

## DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS NUMERAL 5°, 7° Y 8° DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY 953 DE 1997

Cristian Cuervo <cristian.cuervo@uptc.edu.co>

Mié 16/06/2021 23:45

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 2 archivos adjuntos (917 KB)

accion de inconstitucionalidad (numerales 5, 7 y 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997) (FINAL).pdf; Copia (CÉDULA).pdf;

Honorable Corte Constitucional,

Cordial saludo,

Me permito adjuntar DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el ARTÍCULO 15 (PARCIAL) del DECRETO CON FUERZA DE LEY 953 DE 1997, la presente se encuentra debidamente diligenciada y como documento adjunto, me permito remitir copia de mi cédula de ciudadanía que me acredita como ciudadano colombiano.

Gracias por su atención, estaré al tanto de cualquier notificación por este medio.

De los Honorables Magistrados,

Atentamente,

CRISTIAN FERNANDO CUERVO APONTE

**AVISO DE CONFIDENCIALIDAD:** Este mensaje y sus adjuntos se dirigen exclusivamente a su destinatario, puede contener información privilegiada o confidencial y es para uso exclusivo de la persona o entidad de destino. Si no es usted, el destinatario indicado, queda notificado de que la lectura, utilización, divulgación y/o copia sin autorización puede estar prohibida en virtud de la legislación vigente. Si ha recibido este mensaje por error, le rogamos que nos lo comunique inmediatamente por esta misma vía y proceda a su destrucción.

**CONFIDENTIALITY NOTICE:** The information contained in this transmission is privileged and confidential information intended only for the use of the individual or entity named above. If the reader of this message is not the intended recipient, you are hereby notified that any dissemination, distribution or copying of this communication is strictly prohibited. If you have received this transmission in error, do not read it. Please immediately reply to the sender that you have received this communication in error and then delete it.

**HONORABLES**

**MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL**

**BOGOTÁ D.C**

**E. S. D.**

REF: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DEL ARTÍCULO 15 (PARCIAL) DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY 953 DE 4 DE ABRIL DE 1997 *“Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos.”*

Honorables Magistrados,

**CRISTIAN FERNANDO CUERVO APONTE**, mayor de edad, ciudadano colombiano en ejercicio, identificado con cédula de ciudadanía número 1.002.365.219 de Tunja, vecino de esta ciudad, estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Sede Tunja, siendo yo el demandante dentro de los expedientes 13850 (que derivó en la sentencia C-075 de 2021), 13896, 14075 y 14230, procesos que ya superaron la etapa de admisión y que ahora se encuentran en curso, actuando en nombre propio, de conformidad con el numeral 6° del artículo 40 y el numeral 1° del artículo 242 de la Constitución Política, además de lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, me permito impetrar ante la Honorable Sala Plena de la Corte Constitucional, **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el Decreto con Fuerza de Ley 953 de 1997, por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos.

La presente acción, desarrollará los siguientes puntos a saber:

**SECCIÓN PRIMERA – PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.**

- I. Normas Demandadas.
- II. Petición.
- III. Norma Constitucional Vulnerada.
- IV. Aclaración Previa.

**SECCIÓN SEGUNDA – CARGO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

- I. Las disposiciones normativas acusadas resultan violatorias del derecho fundamental al debido proceso establecido en el artículo 29 constitucional, como quiera que el Ejecutivo determinó una serie de prohibiciones que desconocen el principio de tipicidad en el diseño de las normas disciplinarias.

**SECCIÓN TERCERA – ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA.**

- I. Competencia.
- II. Cosa Juzgada Constitucional.
- III. Anexo.

## **SECCIÓN CUARTA – DISPOSICIONES FINALES.**

- I. Trámite.
- II. Principio *Pro Actione*.
- III. Notificaciones.

## **SECCIÓN PRIMERA – PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.**

### **I. Normas Demandadas.**

Se demanda la totalidad de los numerales 5°, 7° y 8° del artículo 15 del Decreto con Fuerza de Ley 953 de 1997, por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos, disposiciones normativas que se encuentran subrayadas y en negrilla como se muestra a continuación:

### ***DECRETO 953 DE 1997***

*(abril 3)*

*Diario Oficial No. 43.013, de 4 de abril de 1997*

*Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos.*

### ***EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA***

*En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 37 de la Ley 322 de 1996,*

***DECRETA:***

### ***REGLAMENTO DE DISCIPLINA***

*(...)*

### ***CAPÍTULO V.***

### ***DE LOS DERECHOS, DEBERES, PROHIBICIONES E INHABILIDADES***

***ARTÍCULO 15. DE LAS PROHIBICIONES.*** *Son prohibiciones las siguientes:*

*(...)*

***5. Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres.***

*[...]*

***7. Dedicarse en el servicio o en la vida social a actividades que puedan comprometer la confianza del público.***

***8. Observar habitualmente una conducta que pueda comprometer la dignidad de la institución.***

## **II. Petición.**

### ➤ **Petición Única:**

Se solicita a la Honorable Corporación que declare la **INEXEQUIBILIDAD PURA Y SIMPLE** de las normas sometidas a control abstracto de constitucionalidad en la presente demanda.

