



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN**

Consejero de Estado: Jorge Edison Portocarrero Banguera

Bogotá, D. C., catorce (14) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado : 11001-03-25-000-2015-00364-00
Nº Interno : 738-2015
Demandante : Sergio Giovanni Soto Uribe
Demandadas : Nación – Ministerio del Interior¹ – Junta Nacional de Bomberos de Colombia y Dirección Nacional de Bomberos²
Medio de control : Simple nulidad – Ley 1437 de 2011
Tema : Demanda de nulidad parcial del «*Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia*», adoptado por Resolución 661 de 26 de junio de 2014

La Sala decide la demanda que, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), presentó el señor Sergio Giovanni Soto Uribe, por cuyo conducto solicita la nulidad de los artículos 4 (numeral 10), 9 (parágrafos 1 y 2), 10 (inciso 1³ y numerales 2 y 5), 14 a 16, 17 (letra b) y 18 del «*Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia*», adoptado con la Resolución 661 de 2014 de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia y la Dirección Nacional de Bomberos.

I. ANTECEDENTES

1.1 La demanda⁴

El ciudadano Sergio Giovanni Soto Uribe incoó demanda de nulidad contra los artículos 4 (numeral 10), 9 (parágrafos 1 y 2), 10 (inciso 1 y numerales 2 y 5), 14 a 16, 17 (letra b) y 18 del «*Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia*», adoptado mediante Resolución 661 de 2014.

¹ Recuérdese que, de conformidad con la Ley 1575 de 2012 (artículo 8.º), «*La Junta Nacional de Bomberos de Colombia estará integrada por:*

a) *El Ministerio del Interior, quien la presidirá o su delegado, quien solo podrá ser el viceministro.*
[...].»

² A través del artículo 5.º *ibidem*, se creó la Dirección Nacional de Bomberos, «*como Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, adscrita al Ministerio del Interior, con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, cuya sede será en Bogotá, D. C.*».

³ Si bien el demandante, en el escrito inicial, se refirió al «*parágrafo 1.º*» del artículo 10 como uno de los apartes acusados de nulidad, de la lectura de dicho memorial se advierte que, en realidad, corresponde al inciso 1.º (folios 2 y 9).

⁴ Folios 1 a 20.



Los apartes censurados se encuentran establecidos así:

RESOLUCIÓN NÚMERO 0661 DE 2014^[5]
(junio 26)

por la cual se adopta el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia.

El Presidente de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial, las conferidas por los artículos 7°, 8° y 9° de la Ley 1575 de 2012, en concordancia con el Decreto número 352 de 2013, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley 1575 de agosto 21 de 2012, por la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia, determina en su artículo 2° que “*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, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado*”;

Que el artículo 7° de la Ley 1575 de 2012 establece que la Junta Nacional de Bomberos es un organismo encargado de aprobar los proyectos a financiar con recursos del Fondo Nacional de Bomberos así como formular los lineamientos generales de orden técnico, administrativo y operativo que deben cumplir los cuerpos de bomberos y sus integrantes para la prestación del servicio público esencial;

Que el artículo 8° de la Ley 1575 de 2012, en concordancia con el artículo 2° del Decreto número 352 de 2013, determina que el Presidente de la Junta Nacional de Bomberos es el Ministro del Interior;

Que la Junta Nacional de Bomberos, en sesión de mayo 20 de 2014, modalidad virtual, aprobó la expedición del Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia;

Que con el fin de formalizar y darle individualidad al Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, se hace necesario adoptarlo mediante el presente acto,

RESUELVE:

Artículo 1°. *Adopción del Reglamento.* Adóptase el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, el cual hace parte de la presente resolución como un anexo.

Artículo 2°. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

El Ministro del Interior, Presidente Junta Nacional de Bomberos,

⁵ Publicado en el Diario oficial 49.256 de 27 de agosto de 2014.



[...]

El Director Nacional de Bomberos, Secretario Técnico Junta Nacional de Bomberos,

[...]

REGLAMENTO ADMINISTRATIVO, OPERATIVO, TÉCNICO Y ACADÉMICO DE LOS BOMBEROS DE COLOMBIA.

CAPÍTULO I. De los Bomberos de Colombia.

[...]

Artículo 4º. **Causales de suspensión de la personería jurídica de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios.**

Son causales de suspensión de la personería jurídica de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, las siguientes:

[...]

