, remunerado como quedó establecido.*

*Sin embargo, algunas instituciones hospitalarias para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud, particularmente en el área de los médicos especialistas, establecen turnos de disponibilidad, denominados de llamada, que se cumplen por fuera del lugar de trabajo.*

*Ahora bien, si el profesional se encuentra en el lugar de trabajo disponible, cumpliendo su jornada laboral, tales turnos se pagarán en las condiciones en que fueron prestados, reconociéndosele todo trabajo suplementario a la jornada respectiva.*

*Si se trata de turno de disponibilidad por fuera del lugar de trabajo, en condiciones tales que el servidor está en posibilidad de disponer de su tiempo, pero obligado a responder de inmediato el llamado de la administración, pueden presentarse, por lo menos, las siguientes situaciones:*

*- Que el servidor esté cumpliendo la jornada asignada y el turno de disponibilidad esté comprendido en ella. Si se prestan servicios durante la disponibilidad, ellos se reconocerán atendiendo las condiciones específicas en que se prestaron (jornada nocturna, dominical, etc.), en proporción a los servicios efectivamente prestados, cuantificados en horas.*

*- Que el empleado esté cumpliendo la jornada asignada, el turno de disponibilidad haga parte de la misma y no se preste servicio alguno por cuanto no se efectuó llamada. En este evento, conforme a la normatividad vigente, solo se tendrá derecho a la asignación básica. (...)».*

De acuerdo con lo expuesto, sólo procede el pago de los turnos de disponibilidad, cuando éstos se cumplen en el lugar de trabajo, de tal suerte que el empleado no pueda realizar otras actividades. Si, por el contrario, durante esta disponibilidad, el empleado permanece en su casa, desarrollando actividades familiares y personales se considera que no procede pago, en cuanto no existe prestación efectiva de las funciones propias del empleo.

No obstante, al darse una limitación a la disposición del tiempo libre del trabajador, se considera que podría contemplarse una forma de manejo de esta «disponibilidad» que se cumple fuera de la sede de trabajo, para incluirla, por ejemplo, dentro de la jornada laboral, con un tiempo determinado, retribuido con la asignación básica mensual.

En relación al tiempo de descanso, de conformidad con el artículo 2.2.1.3.6 del Decreto 400 ibidem, entre el final de un turno y el comienzo del siguiente, mediarán como mínimo doce (12) horas de descanso para el servidor.

Por lo tanto, el derecho al descanso consiste en el derecho de todo trabajador a cesar en su actividad por un período de tiempo, y tiene como fines, entre otros, permitirle recuperar las energías gastadas en la actividad que desempeña, proteger la 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 e integrante de un grupo familiar, en ese orden de ideas, se reitera que entre el final de un turno y el comienzo del siguiente, deberá mediar, como mínimo doce (12) horas de descanso para el empleado público, de conformidad con el marco legal que se ha dejado descrito.

Es importante insistir que la entidad es la competente para revisar si la reglamentación de la jornada laboral para el Cuerpo de Bomberos se ajusta a las disposiciones del Decreto 400 de 2021, o en caso contrario deba ajustarse a la normativa vigente.

Con fundamento en las consideraciones que se han dejado efectuadas, se procederá a dar respuesta a cada uno de sus planteamientos, en el mismo orden en que fueron formulados, así:

*Cuál es la forma correcta de liquidar y cancelar las horas extras y demás emolumentos, en una jornada mista de trabajo, cuando por necesidad en el servicio debemos prestar turnos de 12 horas por 24 de descanso, y en algunos casos puntuales 24 horas de servicio por 48 de descanso,*

*dando como ejemplo un mes en el cual iniciamos el turno el día 1 del mes y así seguidamente hasta llegar al día 31 del mismo.*

R/. Es importante reiterar que, la Función Pública no tiene dentro de sus funciones la de elaborar, revisar, o determinar cuál es la fórmula de liquidación de compensatorios, horas extras, liquidación de los recargos nocturnos y el trabajo en dominicales y festivos, por lo tanto, dichas operaciones deberán ser realizadas al interior de cada entidad, según las competencias establecidas para tal fin.