## **III. Norma Constitucional Vulnerada.**

### **Constitución Política.**

#### ➤ **Artículo 29**

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

(...)

## **IV. Aclaración previa.**

Antes de esgrimir los argumentos que servirán de soporte para fundamentar el cargo, es preciso abordar un asunto sumamente relevante en aras de facilitar a la Corte el estudio de la presente demanda, así pues, una de las normas acusadas en esta oportunidad, se encuentra redactada en los mismos términos y supuestos gramaticales de una disposición que fue declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional en previa oportunidad, particularmente en la sentencia C- 350 de 2009. <sup>[1]</sup>

En aquella oportunidad, había sido sometido al control abstracto de constitucionalidad el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, el cual establecía dentro de una de las prohibiciones del servidor público:

“9. Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral o las buenas costumbres”

Ahora bien, los cargos que fueron formulados contra aquella disposición y que tuvieron vocación de prosperidad en el examen de la Corte, estuvieron encaminados a solicitar la declaratoria de inexecutable, en el entendido de que resultaba abiertamente transgresora del artículo 29 constitucional que consagra el debido proceso, en tanto estipulaba una prohibición al servidor público que desconocía el principio de tipicidad en la configuración de la norma disciplinaria, de modo que, el uso de conceptos como la moral o buenas costumbres en el derecho sancionatorio resultan indeterminados y abstractos, situación que facilita la arbitrariedad y el capricho del juzgador disciplinario, en tanto desconoce la necesidad de establecer prohibiciones disciplinarias que cumplan con un mínimo estándar de certidumbre en la configuración normativa, no siendo este el caso de la norma sometida a examen en aquella oportunidad y que a bien tuvo la Corte de retirarla del ordenamiento jurídico al desconocer el principio de tipicidad como fundamento del artículo 29 constitucional.

De acuerdo con lo anterior, en el presente libelo demandatorio me permitiré acusar por las mismas razones, una de las normas que se encuentra replicada en el Decreto 593 de 1997 de manera exacta que aquella declarada inexecutable en previa oportunidad, no siendo más, la

---

<sup>[1]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-350 de 2009. MP. María Victoria Calle Correa.

norma en cuestión establece como una de las prohibiciones del reglamento de disciplina para el personal de los cuerpos de bomberos voluntarios:

**“5. Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres.”**

Nótese entonces que se trata exactamente de la misma norma que ya había sido declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-350 de 2009, en este sentido, podría pensarse que la Corporación no estaría llamada a admitir la demanda con base en esa norma o a adelantar su estudio de fondo; no obstante, me permitiré esbozar los argumentos por los cuales no estamos ante la presencia de cosa juzgada constitucional material

Requisitos para la configuración de la cosa juzgada constitucional material	SI cumple	NO cumple
1. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexecutable.	<b>X</b>	
2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el <i>contenido material</i> del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexecutable. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción, y, por el contrario, si la redacción es igual, pero del contexto se deduce un significado normativo distinto, se entiende que no se realizó una reproducción.  (En la sentencia C-427 de 1996. MP: Alejandro Martínez Caballero, la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, <b>sino cuando los contenidos normativos son iguales.</b> )		<b>X</b>
3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual significa que la ratio decidendi de la inexecutableidad no debe haber reposado en un vicio de forma.	<b>X</b>	
4. Que subsistan <i>las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexecutableidad.</i>	<b>X</b>	

Esquema elaborado con base en las condiciones establecidas en la sentencia C-1173 de 2005. <sup>[2]</sup>

Expuesto a lo anterior, es claro que se cumple con la primera condición, toda vez que la norma se encuentra exactamente redactada en los mismos términos y ya había sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional como se puede observar en la parte resolutive de la sentencia C-350 de 2009, de igual manera, en aquella oportunidad la norma había resultado inconstitucional por vicios de fondo y no por meras formalidades en su trámite, como lo expone la ratio decidendi de dicha providencia y, además, subsisten las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento en el juicio previo adelantado por la Corte donde declaró su inexecutableidad, esto es, el artículo 29 constitucional acerca del debido proceso del cual se desprende el principio de tipicidad en las normas disciplinarias, tesis reconocida en varias sentencias de la jurisprudencia constitucional.