10. No haber sido condenado penalmente por delitos dolosos, ni sancionado fiscal o disciplinariamente en los últimos cinco (5) años, ni tener vigentes los efectos de un eventual fallo^[6].

[...]

Artículo 9º DEMOCRACIA INTERNA.

[...]

Parágrafo 1º. El Comandante, el Subcomandante y los demás Dignatarios, serán elegidos para un periodo de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos por un periodo igual por parte del Consejo de Oficiales.

Parágrafo 2º. En los Consejos de Oficiales donde existan parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, solo uno de ellos podrá integrar la Mesa Directiva. Asimismo, en el evento en que algún miembro de la Mesa Directiva tenga grado de consanguinidad con algún miembro del Consejo de Oficiales, este miembro, tendrá voz más no voto, esto mismo se aplicará para la elección del Comandante y Subcomandante^[7].

CAPÍTULO IV De los Comandantes y las Unidades Bomberiles

Artículo 10. **Elección y requisitos para ser Comandante.**

El Comandante del Cuerpo de Bomberos Voluntarios ejercerá la representación legal de la institución bomberil y debe ser elegido por el Consejo de Oficiales, previo cumplimiento de los requisitos que deben ser verificados por la Delegación Departamental de Bomberos.

⁶ Texto original; modificado por el artículo 3 de la Resolución 1127 de 24 de julio de 2018, «Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, adoptado por la Resolución 661 de 2014».

⁷ Texto original; modificado por el artículo 7 *ibidem*.



Para desempeñar el cargo de Comandante debe reunir los siguientes requisitos mínimos:

[...]

2. Ser oficial activo operativo con cinco (5) años de servicio ininterrumpidos como Oficial de Bomberos o miembro del Consejo de Oficiales.

[...]

5. No haber sido condenado penalmente por delitos dolosos, ni sancionado fiscal o disciplinariamente en los últimos cinco (5) años, ni tener vigentes los efectos de un eventual fallo^[8].

[...]

CAPÍTULO VI

De las Delegaciones Departamentales y Distritales de Bomberos

Artículo 14. **Delegaciones Departamentales y Distritales de Bomberos.**

Son organismos asesores de los Departamentos y los Distritos en materia de seguridad contra incendios e interlocutores de los Cuerpos de Bomberos, contarán con una Junta Directiva, conforme lo establece los artículos 11, 12 y 16 de la Ley 1575 de 2012^[9].

Artículo 15. **La Junta Distrital de Bomberos de Bogotá, D. C.**

La Junta Distrital de Bomberos de Bogotá, D. C., cumplirá las mismas funciones de las Juntas Departamentales de Bomberos y estará integrada por:

- a) El Alcalde, que solo podrá en caso de ser necesario delegar en el Secretario de Gobierno, quien la presidirá;
- b) El Secretario de Medio Ambiente, o quien haga sus veces;
- c) El Director del Cuerpo Oficial de Bomberos;
- d) El Comandante del Cuerpo de Bomberos Voluntario del Distrito;
- e) El Director Regional de la Aeronáutica Civil quien solo podrá delegar en el Jefe de Bomberos Aeronáuticos de la respectiva regional;
- f) El Director del Consejo Distrital de Gestión del Riesgo.

Artículo 16. La Junta Directiva de las Delegaciones Departamentales cumplirá las funciones señaladas en el artículo 11 de la Ley 1575 del 2012, expedirá su propio Reglamento y tendrá por dignatarios a Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y demás que determine su reglamento interno^[10].

Artículo 17. **Elección de los Delegados Departamentales y Distritales de Bomberos.**

[...]

⁸ Texto original; modificado por el artículo 8 *idem*.

⁹ Texto original; modificado por el artículo 12 *ib*.

¹⁰ Texto original; modificado por el artículo 12 *ibidem*.



b) Elección. De los Comandantes convocados, previa acreditación como tal, se elegirá el Delegado Departamental, los tres (3) miembros de la Junta Departamental de Bomberos al tenor del artículo 12 Literal c) de la Ley 1575 de 2012, y el representante del Cuerpo de Bomberos Oficial del Departamento donde exista pluralidad de los mismos^[11];

[...]

Artículo 18. **Requisitos para ser elegido Delegado Departamental.**

Para ser elegido como Delegado Departamental se requiere:

1. Ser Comandante de una Institución Bomberil reconocida.
2. Ser Oficial Activo Operativo con el grado de Teniente o Capitán.

