



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 722 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS07221995

CONSULTA NUMERO 722

(25 de septiembre de 1995)

CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO CAPITAL - Auxilios / AUXILIO POR INCAPACIDAD LABORAL A TRABAJADORES DEL CUERPO DE BOMBEROS - Naturaleza Jurídica.

Los pagos que ordena el Decreto 1039 de 1982 de la Alcaldía Mayor del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en favor de los empleados que desempeñan funciones en el Cuerpo de Bomberos, son decretados por un acto administrativo y se hacen con dineros provenientes del Tesoro Público. Esos pagos se hacen a servidores públicos que se encuentran vinculados al Distrito Capital por una relación legal y reglamentaria. La causa del pago no es la mera liberalidad o beneficencia sino, como lo dice el mencionado decreto en su último considerando, el deber de la Administración Distrital de estimular a los integrantes del Cuerpo de Bomberos y amparar los riesgos a que se hallan expuestos en desarrollo de su labor", los cuales enuncia como ... "una disminución temporal pero apenas parcial en sus facultades,..." una disminución definitiva pero apenas parcial en sus facultades...", ...inhabilidad para desempeñar cualquier clase de trabajo remunerativo,...", cuando el empleado no solamente quede incapacitado para desempeñar cualquier clase de labor, sino tiene que ser valido por otra persona para realizar las funciones esenciales de la vida...", "por muerte en actos del servicio o con ocasión del mismo," ... "cuando al retirarse definitivamente del Cuerpo de Bomberos del D.C., haya cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos al servicio (sic) de la institución,...". Tampoco son pagos asimilables a prestaciones sociales, porque el artículo 6º del decreto materia de consulta manda que "no constituyen salario ni factor salarial para efectos de liquidación de prestaciones sociales". El artículo 2º del mismo decreto dispone que esos auxilios se otorgan sin perjuicio de las prestaciones sociales a que tengan derecho los bomberos por cuenta de la Caja de Previsión Social del Distrito. De aquí se infiere que los llamados auxilios establecidos por el Decreto 1039 de 1982 son un complemento de las prestaciones sociales dispuestas para los empleados del Distrito Especial de Bogotá (hoy Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá) y no tienen, en sentido estricto, la naturaleza jurídica de los auxilios o donaciones que prohíbe el artículo 355 de la Constitución Nacional. La presunción de legalidad ampara el Decreto 1039 de 1982. Sin embargo, su impugnación procede ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no sólo por una eventual incompatibilidad con el artículo 355 sino también por la cuestionable competencia del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá para dictar normas sobre prestaciones sociales o pagos semejantes o complementarios a las mismas, pues tanto la Constitución de 1886, vigente en la época en que el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 1039 de 1982, como la Constitución de 1991, asignan esa función al Congreso, para que la ejerza por medio de la ley. Así se lograría una definición con fuerza de cosa juzgada. Los pagos autorizados en el Decreto 1039 de 1982 expedido por el Alcalde Mayor del Distrito Capital, no pueden asimilarse a los beneficios prohibidos por el artículo 355 de la Constitución Nacional.

Autorizada su publicación con oficio 508 de 12 de octubre de 1995.

Santa Fe de Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Consejero Ponente: Doctor César Hoyos Salazar.

Radicación número 722.

Referencia: Naturaleza jurídica de ciertos pagos a favor del personal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Capital, según el Decreto 1039 de 1982.

El señor Ministro del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, ha formulado a la Sala la siguiente consulta:

Mediante Decreto 1039 de 1982 la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., autorizó con cargo al Fondo de Bomberos de Santa Fe de Bogotá, D.C., el reconocimiento y pago, a todos los funcionarios del Cuerpo de Bomberos de Bogotá adscritos a la planta de personal de la Administración Central que participe en la prevención o extinción de incendios y demás desastres, de unos auxilios por incapacidad temporal, por incapacidad permanente parcial, por incapacidad permanente total, por invalidez, por muerte y por retiro después de cumplidos veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos a la institución. Los pagos ordenados por el citado decreto no constituyen salario, ni factor salarial para efectos de la liquidación de prestaciones sociales, a cargo de la Caja de Previsión Social del Distrito.

Concretamente se consulta:

"Por todo lo anterior, surgen dos interrogantes: ¿Pueden estos egresos asimilarse a los beneficios prohibidos por la Constitución Política de Colombia?"

Concepto Sala de Consulta C.E. 722 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

1

EVA - Gestor Normativo

Colombia en su artículo 355? Y en tal caso, ¿podría entenderse que existe una derogación tácita del Decreto 1039 de 1982?".

1. EL CUERPO DE BOMBEROS DISTRITAL

El Decreto 063 de 1963 de la Alcaldía Mayor del Distrito Especial de Bogotá reglamenta lo concerniente a la naturaleza y funcionamiento del Cuerpo de Bomberos. Este decreto dispone que el Cuerpo de Bomberos depende de la Alcaldía Mayor y que el Alcalde, como suprema autoridad administrativa del Distrito, será el Jefe del Cuerpo de Bomberos (artículos 3º y 17).

De las demás normas del mencionado decreto se deduce que el Cuerpo de Bomberos del Distrito no tiene personería jurídica, ni patrimonio autónomo, aunque el artículo 13 afirme que "es una institución de servicio público, con características netamente técnicas, con régimen y disciplina especiales, ...". Así mismo, que las personas que ejercen las funciones de bomberos son empleados públicos del Distrito Especial de Bogotá, hoy Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

El Fondo del Cuerpo de Bomberos, creado mediante Decreto 1651 de 1979, es una "cuenta" del Tesoro del Distrito de Bogotá a la cual ingresan los dineros por concepto de contraprestaciones por servicios técnicos y especiales efectuados por el Cuerpo de Bomberos y la destinación de estos dineros está específicamente orientada a proveer lo necesario para la buena marcha de la Institución.