<sup>[2]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1173 de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

A contrario sensu, no se cumple con la segunda condición del esquema, como quiera que la redacción de la norma demandada en este momento, es igual a aquella que fue declarada inexecutable en previa oportunidad, sin embargo, del contexto en el que se encuentra se puede colegir un significado normativo diferente, por ende, no se presentó reproducción propiamente dicha y, en virtud de lo anterior, tampoco se configura la cosa juzgada constitucional material que impediría a la Corte resolver de fondo el asunto, toda vez que, en virtud de la sentencia C-427 de 1996 <sup>[3]</sup>, para que se configure dicho fenómeno, no basta con que la norma sea formalmente igual a la otra, **sino que efectivamente ambos contenidos normativos sean iguales**, y este no es el caso particular que se analiza por cuanto los contextos son diferentes como se pasará a exponer a continuación:

- En primera medida, la norma declarada inexecutable en la sentencia C-350 de 2009 hacía parte del Código Disciplinario Único o Ley 734 de 2002 a modo de prohibición disciplinaria, esto es, enmarcada dentro del margen de configuración que tiene el Legislador propiamente dicho, en el diseño del régimen disciplinario del servidor público como tal, siendo una de las facetas del ius puniendi del Estado en ejercicio del derecho administrativo sancionador.
- A contrario sensu, la disposición legal que demando por conducto de la presente acción pública de inconstitucionalidad, si bien se encuentra replicada en la norma que previamente ya había sido declarada inexecutable, es preciso mencionar que se enmarca dentro de un contexto o contenido normativo sustancialmente diferente como lo pondré de manifiesto:
  1. La norma objeto de control en aquella oportunidad, formaba parte de una Ley del Congreso de la República, esto es, una ley ordinaria proferida de conformidad con el numeral 2 del artículo 150 constitucional que determina la función del legislador para expedir códigos, en ejercicio del derecho administrativo sancionador y el marco regulatorio de los servidores públicos propiamente dichos y sus conductas.
  2. Sin embargo, una de las normas enjuiciadas en la presente acción, se encuentra inserta dentro de un contexto diferente al anterior, como quiera que pertenece al Decreto con Fuerza de Ley 953 de 1997, esto en virtud del artículo 37 de la Ley 322 de 1996 que revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para crear un régimen disciplinario especial, valga decir que dicha ley fue derogada por la actual 1575 de 2012, sin embargo, el mencionado Decreto se mantiene vigente y preserva su obligatoriedad jurídica al ser aplicable exclusivamente a los cuerpos de bomberos voluntarios.
  3. En otro orden de cosas, es claro que las disposiciones contenidas en el Código Disciplinario Único son vinculantes para los servidores públicos y los que ejercen funciones públicas de manera excepcional, mientras que el Decreto Ley 953 de 1997 constituye el régimen disciplinario especial aplicable al personal de los cuerpos de bomberos voluntarios en virtud del artículo 38 de la Ley 1575 de 2012, los cuales, en modo alguno revisten el carácter de servidores públicos en sí, al tratarse de miembros organizados en asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica reconocida por las autoridades correspondientes.

En este sentido, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto en los siguientes términos: *“Las personas vinculadas a los cuerpos de bomberos voluntarios no son disciplinables, pues si bien desarrollan un servicio público, no cumplen función pública asignada expresamente por el legislador”* <sup>[4]</sup>. De modo que, no ostentan la calidad de servidores públicos como sí ocurre con el personal de los cuerpos de bomberos oficiales a quienes no les es aplicable el Decreto con Fuerza de Ley 953 de 1997.

<sup>[3]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-427 de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>[4]</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 4 de julio de 2003. C.P. Augusto Trejos Jaramillo.

De igual manera, la Corte Constitucional ha sido clara en señalar el carácter jurídico de los cuerpos de bomberos voluntarios al manifestar que:

*“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.”* <sup>[5]</sup>

En suma, se pudo constatar que existen diferencias sustanciales entre el contexto normativo de la disposición acusada en la sentencia C-350 de 2009 y el de la norma enjuiciada en la presente demanda de inconstitucionalidad, habida cuenta que, en el primero de los casos, se trataba de una norma establecida en una ley ordinaria proferida por el Congreso de la República en ejercicio de su función para expedir códigos según el artículo 150.2 de la Constitución, siendo vinculante para aquellos que tienen la condición de servidor público como tal o que excepcionalmente desempeñan funciones públicas.

Por otro lado, en el presente caso que traigo a consideración de la Sala Plena de la Corporación, hace referencia a una norma que se deriva de la facultad que tiene el legislador de revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley, según lo dispone el artículo 150.10 constitucional, de modo que, por expresa autorización del legislador en el artículo 37 de la Ley 322 de 1996, el Ejecutivo expidió el Decreto 953 de 1997 que es el reglamento o régimen disciplinario especial del personal de los cuerpos de bomberos voluntarios, quienes, si bien desempeñan un servicio público esencial, no tienen la calidad de servidor estatal al tratarse de asociaciones privadas sin ánimo de lucro como se dejó de manifiesto, por ende, no están vinculados al régimen jurídico aplicable a los servidores públicos puesto que no revisten dicha calidad.