PARÁGRAFO. En los Departamentos donde no existan los grados de Oficial anteriormente relacionados se procederá a elegir con el nivel Bomberil existente^[12].

[...]

1.2 Normas violadas y concepto de violación

La parte actora expone como normas violadas los artículos 4, 29 y 189 (numeral 26) de la Constitución Política; y 3, 11, 12 y 23 de la Ley 1575 de 2012.

Considera que la normativa acusada «[e]xtralimita [...] sus facultades y poder reglamentario, legislando y sustituyendo al legislador» (sic), dado que (i) crea y le otorga funciones a las delegaciones departamentales y distritales de bomberos, pese a que la Ley 1575 de 2012 determinó de manera expresa los entes que integran los bomberos de Colombia, entre los que aquellas no se encuentran¹³; (ii) impone requisitos adicionales al comandante de cuerpo de bomberos voluntarios a los fijados en dicha Ley, para ser miembro de la junta departamental (oficial activo en los grados de teniente o capitán)¹⁴; (iii) prevé el período máximo para ocupar los cargos de comandante, subcomandante y demás dignatarios de los bomberos voluntarios (4 años) y su régimen de inhabilidades, sin tener en cuenta que se trata de asociaciones particulares sin ánimo de lucro, de utilidad común¹⁵; y (iv) autoriza que las juntas

¹¹ Texto original; modificado por el artículo 14 *idem*.

¹² Texto original; modificado por el artículo 15 *ib*.

¹³ Artículo 14 del «Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia», adoptado por Resolución 661 de 26 de junio de 2014.

¹⁴ Artículo 18 (numeral 2) *ibidem*.

¹⁵ Parágrafos 1 y 2 del artículo 9 *idem*.



departamentales de bomberos se conformen por 9 delegados, pese a que la aludida Ley 1575 solo contempla 8¹⁶.

Que el artículo 4 del citado Reglamento es contrario a derecho y deviene «erróne[o] y/o equivocad[o]», por cuanto fija como causal de suspensión de la personería jurídica de los cuerpos de bomberos voluntarios, «[n]o haber sido condenado penalmente en los últimos cinco (5) años, ni tener vigentes los efectos de un eventual fallo».

1.3 Trámite procesal

A través de auto de 19 de mayo de 2017¹⁷, se admitió la demanda, se ordenó notificar esa decisión a los accionados y se les corrió traslado para que la contestaran; igualmente, se notificó al representante del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

1.4 Intervención de la parte accionada

1.4.1 La Nación – Ministerio del Interior contestó la demanda con oposición a las pretensiones¹⁸. Aseveró que, además de que el actor, en varios de los cargos propuestos, «*incurre en afirmaciones que no tienen sustento en la norma general*», efectúa una lectura sesgada y descontextualizada del mencionado Reglamento, pues (i) si bien el artículo 4 no hace alusión a la figura de los delegados departamentales y distritales, se entiende comprendida en la expresión «*juntas departamentales*», preceptuadas en el artículo 4 de la Ley 1575 de 2012; (ii) el legislador no impuso ninguna restricción sobre quién puede o no evaluar el cumplimiento de las condiciones que deben reunir los candidatos a comandantes del cuerpo de bomberos voluntarios, luego no hay motivo para cuestionar que dicha función le haya sido asignada a los delegados departamentales, cuya asesoría no está limitada a aspectos técnicos; (iii) los requerimientos para ser elegido delegado departamental y la relación de inhabilidades y períodos para los comandantes y dignatarios de los consejos de oficiales, son la reproducción de los lineamientos legales; y (iv) no es cierto que se agregó un nuevo integrante a

¹⁶ Letra b del artículo 17 *ib.*

¹⁷ Folio 24.

¹⁸ Folios 38 a 40.



las juntas departamentales, toda vez que lo que regula el artículo 17 del Reglamento es la elección de «*la persona que eventualmente [los] representaría [...] en la Junta Nacional*».

1.4.2 La Dirección Nacional de Bomberos solicita se nieguen las súplicas de la demanda¹⁹, en la medida en que el interesado no sustentó los reparos formulados.