En este orden de ideas, y de conformidad a la normativa transcrita corresponderá a la entidad empleadora determinar si es viable el pago de horas extras, recargos nocturnos, dominicales y festivos de los empleados públicos, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, y además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

*Cuando y de qué forma se deben cancelar los días compensatorios causados dentro de ese mismo mes.*

R/. Las horas extras y el trabajo suplementario se reconocerá a los empleados del nivel técnico hasta el grado 09 o del nivel asistencial hasta el grado 19, sin que en ningún caso pueda pagarse más de 50 horas extras mensuales; y si el tiempo laborado fuera de la jornada ordinaria superara dicha cantidad, el excedente se reconocerá en tiempo compensatorio, a razón de un día hábil por cada 8 horas extras de trabajo, en aras de garantizar el derecho al descanso, sin que resulte procedente autorizar el reconocimiento y pago de horas extras.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que, la norma no señala cuantos días compensatorios se pueden solicitar de manera consecutiva.

*Cuáles son los factores salariales que se deben tener en cuenta a la hora de liquidar y cancelar la prima de navidad, teniendo en cuenta el tema del salario variable, lo cual es generado por la prestación de nuestros turnos en el servicio.*

R/. Es importante resaltar que, reiterar que a partir de la vigencia del Decreto 1919 de 2002<sup>10</sup>, todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administrativas Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Públicos del Orden Nacional.

En ese entendido, el Decreto 1045 de 1978<sup>11</sup>, que señala lo siguiente respecto a la liquidación de la prima de navidad:

*«ARTÍCULO 32.- De la prima de Navidad. Los empleados públicos y trabajadores oficiales tienen derecho al reconocimiento y pago de una prima de Navidad.*

*Respecto de quienes por disposición legal o convencional no tengan establecido otra cosa, esta prima será equivalente a un mes del salario que corresponda al cargo desempeñado en treinta de noviembre de cada año. La prima se pagará en la primera quincena del mes de diciembre.*

*Cuando el empleado público o trabajador oficial no hubiere servido durante todo el año civil, tendrá derecho a la mencionada prima de navidad en proporción al tiempo laborado, a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicios<sup>12</sup>, que se liquidará y pagará con base en el último salario devengado, o en el último promedio mensual, si fuere variable.» (Subrayado fuera del texto original)*

En el artículo siguiente, se establecen los factores salariales que se tienen en cuenta para liquidar la prima de navidad:

*«ARTÍCULO 33.- De los factores de salario para liquidar la prima de navidad. Para el reconocimiento y pago de la prima de navidad se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:*

- a) La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;*
- b) Los incrementos de remuneración a que se refieren los artículos 49 y 97 del Decreto-Ley 1042 de 1978;*
- c) Los gastos de representación;*
- d) La prima técnica;*
- e) Los auxilios de alimentación y transporte;*
- f) La prima de servicios y la de vacaciones;*
- g) La bonificación por servicios prestados.»*

De conformidad con la anterior normativa, la prima de navidad es equivalente a un mes de salario que corresponda al cargo desempeñado a 30 de noviembre de cada año, y para su reconocimiento, se tendrán los factores de salario señalados en el artículo 33 del Decreto 1045 de 1978, además se señala que se liquidará con base en el último salario devengado o en el último promedio mensual si fuera salario variable.

Aunado a lo anterior, es importante anotar que, aunque tanto los decretos 1045 de 1978 y 473 de 2022, señalen que cuando el empleado público o trabajador oficial no hubiere servido durante todo el año civil la prima de navidad se liquidará con base en el último salario devengado o el último promedio mensual si fuera salario variable, lo cierto es que para la liquidación de los elementos salariales y/o prestacionales

únicamente se podrán considerar los factores que las mismas disposiciones establezcan; esto de conformidad con las competencias que se encuentran establecidas para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en la Constitución Política y en la Ley.

En ese orden de ideas, no se encuentra como factor salarial para la liquidación de la prima de navidad el trabajo suplementario, esto es, las horas extras, los dominicales y los festivos, razón por la cual no pueden ser incluidos al momento de reconocer esa prestación social.