En conclusión, al no existir reproducción como tal, *“pese a que el texto sea el mismo, si el contexto normativo en el que se reproduce es diferente, no cabe hablar de cosa juzgada material.”* <sup>[6]</sup> (Subrayado y negrilla añadidas.) y esto es así por cuanto ya se expuso la diferenciación existente entre ambos contextos normativos, en ese entendido, no existe cosa juzgada constitucional material respecto al artículo 15.5 del Decreto 953 de 1997, por lo tanto, no procedería la decisión de estarse a lo resuelto ya que la Corte se encuentra habilitada para realizar el estudio de fondo respecto a dicha norma.

Hasta aquí la prudente y necesaria aclaración que ilustre a la Corte en la resolución de la presente demanda, dejando en claro que NO se encuentra frente al fenómeno de la cosa juzgada material y, en ese orden de ideas, procedo a esbozar los argumentos por los cuales las normas acusadas resultan violatorias del artículo 29 constitucional que establece el debido proceso, en este sentido, prosigo con la:

<sup>[5]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-770 de 1998. MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>[6]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-393 de 2011. MP. María Victoria Calle Correa.

## SECCIÓN SEGUNDA – CARGO ÚNICO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

I. **Las disposiciones normativas acusadas resultan violatorias del derecho fundamental al debido proceso establecido en el artículo 29 constitucional, como quiera que el Ejecutivo determinó una serie de prohibiciones que desconocen el principio de tipicidad el diseño de las normas disciplinarias.**

➤ **“¿Por qué razones el numeral 5 del artículo 15 del Decreto 953 de 1997 es violatorio del artículo 29 constitucional que consagra el derecho al debido proceso del que se deriva el principio de tipicidad de las normas disciplinarias?”**

Resultan indispensables las valiosas apreciaciones que al respecto hiciera en su momento la Corporación al dilucidar el problema constitucional que nos ocupa, abordando el contenido del artículo 29 superior que establece el derecho fundamental al debido proceso, del cual se desprende el principio de tipicidad como supuesto básico en las normas disciplinarias, siendo así, el cargo transversal a las distintas normas acusadas en la presente acción, hace referencia precisamente a dicho principio, habida cuenta que las tres normas enjuiciadas adolecen de un mínimo o aceptable nivel de certidumbre o seguridad que hiciera su redacción ajustada al mencionado canon constitucional.

Pero como ello no es así, resulta necesario entonces estudiar el contenido de la primera norma y de esta manera, dirigir la acusación encaminada a desvirtuar su presunción de constitucionalidad, toda vez que va en contravía del principio de tipicidad en la norma disciplinaria, parámetro que fue desconocido por parte del legislador extraordinario al expedir la norma enjuiciada, esto es, el numeral 5 del artículo 15 del Decreto con fuerza de Ley 953 de 1997.

De modo que, siguiendo con la línea jurisprudencial que la misma Corporación ha venido trazando, el hecho de que el Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por parte del legislador en el artículo 150.10 constitucional, haya establecido dentro de una de las prohibiciones disciplinarias para el personal de los cuerpos de bomberos voluntarios la de: **“5. Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres”**, se muestra como una disposición absolutamente imprecisa e incierta como ella sola, máxime si se trata de normas que hacen parte del derecho disciplinario como faceta del derecho administrativo sancionatorio, en este sentido, la misma jurisprudencia del Alto Tribunal ha permitido el uso de tipos en blanco, tipos abiertos y hasta conceptos jurídicos indeterminados en el campo disciplinario, siempre y cuando sea razonable apelar a una interpretación sistemática o se pueda derivar un sentido claro de la disposición, sin embargo, cuando el grado de indeterminación es de tal magnitud que no se logre especificar o identificar de manera sensata, qué es lo que se busca prohibir o cuales son las conductas que no se pueden realizar, se incurre en la vulneración del artículo 29 superior sobre el debido proceso al desconocer el principio de tipicidad, tal como ocurre en el presente caso del artículo 15.5 del Decreto 953 de 1997.

Y esto es así, por cuanto la disposición acusada establece a modo de prohibición, el realizar en el lugar de trabajo acciones que vayan en contra de la “moral y las buenas costumbres”, que se encuentra contenida en el régimen disciplinario especial del personal de los cuerpos de bomberos voluntarios, sin siquiera entrever o adecuar el tipo de manera razonable, toda vez que, para efectos de la configuración de prohibiciones disciplinarias, debe determinarse con un suficiente grado de esclarecimiento y precisión las conductas que se buscan evitar, siendo así, queda rotundamente prohibido por parte del legislador extraordinario, en este caso, apelar al uso de referentes morales o criterios sociales absolutamente indefinidos como el de “moral y buenas costumbres” para configurar normas disciplinarias a modo de prohibición, como en el caso que traigo a consideración del Despacho.