2. NATURALEZA JURIDICA DE LOS BENEFICIOS ESTABLECIDOS EN EL DECRETO 1039 DE 1982

Esta Sala, en consulta número 504 del 22 de abril de 1993, expresó:

"El vocablo auxilio es sinónimo de ayuda, socorro, amparo y en el lenguaje constitucional se refiere a los pagos que decretados por ley o acto administrativo, con dineros provenientes del Tesoro Público se hacen a título gratuito a personas naturales o jurídicas de derecho privado. En la Constitución anterior, dichos pagos solamente podían ser autorizados por el legislador, eran concebidos como parte de una política de fomento a empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo y debían sujetarse a los planes y programas correspondientes".

De la noción transcrita se deduce que el "auxilio" tiene las siguientes características:

1. Se trata de un pago decretado por ley o acto administrativo.
2. El pago se hace con dineros provenientes del Tesoro Público.
3. El pago se hace a título gratuito.
4. El pago se hace a una persona natural o jurídica de derecho privado.

Los pagos que ordena el Decreto 1039 de 1982 de la Alcaldía Mayor del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en favor de los empleados que desempeñan funciones en el Cuerpo de Bomberos, son decretados por un acto administrativo y se hacen con dineros provenientes del Tesoro Público. Esos pagos se hacen a servidores públicos que se encuentran vinculados al Distrito Capital por una relación legal y reglamentaria. La causa del pago no es la mera liberalidad o beneficencia sino, como lo dice el mencionado decreto en su último considerando, el deber de la Administración Distrital de estimular a los integrantes del Cuerpo de Bomberos y amparar los riesgos a que se hallan expuestos en desarrollo de su labor", los cuales enuncia como... "una disminución temporal pero apenas parcial en sus facultades, ... "una disminución definitiva pero apenas parcial en sus facultades,...", ... inhabilidad para desempeñar cualquier clase de trabajo remunerativo,...", cuando el empleado no solamente quede incapacitado para desempeñar cualquier clase de labor, sino que tiene que ser valido por otra persona para realizar las funciones esenciales de la vida,...", "por muerte en actos del servicio o con ocasión del mismo," ... "cuando al retirarse definitivamente del Cuerpo de Bomberos del D.E., haya cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos al servicio (sic) de la institución,...".

Los riesgos mencionados son los mismos que como consecuencia de un accidente de trabajo define el artículo 20 del Decreto 1848 de 1969, al reglamentar las prestaciones sociales aplicables a los empleados públicos nacionales de la Rama Administrativa del Poder Público (arts. 7º, 19 a 25).

Tampoco son pagos asimilables a prestaciones sociales, porque el artículo 6º del decreto materia de consulta manda que "no constituyen salario ni factor salarial para efectos de liquidación de prestaciones sociales". El artículo 2º del mismo decreto dispone que esos auxilios se otorgan sin perjuicio de las prestaciones sociales a que tengan derecho los bomberos por cuenta de la Caja de Previsión Social del Distrito. De aquí se infiere que los llamados auxilios establecidos por el Decreto 1039 de 1982 son un complemento de las prestaciones sociales dispuestas para los empleados del Distrito Especial de Bogotá (hoy Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá) y no tienen, en sentido estricto, la naturaleza jurídica de los auxilios o donaciones que prohíbe el artículo 355 de la Constitución Nacional.

Al respecto, esta Sala se pronunció sobre el régimen jurídico de las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del Distrito Capital, haciendo una interpretación armónica de los Decretos 1133 y 1808 de 1994. En dicho pronunciamiento, se afirma:

"La Sala agrega que mediante actos locales, ordenanzas, acuerdos o decretos, jurídicamente no es posible regular las prestaciones sociales porque, de conformidad con los artículos 150, ordinal 19, letras e) y f), de la Constitución y 12 de la Ley 4ª de 1992, esta materia es de la

exclusiva competencia del Gobierno Nacional, con fundamento en la correspondiente Ley Marco." (Radicación 675 de marzo 17 de 1995).

Finalmente, la Sala considera que la presunción de legalidad ampara el Decreto 1039 de 1982. Sin embargo, su impugnación procede ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no sólo por una eventual incompatibilidad con el artículo 355 sino también por la cuestionable competencia del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá para dictar normas sobre prestaciones sociales o pagos semejantes o complementarios a las mismas, pues tanto la Constitución de 1886, vigente en la época en que el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 1039 de 1982, como la Constitución de 1991, asigna esa función al Congreso, para que la ejerza por medio de ley. Así se lograría una definición con fuerza de cosa juzgada.

En consecuencia, LA SALA RESPONDE:

Los pagos autorizados en el Decreto 1039 de 1982 expedido por el Alcalde Mayor del Distrito Capital, no pueden asimilarse a los beneficios prohibidos por el artículo 355 de la Constitución Nacional.

Transcribese, en sendas copias auténticas, a los señores Ministro del Interior y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República (C.C.A., art. 112).

Roberto Suárez Franco, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Luis Camilo Osorio Isaza.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

NOTA DE RELATORIA: Hace mención de la consulta sobre el régimen jurídico de las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del Distrito Capital buscando una interpretación armónica de los Decretos 1133 de 1994 Radicación 675 de marzo 17 de 1995.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 01:11:17