Arguyó que el artículo 3 de la Ley 1575 de 2012 no guarda relación con el 14 del Reglamento, puesto que se trata de una norma ajena a la organización territorial de los bomberos de Colombia; asimismo, el artículo 11 de esa Ley creó las delegaciones departamentales y distritales de bomberos, luego no « *fueron cread[a]s por vía de Resolución*».

Que, respecto de los cargos contra el artículo 10 del Reglamento de los bomberos de Colombia, el demandante presentó un análisis superficial de la Ley 1575 de 2012, al ignorar que es obligación de la Junta Nacional de Bomberos «*formular los lineamientos generales de orden técnico, administrativo y operativo que deben cumplir los cuerpos de bomberos y sus integrantes*» (artículo 7), y que esa colegiatura, en desarrollo de tal deber, preceptúa que el uniformado que ejerza el cargo de comandante requiere una preparación mínima como oficial o parte del consejo de oficiales y no puede estar inmerso en causales que impidan que la respectiva administración territorial celebre contratos de operación.

Precisó que la Ley 1575 de 2002 ha establecido dos (2) figuras del nivel departamental: la delegación departamental o distrital de bomberos y la junta departamental de bomberos; la primera, compuesta por los cuerpos de bomberos que funcionan en cada ente territorial, con una junta directiva que actúa en su nombre; y la segunda, conformada por el gobernador, el secretario de ambiente, tres (3) comandantes de cuerpos de bomberos voluntarios, un comandante o director del cuerpo de bomberos oficial y los directores del comité regional para la prevención y atención de desastres y de la regional de la Aeronáutica Civil.

¹⁹ Folios 43 a 59.



Que, en tal virtud, lo que el artículo 17 del Reglamento estipula es que de los comandantes convocados se elegirán los tres (3) de la junta departamental, sin que la elección del delegado departamental comporte un integrante adicional, habida cuenta de que se trata de uno de ellos; además, las delegaciones departamentales son figuras creadas expresamente en la Ley 1575 de 2012.

1.5 Alegatos de conclusión

Mediante proveídos de 13 de marzo de 2019²⁰, se dispuso: (i) tener por saneado el proceso, (ii) fijar el litigio en torno a determinar si son legales o no los artículos 4 (numeral 10), 9 (parágrafos 1 y 2), 10 (inciso 1 y numerales 2 y 5), 14 a 16, 17 (letra b) y 18 del «*Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia*», adoptado con la Resolución 661 de 2014 de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia y la Dirección Nacional de Bomberos, en atención a que quebrantan los artículos 4, 29 y 189 (numeral 26) de la Carta Política y la Ley 1575 de 2012; (iii) tener como pruebas los documentos aportados por las partes, prescindiendo de un mayor término probatorio; y (iv) se ordenó correr traslado por el término de diez (10) días a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público, para que conceptuara sobre el asunto, si lo estimaba pertinente.

1.5.1 La Nación – Ministerio del Interior reitera la posición sostenida en el escrito de contestación de la demanda²¹.

1.5.2 La parte actora²², en sus alegatos de conclusión, amén de insistir en los argumentos planteados en la demanda, dijo que (i) es ilegal el requisito consignado en el numeral 5 del artículo 10 del Reglamento para desempeñar el cargo de comandante, a saber, «*[n]o haber sido condenado penalmente por delitos dolosos, ni sancionado fiscal o disciplinariamente en los últimos (5) años, ni tener vigentes los efectos de un eventual fallo*», comoquiera que resulta un «*exabrupto que se le imponga una pena a una persona que hasta el momento se encuentra afrontando una investigación al no poder asumir la*

²⁰ Dictados dentro de la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA (folios 82 a 86).

²¹ Folios 90 a 91 vuelto.

²² Folios 101 a 103.



comandancia [...] por tener vigentes los efectos de un **eventual fallo**».

En lo concerniente a los artículos 9 y 18 del Reglamento administrativo, operativo, técnico y académico de los bomberos de Colombia, agrega, en su orden, que vulnera el derecho constitucional de asociación, por exigir que si en los consejos de oficiales de los cuerpos de bomberos voluntarios hay parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, solo uno de ellos podrá integrar la mesa directiva; y se extralimita al condicionar que los miembros de la delegación departamental tengan los grados de oficial de teniente o capitán, puesto que excluye a los subtenientes, restricción que resulta excesiva.