Se reitera que en criterio de esta Dirección Jurídica no resulta viable incluir en la liquidación de la prima de navidad el trabajo suplementario o de horas extras, los dominicales y los festivos, toda vez que no se constituyen como factores para su liquidación.

*De igual forma solicitamos un concepto de viabilidad para que la Alcaldía Distrital de Barranquilla deba implementar la jornada modelo de trabajo del orden internacional, la cual es de 24 horas de servicio, por 48 horas de descanso. Casos que ya vienen siendo aplicados en los municipios de MANIZALES, CARTAGENA, y MEDELLÍN entre otros, toda vez que con este turno no se afecta de ninguna manera la prestación de nuestro servicio, como tampoco eleva la cancelación de los emolumentos propios del decreto 1042 de 1948, a la hora de liquidar.*

R/. Con el fin de establecer el sistema por turnos, las entidades u organismos públicos podrán establecer jornadas laborales diurnas (6:00 am a 6:00 pm); nocturnas (6:00 pm a 6:00 am) y mixtas, en las que se podrán combinar jornada diurna y nocturna; en consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica, se considera procedente que la entidad establezca turnos laborales que inicien a las 10:00 am o 2:00 pm.

La norma prevé la duración máxima de cada turno, en ese sentido, se deduce que se faculta a los nominadores de las entidades para que, según sus necesidades institucionales, de prestación de sus servicios y para el adecuado cumplimiento de su objeto misional, adecue la jornada laboral en turnos inferiores a doce (12) horas diarias.

En todo caso, señala la norma que, excepcionalmente y cuando la necesidad del servicio lo requiera, las entidades podrán programar jornadas de turnos superiores a los doce (12) horas.

Finaliza la norma, precisando que cualquiera que sea la modalidad de turnos que se adopte no podrá exceder la jornada máxima de cuarenta y cuatro (44) horas a la semana, salvo para aquellas entidades o servidores que cuenten con regulación especial.

Se considera importante destacar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, la jornada laboral de los empleados públicos es de 44 horas semanales, en consecuencia, las entidades deberán atender dicha norma y adecuar la jornada laboral de sus empleados públicos de tal forma que se dé cumplimiento a la jornada laboral que, se reitera, es de 44 horas semanales.

En ese sentido, se tiene que, de manera general los turnos para el cumplimiento de la jornada laboral se programarán de máximo doce (12) horas, y en forma excepcional y en caso de evento que así lo requieran, la entidad podrá programar turnos superiores 12 horas, sin que en ningún caso se exceda la jornada máxima de cuarenta y cuatro (44) horas a la semana, de tal manera que el empleado público tenga la posibilidad física y mental que le permita el adecuado cumplimiento de sus actividades y cuente con el descanso requerido para recuperar las fuerzas.

Por lo tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica se considera procedente dar cumplimiento a la norma que regula el sistema por turnos, y en consecuencia programar turnos laborales de máximo doce (12) horas, y en forma excepcional y en caso de necesidad del servicio que así lo requiera, la Administración podrá programar turnos superiores a 12 horas, sin que se considere procedente programar de manera general tiempos que excedan el máximo permitido por la norma.

Por último, es importante resaltar que, la entidad es la competente para revisar si la reglamentación de la jornada laboral para empleados del Cuerpo de Bomberos, se ajusta a las disposiciones del Decreto 400 de 2021, o en caso contrario deba ajustarse a la normativa vigente.

Con respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

mite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Luz Rojas

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.



2 Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Cuerpos Oficiales de Bomberos

3 Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia

4 por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.

5 Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.

6 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.

7 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.

8 Por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones.

9 Por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones.

10 Por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial.

11 Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

12 La parte subrayada fue modificada por el artículo 17 del Decreto 961 de 2021 "Por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones" en el sentido que la liquidación se realizará en proporción al tiempo efectivamente laborado; es decir, ya no es necesario el mes completo de servicios.

---

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 21:56:18