En este sentido, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto:

*“cuando se trata de la actividad punitiva o sancionatoria del Estado la utilización de estas referencias debe hacerse de manera concreta y precisa, indicando cuales son los comportamientos concretos que el legislador estima jurídicamente sancionables por ser considerados socialmente inmorales, so pena de desconocimiento de las garantías del debido proceso, especialmente de la de legalidad de las faltas y sanciones.”*<sup>[7]</sup>

De igual manera, la Corte ha sido clara en resolver que el legislador al momento de configurar las prohibiciones disciplinarias *“debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas”*<sup>[8]</sup> Así las cosas, el referente que usa el Ejecutivo en el numeral 5 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 es ciertamente vago e impreciso como se pasa a exponer a continuación:

- El personal adscrito a los cuerpos de bomberos voluntarios se ve expuesto ante una norma como la demandada en esta oportunidad, que no respeta en lo más mínimo el principio de tipicidad, toda vez que hace referencia a la proscripción de ciertos actos que atentan contra “la moral y las buenas costumbres”, de tal forma, el sujeto disciplinable no tiene la facultad de discernir ni tampoco el criterio para saber a que hacen referencia dichos actos o cuales son considerados como contrarios a los referentes morales y sociales a los que hace mención, dejando a tales personas en la más absoluta inseguridad y limbo jurídico, producto de la vaguedad e indeterminación que es inconstitucionalmente admisible.
- Necesariamente es el operador administrativo, o el Tribunal Disciplinario Permanente en el caso del régimen especial del personal de los cuerpos de bomberos voluntarios, quien termina siendo el intérprete caprichoso y subjetivo de aquella disposición, habida cuenta que no cuenta con un referente normativo mínimamente claro o con un nivel suficiente de certeza o seguridad que lleve a adecuar la conducta típica, ya que no podría sino apelar de manera arbitraria a su propio sentido común para darle el significado normativo ante una disposición que el mismo legislador extraordinario diseñó de manera indeterminada e incierta, siendo así, al carecer la norma enjuiciada de unos estándares mínimos de claridad, certeza y univocidad, queda a discreción del Tribunal Disciplinario considerar cuáles son y en qué medida las conductas atentan contra esa “moral y buenas costumbres” que de manera vaga e imprecisa la prohibición disciplinaria busca preservar.

En suma, el numeral 5 del artículo 15 del Decreto 593 de 1997, desconoce de manera grave y evidente el principio de tipicidad de la norma disciplinaria, que a su vez forma parte del derecho fundamental al debido proceso establecido en el artículo 29 constitucional, ya que se pudo comprobar que el Ejecutivo estableció una prohibición disciplinaria que apela al uso de referentes absolutamente vagos e imprecisos como lo son el de “moral y buenas costumbres”, de modo que, se deja al arbitrio del operador disciplinario el interpretar con un margen absoluto de discrecionalidad y consideración el contenido de la norma acusada, quien finalmente determina sin un referente claro y preciso las conductas que son atentatorias de los referentes morales y sociales que busca preservar la disposición enjuiciada, dejando a merced de una incertidumbre y penumbra jurídica al sujeto disciplinado quien no sabe a ciencia cierta a que hace referencia la prohibición disciplinaria ni cuales son las conductas que están proscritas, ello cede paso a que sean las autoridades u organismos internos disciplinarios los que suministren el contenido o significado de la norma oscura y, de esta manera, se arroguen la competencia de definir arbitrariamente los actos en el trabajo que van en contra de esa “moral y buenas costumbres”, en desmedro de la garantía que le asiste al disciplinado del debido proceso y el juzgamiento con base en normas objetivas, claramente determinadas y que no den cabida a la ambigüedad e indeterminación absoluta como en el presente caso.

<sup>[7]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 de 2004. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>[8]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-818 de 2005. MP. Rodrigo Escobar Gil.

➤ **“¿Por qué razones el numeral 7 del artículo 15 del Decreto 953 de 1997 es violatorio del artículo 29 constitucional que consagra el derecho al debido proceso del que se deriva el principio de tipicidad de las normas disciplinarias?”**

Por si fuera poco, el legislador extraordinario incurrió en el mismo yerro constitucional, habida cuenta que en el numeral 7 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, establece a modo de prohibición disciplinaria para el personal de los cuerpos de bomberos voluntarios, el hecho de consagrarse a la realización de actividades que “puedan comprometer la confianza del público” no sólo en el ejercicio de la función bomberil sino también en la misma vida social, norma que adolece de un mínimo de certidumbre o seguridad jurídica en su redacción por parte del Ejecutivo, habida cuenta que deja sin sustento o fundamento alguno el mínimo de razonabilidad o precisión que deben revestir las normas que establecen prohibiciones disciplinarias, en ejercicio del derecho administrativo sancionatorio.