1.6 Concepto del Ministerio Público²³

El agente del Ministerio Público solicitó se acceda parcialmente a las súplicas del libelo introductorio, con fundamento en las siguientes razones:

Adujo que le asiste razón al accionante en su objeción al artículo 4 (numeral 10) del acto enjuiciado, por cuanto regula una causal de suspensión de la personería jurídica de los cuerpos de bomberos voluntarios de una manera vaga, genérica e imprecisa, al no determinar quién ha de ser el autor de la conducta que constituiría la sanción administrativa (comandante, consejo de oficiales o todo el cuerpo de bomberos voluntarios), lo que riñe con la jurisprudencia constitucional, de acuerdo con la cual, en materia sancionatoria, la tipificación de la conducta y sus destinatarios deben estar definidos previamente en la ley.

En lo concerniente al artículo 18, expresa que no es dable imponer requerimientos a los integrantes de las juntas departamentales adicionales a los que se requieren de los delegados, dado que «*dicha exigencia puede dar lugar a discriminación, precisamente en el punto en que la ley privilegió la participación de los comandantes de los cuerpos de bomberos voluntarios, frente a los del cuerpo de bomberos oficiales, en la medida en que son tres del cuerpo de voluntarios respecto a uno del cuerpo oficial*» (sic).

²³ Folios 92 a 100 vuelto.



Aseguró que, como los bomberos voluntarios no son servidores públicos vinculados con el Estado, corresponde al Gobierno nacional reglamentar el funcionamiento de las asociaciones de las que ellos hacen parte, incluidos los trámites de elección y los períodos de sus dignatarios.

En lo atinente a la letra b del artículo 17 del Reglamento, adujo que el cargo propuesto por el demandante es resultado de una interpretación errada, toda vez que lo que allí se estipula es que la junta departamental de bomberos cuenta con ocho (8) asociados, de los cuales uno tiene la condición de «*delegado ante la Delegación Nacional*».

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 149 del CPACA, en armonía con el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019²⁴, expedido por la sala plena de esta Corporación, la sección segunda es competente para conocer en única instancia de los actos administrativos emitidos por autoridades del orden nacional y de naturaleza laboral.

2.2 Cuestión preliminar

En lo que respecta al asunto *sub examine*, se precisa que el reglamento operativo, técnico y académico para el cuerpo de bomberos de Colombia (entre ellos los voluntarios) se encuentra en la Resolución 661 de 2014; no obstante, esta fue modificada en buena parte de su contenido por la Resolución 1127 de 24 de julio de 2018²⁵.

Desde esta perspectiva, aunque la normativa acusada por el actor fue modificada en varios de sus apartes por la mencionada Resolución 1127 de 2018, lo cierto es que ello no supone la imposibilidad de estudiar la presente

²⁴ «Artículo 13. Distribución de los procesos entre las Secciones. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: [...] Sección Segunda: 1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos laborales».

²⁵ «Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, adoptado por la Resolución 661 de 2014».



controversia, pues, en todo caso, no se restringe la posibilidad (y deber) de emitir un pronunciamiento en consideración a los efectos que pudo haber producido mientras estuvo vigente.

Sobre el particular, esta Corporación ha sido consistente y pacífica, en el sentido de afirmar que *«es suficiente que un acto administrativo haya tenido vigencia aunque sea por un pequeño lapso para que la jurisdicción contenciosa administrativa deba pronunciarse sobre su legalidad frente a una demanda de nulidad. En efecto, no obstante la norma cuestionada no se encuentre vigente, durante el tiempo que hizo parte del ordenamiento jurídico pudo incidir sobre situaciones jurídicas»*²⁶. De este modo, se desprende que la vigencia de una norma se diferencia de su legalidad, que solo puede verse afectada por una decisión judicial²⁷.

Agrégase a lo dicho que los efectos de la modificación, derogación o subrogación son hacia el futuro, de manera que no afectan lo acaecido durante el tiempo en que el precepto previo estuvo en vigor; en cambio, la nulidad busca precisamente restablecer la legalidad presuntamente alterada.

En similares términos discurrió la sala plena de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 7 de septiembre de 2021²⁸, que, al analizar un asunto similar al que ahora nos ocupa, dijo:

100. Al respecto, y como se explicará más adelante, la Sala considera procedente abordar el estudio de la demanda en la medida en que las disposiciones acusadas, aun cuando fueron derogadas por el Acuerdo ASP No. 001 de 2 de marzo de 2020, surtieron efectos jurídicos mientras se encontraban vigentes [...] y gozan de presunción de legalidad en sentido lato.

