



Concepto 264181 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000264181

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000264181

Fecha: 27/06/2023 09:35:25 a.m.

Bogotá D.C.

REF: EMPLEO. Bomberos Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos. ENTIDADES. Convenios Interadministrativos. RAD. 20239000574952 del 30 de mayo de 2023.

En atención al oficio de la referencia, mediante el cual informa «La carrera bomberil dentro del espectro de la función pública se encuentra regulada por el Decreto 256 de 2013, el cuál crea el sistema específico de carrera administrativa para los cuerpos oficiales de bomberos, el cual por primera oportunidad es convocado este año para proveer vacantes definitivas en carrera administrativa, con la actual estructura de convocatoria para proveer empleos como bombero, surge una duda que plantea el siguiente problema jurídico (...).

Surgen las siguientes preguntas las cuales solicito me sean contestadas:

- Se pudiera dar movilidad entre entidades territoriales.
- Qué condiciones prestacionales y salariales obtendría el funcionario que tuviera movilidad dentro de dichas entidades territoriales.
- Se tendrán convenios interadministrativos para sopesar esa situación no prevista en la norma que regula este sistema de carrera específico.
- Que pasaría con el funcionario que se encuentra con derechos de carrera en una ciudad cómo Medellín que su salario de acuerdo a la imagen para vigencia 2022 se encuentra en 2.822.935 y por alguna situación quisiera concursar para un municipio cómo Dosquebradas dónde su salario con vigencia 2022 es de 1.337.700.»

Frente a las preguntas formuladas, me permito manifestarle lo siguiente.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016¹, 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 2013², 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 2012³ 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.»

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 2012⁴, establece:

«ARTÍCULO 40. 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; 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, frente a los convenios interadministrativos, la Ley 489 de 1998, establece sobre el particular lo siguiente:

«Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.»

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-671/99 del 9 de septiembre de 1999, mediante la cual estudió la demanda de inexecutableidad contra el artículo 95 citado y otros, con ponencia del doctor Alfredo Beltrán Sierra, expreso sobre la norma lo siguiente:

«En cuanto el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en su primer inciso, autoriza a las entidades públicas su asociación entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, encuentra la Corte que la disposición acusada tiene como soporte constitucional el precepto contenido en el artículo 209, inciso segundo de la Carta, que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado.»

Aunado a lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto del 30 de abril de 2008, radicación 1881⁵, expreso sobre estos convenios lo siguiente:

«... estos convenios se celebran en virtud del principio de colaboración entre entidades públicas, y que su finalidad es la de cumplir en forma conjunta con las funciones a cargo de ambas entidades, o prestar los servicios públicos que les han encomendado. El principio de coordinación o colaboración está definido por el artículo 6 de la misma ley, como la necesidad de ejercer sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales; que, aplicado a la institución de los contratos, significa que las partes se obligan a poner en ejecución todos los medios a los que se comprometen para obtener la realización del objeto del convenio. Implica que, en el contrato regido por el principio de colaboración, no se da un verdadero intercambio de bienes o servicios (contrato conmutativo) sino que los contratantes realizan la finalidad propia de las entidades contratantes. El contenido obligatorio se estructura en una doble perspectiva, definiendo el resultado querido por las partes, y las acciones y medios que cada una de ellas desplegará para obtener el objeto convenido. Es de la esencia del contrato o convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, pues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que el fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios. Por esta razón, es también posible que una de las entidades obtenga una remuneración a cargo de la otra (u otras) por los servicios o la ejecución del objeto del contrato, todo de acuerdo con las facultades que les son propia y con los estatutos que las rigen.»

De acuerdo con lo indicado, expresa también la doctrina que en los Convenios Interadministrativos participan dos o más entidades estatales, con prescindencia de cualquier otro tipo de sujeto persiguiendo un mismo objetivo, en donde lo esencial es la complementariedad del trabajo o la comunidad de esfuerzos que no se estructuran en la regla de la conmutatividad, conforme a la cual, una de las partes tiene a su cargo una

contraprestación que la otra paga y de la cual se sirve. Por el contrario, se trata de acuerdos o convenios en donde se canaliza el ejercicio de funciones administrativas y de los recursos públicos en modalidades que en algunos eventos son objeto de tratamiento o regulación específica por la legislación.

Como corolario de lo expuesto, se determina que las entidades territoriales, estos son, entre los Departamentos y Municipios, o entre las gobernaciones y las alcaldías en atención a su calidad de entidades públicas pueden celebrar entre ellas convenios interadministrativos de los regulados en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, o cada una por separado con otras entidades que tengan la naturaleza de públicas.

En relación al plazo de ejecución de los convenios interadministrativos, el mismo corresponde a un aspecto que puede ser regulado por las partes intervinientes, de acuerdo con sus necesidades, en desarrollo del ejercicio de la autonomía de la voluntad establecida en el artículo 1602 del Código Civil, ordenamiento al cual remite el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

Finalmente, es importante reiterar que, de conformidad con el Decreto 430 de 2016, esta entidad carece de competencia para pronunciarse

sobre las actuaciones internas de cada entidad y sobre sus implicaciones legales, así como, las situaciones particulares que puedan estar afectando a los empleados públicos.

Por lo anterior, la facultada para atender su solicitud, será de la propia entidad, dado que es quien conoce de manera detallada su relación laboral, y en tal sentido, es la llamada a absolver los planteamientos formulados.

Así las cosas, corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora por cuanto es la propia entidad 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.

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.

El anterior concepto se emite 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 Cita del autor MARIO ROBERTO MOLANO LOPEZ. La Nueva Estructura de los Procesos Selectivos en la Contratación Estatal, 1ª edición ,2009, pp 483.

6 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Fecha y hora de creación: 2024-12-04 14:12:12