Así las cosas, el numeral 7 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 transgrede de manera palmaria y evidente el artículo 29 superior que establece el derecho fundamental al debido proceso, de igual manera, desconoce abiertamente el principio de legalidad y de manera particular, el de tipicidad, siendo este uno de los elementos esenciales de las normas que establecen prohibiciones disciplinarias, respecto al mencionado principio, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos: *“es decir, la abstracta descripción que tipifica el legislador con su correspondiente sanción, debe ser de tal claridad que permita que su destinatario conozca exactamente la conducta punitiva; se debe evitar pues la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria”* [9]

Para el caso particular que nos ocupa, el destinatario de la disposición enjuiciada no cuenta con un referente normativo claro y preciso que señale de manera razonablemente expresa y determinable la prohibición que su reglamento de disciplina le prescribe, esto es, del artículo 15.7 del Decreto Ley 953 de 1997 se avizora una indeterminación y vaguedad normativa que vulnera con creces el principio de tipicidad de las normas disciplinarias, el cual establece un imperativo para el legislador, o en este caso, para el Ejecutivo revestido de facultades extraordinarias, de establecer normas disciplinarias que cumplan con el mínimo de certeza o certidumbre jurídica requerido, en el sentido de señalar de manera constitucionalmente admisible la adecuación típica de la disposición, siendo esto así, la segunda norma que acuso en esta oportunidad, carece de parámetros de objetividad así como de precisión, esto por las siguientes razones a saber:

1. En primera medida, el numeral 7 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, establece como prohibición disciplinaria el dedicarse mientras se esté en el servicio o durante la vida social a “actividades que puedan comprometer la confianza del público”, de modo que, no es difícil percatarse de la indeterminación y vaguedad en la que incurre dicha disposición, ya que la delimitación del comportamiento prohibido queda a discrecionalidad de la autoridad interna, es decir, a juicio de los Tribunales Disciplinarios Permanentes que juzgan al personal de los cuerpos de bomberos voluntarios, ya que termina siendo el operador disciplinario y no la norma, el que resulta definiendo el contenido de la prohibición disciplinaria y las conductas que son sancionables, así las cosas, resulta sumamente dificultoso para el investigado asumir su defensa ante una norma como la que se demanda, cuya redacción es farragosa y da pie para la arbitrariedad y el capricho de las autoridades disciplinarias internas, quienes no pueden sino apelar a su sentido y criterio subjetivo para considerar a que hacen referencia o cuales son aquellos actos, comportamientos o “actividades que pueden comprometer la confianza del “público”, lo que da cabida a criterios arbitrarios y caprichosos por parte del operador, quien a conveniencia o percepción propia, más no porque la norma que tiene que aplicar lo defina, resulta dándole el sentido que no tiene dada su indeterminación y, en ese orden de ideas, termina por definir sin un parámetro o referente normativo, el nivel de inmoralidad o desconfianza en el público de las actividades por parte del sujeto disciplinado o el catálogo de acciones o comportamientos que le están proscritos ya que pueden comprometer la credibilidad de la sociedad.

[9] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-530 de 2003. MP. Eduardo Montealegre Lynett.

2. En otro orden de cosas, el ingrediente normativo que forma parte de la disposición enjuiciada y que se refiere al presunto compromiso de la “confianza del público”, producto de la realización de unas actividades que, como se dejó de manifiesto, la misma norma no deja entrever cuales son o a que hace referencia, deviene en que el Ejecutivo decida apelar a un concepto absolutamente vago e impreciso como es el de “confianza”, para determinar si una conducta es sancionable o no, ello desconoce de manera abierta el principio de tipicidad como supuesto del artículo 29 constitucional: *“en cuanto no remite a otros complementos normativos, ni responde a parámetros de valor o de la experiencia que hayan sido incorporados al ordenamiento jurídico, con algún nivel de consistencia y certidumbre.”* <sup>[10]</sup> Y su contenido o definición solo se encuentra supeditado a la valoración subjetiva y a los cánones individuales o concepciones personales del intérprete quien sea el que determine el grado de desmedro o las actividades que comprometen “la confianza del público”, siendo así, nos encontramos frente un concepto vago e impreciso y la norma que carece de un mínimo estándar de certidumbre o precisión con lo cual se vulnera el artículo 29 constitucional que consagra el derecho constitucional fundamental al debido proceso y, en especial, desconoce el principio de tipicidad de las normas disciplinarias.