²⁶ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección tercera, C. P. Enrique Gil Botero, sentencia de 14 de abril de 2010, radicación 11001-03-26-000-2008-00101-00 (36054)B.

Ver también, de la misma sección, fallo de 13 de agosto de 2008, C. P. Myriam Guerrero de Escobar, expediente 11001-03-26-000-2000-0010-01 (18556): *«En otras palabras, la circunstancia de que un acto demandado en acción de nulidad hubiere sido derogado o subrogado por otro, ocasiona como consecuencia la cesación de sus efectos hacia el futuro, lo cual no constituye obstáculo alguno para acometer el análisis de legalidad del acto administrativo de manera retrospectiva con el fin de examinar si en su expedición fueron cumplidos los requisitos y elementos esenciales y así establecer si nació o no a la vida jurídica en condiciones de validez, de tal suerte que si se llegare a demostrar la existencia de vicios en su expedición ello conllevaría a declarar su nulidad con efectos invalidantes desde el mismo momento del nacimiento del acto.*

En consecuencia, el acto general que por esta vía se demanda, continúa percibiéndose como generador de efectos durante la época de su vigencia, aunque actualmente haya desaparecido de la vida jurídica como consecuencia de su derogatoria, circunstancia que determina el rechazo de la alegada sustracción de materia propuesta por la parte demandada y, en consecuencia, la Sala abordará el estudio de fondo del asunto, con el fin de establecer la presunta contrariedad del decreto demandado respecto de la norma de superior jerarquía que el demandante aduce como vulnerada».

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, expediente: 11001-03-24-000-2018-00441-00 (AI).



101. En primer lugar, la Sala Plena recuerda que en la sentencia de 14 de enero de 1991²⁹, se explicaron las razones por las cuales se acogió la tesis según la cual resultaba posible el control jurisdiccional por parte de esta jurisdicción respecto de normas derogadas [...]

102. Como se observa, la Corporación estimó procedente el control respecto de normas derogadas puesto que sólo el pronunciamiento de los jueces de esta jurisdicción permitía el restablecimiento del orden jurídico vulnerado y la extinción de la presunción de legalidad –entiéndase de juridicidad–³⁰ que las ampara, atendiendo el hecho consistente en que la derogatoria expresa o tácita surte efectos hacia el futuro.

103. La anterior tesis jurídica ha sido reiterada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en decisiones en las que se ha considerado que la acción de nulidad por inconstitucionalidad, hoy medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, es procedente para conocer y decidir respecto de la juridicidad de disposiciones que fueron derogadas, tal y como se observa en las sentencias de 14 de julio de 1998³¹, 18 de enero de 2000³², 25 de mayo de 2004³³, 30 de julio de 2013³⁴, 19 de julio de 2016³⁵ y 7 de mayo de 2019³⁶.

[...]

108. En vigencia del CPACA³⁷ la Sala Plena profirió las sentencias de 19 de julio de 2016, dentro de los expedientes 11001-03-25-000-2015-

²⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Bogotá D.C., catorce (14) de enero de mil novecientos noventa y uno (1991). Consejero Ponente: Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla. Referencia: Expediente No. S – 157. Actor: Roberto Bruce Raisbeck. Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía.

³⁰ Frente a la presunción de legalidad contenido en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, ha señalado la doctrina que: «[...] Sin embargo, estimamos que esta presunción es inherente al carácter de acto jurídico unilateral emanado del Estado y por consiguiente emanación o expresión de la autoridad pública (poder legal, en palabras de GASTÓN JEZE) que ostenta la persona que lo expida, otorgada por la Constitución, la ley o el reglamento. En consecuencia, nace la presunción de ser legítimo, esto es, de haber emanado del Estado en la forma debida. **Así las cosas, la presunción de legalidad, entendida en sentido amplio, como presunción de juridicidad, es un atributo que no es exclusivo del acto administrativo, sino que cabe predicarse de todo acto jurídico estatal y de toda norma de derecho subconstitucional, sin que se requiera de norma expresa que la establezca, por cuanto surge de un poder legal de orden público, el cual lo hace parte o lo inserta en el derecho público [...]. El acto administrativo no solamente se presume acorde con las normas legales que en cada caso son aplicables, sino también con las contenidas en actos administrativos de jerarquía superior, así como con la Constitución Política,** de modo que esta presunción adquiere dimensiones mucho más complejas que en los casos de la ley y de las sentencias, y es así como los precitados autores GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMAS-RAMÓN FERNÁNDEZ describen el ordenamiento jurídico a este nivel del acto administrativo como una realidad tridimensional [...]». Berrocal Guerrero, Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo – Según la ley, la jurisprudencia y la doctrina, 7ª edición, Bogotá, 2015, pág. 227-228.