Eso sin mencionar que la misma norma no es clara en definir o precisar la diferencia existente entre las actividades que pueden comprometer “la confianza del público” y que son realizadas mientras se cumple con el servicio bomberil de las que tienen lugar cuando se está en la vida social, indeterminación que no da cabida al sujeto disciplinado de saber cuando tendrá que obrar conforme a un parámetro perfeccionista que le impone un cierto decoro en sus conductas, incluso cuando no se encuentra desempeñando funciones como personal de los cuerpos de bomberos voluntarios, ya que no tiene conocimiento de cuales son dichas “actividades” a las que la norma hace referencia ni tampoco resulta constitucionalmente admisible que la prohibición disciplinaria se extienda más allá del cumplimiento de sus deberes como bombero, así las cosas, la norma enjuiciada invade la órbita de la personalidad y la vida privada con el agravante de que deja a merced del disciplinado al arbitrio por parte del intérprete quien define cuales son dichos actos o comportamientos que comprometen la confianza dado que la norma que debería determinar con un mínimo grado de claridad las conductas prohibidas, no lo hace, de modo que, la penumbra y el limbo jurídico producto de la vaguedad y falta de certeza deviene en su inexequibilidad al resultar contrario al principio de tipicidad y al debido proceso contenido en el artículo 29 superior.

➤ **“¿Por qué razones el numeral 8 del artículo 15 del Decreto 953 de 1997 es violatorio del artículo 29 constitucional que consagra el derecho al debido proceso del que se deriva el principio de tipicidad de las normas disciplinarias?”**

A su vez, la tercera norma acusada en la presente acción pública de inconstitucionalidad, adolece del mismo error de adecuación típica que hace indeterminable la hipótesis normativa que en ella se consagra, habida cuenta que el Presidente de la República revestido de facultades extraordinarias al expedir el Decreto 953 de 1997, terminó configurando en su artículo 15 numeral 8 una prohibición disciplinaria que carece del grado de determinación y precisión aceptable requerido, que haga posible conocer al destinatario la conducta que puede ser sancionable.

Así las cosas, el hecho de haber establecido la prohibición disciplinaria consistente en *“observar habitualmente una conducta que pueda comprometer la dignidad de la institución”*, termina por dejar en la más absoluta inseguridad e incertidumbre jurídica al destinatario, habida cuenta que se enfrenta ante una norma de su Reglamento de Disciplina que no describe clara, expresa e inequívocamente la conducta que le es prohibida, siendo esto así, queda a discrecionalidad y al mero arbitrio de la autoridad interna correspondiente, esto es, a los Tribunales Disciplinarios Permanentes que conocen de las conductas cometidas por

<sup>[10]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-819 de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño.

el personal vinculado a los cuerpos de bomberos voluntarios, la facultad unilateral y caprichosa de llenar los vacíos que la norma presenta y, de contera, interpretar como a bien tenga el sentido de dicha disposición legal, ya que la norma acusada en cuestión se muestra vaga e imprecisa para efectos de la rigurosidad y descripción taxativa de los preceptos que forman parte del derecho disciplinario, los cuales admiten cierto punto y grado de indeterminación al permitir en ciertas circunstancias y supuestos la remisión a otros contextos normativos y el uso de conceptos jurídicos indeterminados, siempre y cuando se respeten los límites de lo constitucionalmente admisible y no se termine dejando en manos del operador jurídico o del intérprete su significado, tal como ocurre en el caso del precepto enjuiciado donde el contenido de la norma y la “conducta” que “pueda comprometer la dignidad de la institución”, resulta siendo sometida al capricho y criterio subjetivo del intérprete quien deberá determinar cuál es esa conducta o esa multiplicidad de conductas que puedan comprometer la dignidad de la institución, de allí se predica entonces el desconocimiento por parte del legislador extraordinario del principio de tipicidad de la norma disciplinaria y las garantías concernientes al debido proceso contenido en el artículo 29 constitucional, ya que el destinatario de la norma se encuentra en una posición donde le resulta difícil defenderse con base en una norma vaga e imprecisa como la demandada, además de que no basta que se le juzgue conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa sino que dichos preceptos deben estar lo suficientemente claros y precisos en aras de impedir el amplio margen de discrecionalidad por parte del operador jurídico, supuestos y garantías constitucionales básicas que desconoce y vulnera de manera evidente el numeral 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997.

En este sentido, *“la falta de este señalamiento preciso deja al arbitrio de quien impone la sanción disciplinaria”* <sup>[11]</sup> el establecer cual es esa conducta o cuales son esas conductas que pueden comprometer la dignidad de la institución, ahora bien, la falta de determinación y especificidad que se predica de la norma tampoco da lugar a discernir ni a entrever si la prohibición tiene referencia exclusivamente al ejercicio de la función bomberil o trasciende al desarrollo de la personalidad o la vida social del individuo, ya que, en virtud de esa farragosa redacción, queda prohibida toda conducta en cualquier escenario que pueda comprometer la dignidad que busca preservar tan vaga e imprecisa norma.

De modo que, la noción de “dignidad” al que hace alusión el precepto enjuiciado, *“incorpora un concepto vago e impreciso, que puede fluctuar al vaivén de las convicciones y opiniones personales del intérprete, y adicionalmente no concreta una real afectación del deber funcional como presupuesto de legitimación del injusto disciplinario.”* <sup>[12]</sup> En suma, dada la ambigüedad e imprecisión del artículo 15.8 del Decreto Ley 953 de 1997, resulta siendo el intérprete más no el legislador quien defina el contenido de la hipótesis normativa en la prohibición disciplinaria examinada.

Hasta aquí las razones y argumentos que sirvieron de sustento para fundamentar el cargo transversal de las diferentes normas acusadas, esto es, tanto el numeral 5, como el 7 y el 8 del Decreto con Fuerza de Ley 953 de 1997 resultan siendo inconstitucionales al desconocer la jurisprudencia de la Corporación en torno al principio de la tipicidad de las normas disciplinarias como garantía del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 constitucional, siendo esto así, solicito comedida y respetuosamente que la Corte proceda a declarar **INEXEQUIBLES** los preceptos enjuiciados, y determine su expulsión del ordenamiento jurídico al contravenir el artículo 29 superior, con base en las razones hasta aquí expuestas.

### **SECCIÓN TERCERA – ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA.**

#### ***I. Competencia.***

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda, en virtud del artículo

<sup>[11]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 de 2004. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>[12]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-819 de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño.

241 de la Constitución Política Colombiana, por medio del cual se *“confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los escritos y precisos términos de este artículo”*, y dentro de esta norma, en el numeral quinto (5to) tiene la función de *“decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”*.

En este sentido, yendo a la génesis del citado decreto, tenemos que fue proferido por parte del Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias que le fueron delegadas en el artículo 37° de la Ley 322 de 1996, en virtud de lo anterior, el Ejecutivo estableció el régimen disciplinario especial de los cuerpos de bomberos; sin embargo, la ley en cuestión fue derogada por la actual 1575 de 2012 que mantiene la vigencia de dicho decreto, en lo referente al régimen disciplinario de los cuerpos de bomberos voluntarios.

Siendo así, conforme al artículo 241 numeral 5° de la Carta Magna, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de las disposiciones del Decreto con Fuerza de Ley 953 de 1997, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de un decreto con fuerza de ley dictado por el Gobierno con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución.

## **II. Cosa Juzgada Constitucional.**

En el acápite IV sobre Aclaración Previa en la sección I de Presentación de la Demanda, me permití aportar los insumos argumentativos y los elementos de juicio correspondientes acerca de un eventual impedimento de la Corporación para emitir un pronunciamiento de fondo al configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material; sin embargo, como se advirtió en su oportunidad, tal cosa no procedería ya que los contextos o contenidos normativos son sustancialmente diferentes, por ende, el hecho de que la norma declarada inexecutable en la sentencia C-350 de 2009 se encuentre replicada en el Decreto 953 de 1997, no es óbice para activar la competencia de la Corporación en la presente demanda y obtener un pronunciamiento de fondo.

Es de señalar que no se presenta cosa juzgada constitucional entonces, ya que, a la fecha de presentación de esta demanda, no ha sido interpuesta otra acción pública que verse sobre las mismas normas acusadas en esta oportunidad, por ende, la Corte Constitucional se encuentra habilitada para emitir un pronunciamiento de fondo.

## **III. Anexo.**

Honorables Magistrados, me permito adjuntar el siguiente documento a la presente acción pública de inconstitucionalidad:

- Copia de la Cédula de Ciudadanía N° 1.002.365.219 de Tunja.

## **SECCIÓN CUARTA – DISPOSICIONES FINALES.**

### **I. Trámite.**

El trámite que debe seguir la presente demanda es el señalado en el Decreto 2067 de 1991 y las disposiciones que la adicionen y complementen, así como las normas y actos administrativos que a la fecha se hayan proferido en relación con las demandas como la que se presenta; sin embargo, en virtud de la Emergencia Económica, Social y Sanitaria por el COVID-19, la Honorable Corte Constitucional ha modificado sus reglamentos y estatutos internos, de modo que, ha habilitado plataformas tecnológicas y canales virtuales en aras de garantizar la atención ciudadana, así pues, la Honorable Corporación ha dispuesto un

correo electrónico para que las personas puedan presentar sus demandas de inconstitucionalidad, con lo que se busca dar trámite a los asuntos que son de su competencia.

## **II. Principio Pro Actione.**

A juicio del suscrito, la demanda cumple con los requisitos de admisión ya que las razones expuestas son claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de acuerdo a los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional. En dado caso, si la Corte no llegase a considerarlo de esta manera, solicito a los Honorables Magistrados aplicar el *Principio Pro Actione*.

## **IV. Notificaciones.**

Estoy al tanto de cualquier comunicación al correo electrónico [cristian.cuervo@uptc.edu.co](mailto:cristian.cuervo@uptc.edu.co)

De los Honorables Magistrados,

CRISTIAN FERNANDO CUERVO APONTE

C.C. 1.002.365.219 de Tunja.