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola. Santa Fe de Bogotá, D. C., catorce (14) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998). Radicación número: AI-042.

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola. Santa Fe de Bogotá, D. C., dieciocho (18) de enero del dos mil (2000). Radicación número: AI-038.

³³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil cuatro (2004). Radicación número: 11001-03-15-000-2003-0270-01(AI).

³⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00170-01(AI).

³⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016), dentro de los expedientes 11001-03-25-000-2015-01042-00(AI) y 11001-03-28-2015-00021-00(AI), Consejeras Ponentes: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez y Dra. Lucy Jeannette Bermúdez, respectivamente.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019). Expediente núm. 11001 03 24 000 2004 00219 01. Actor: María Lourdes Cambar Cambar.

³⁷ «ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> **También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.**

PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales. (...)



01042-00(AI) y 11001-03-28-2015-00021-00(AI), decisiones en las que precisó que, desde 1991, la jurisdicción ha validado el pronunciamiento respecto de la legalidad de los actos administrativos generales cuando éstos han sido «derogados», por cuanto el análisis objetivo de legalidad se realiza conforme al régimen vigente al momento de la expedición del acto.

[...]

113. La Sala Plena, en suma, debe destacar que el control de las normas acusadas y que fueran derogadas por el Acuerdo ASP No. 001 de 2 de marzo de 2020, se justifica en tanto que: **(i)** la derogatoria de estas normas, aunque extingue su vigencia, no restablece, por sí misma, el ordenamiento jurídico que pudiera haberse vulnerado, pues tal escenario solo se materializa cuando medie una decisión judicial que las anule; **(ii)** la derogatoria de los actos administrativos de carácter general, en atención a los efectos a futuro que tal figura produce, no despoja a los actos acusados de su presunción de juridicidad ni de los efectos generados mientras estuvieron vigentes [...], y **(iii)** porque aceptar la tesis contraria implica que bastaría acudir a tal facultad –la derogatoria– para impedir el control de la norma, lo cual resulta contrario al principio según el cual en un Estado de Derecho no puede haber acto estatal sin control³⁸.

[...]

118. De esta manera y teniendo en cuenta que el Acuerdo 001 de 9 de marzo de 2018, modificado por el Acuerdo ASP número 002 de 5 de junio de 2018 y por el Acuerdo ASP 003 de 3 de septiembre de 2018, es un acto administrativo, resulta válida la aplicación de la tesis reiterada de esta Corporación consistente en que basta que la norma jurídica de carácter general haya tenido vigencia y producido efectos jurídicos para que esta jurisdicción se pronuncie ante una demanda de nulidad por inconstitucionalidad que se presente contra ella³⁹.

ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen. Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios.

*<Aparte tachado INEXEQUIBLE> **Las sentencias de nulidad sobre los actos proferidos en virtud del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro y de cosa juzgada constitucional. Sin embargo, el juez podrá disponer unos efectos diferentes [...].***

³⁸ La Corte Constitucional, en la Sentencia C-189 de 1998, señaló que: «[...] Por todo lo anterior, la eventual revisión por la jurisdicción de lo contencioso administrativo no puede ser entendida como un desconocimiento de la autonomía de ese órgano de control, **sino como una consecuencia del principio de que en un Estado de derecho no puede haber acto estatal sin control.** Es más, la estructura misma de la Contraloría, esto es, su organización jerárquica y administrativa, es congruente con la necesidad de que sus actuaciones puedan ser impugnadas ante un órgano que reúna las calidades propias de los funcionarios judiciales, como la jurisdicción de lo contencioso administrativo [...].»

³⁹ Ver, entre muchas otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 11001-03-24-000-2009-00444-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03800-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00163-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Consejero ponente: César Palomino Cortés, Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00233-00(0435-15).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-24-000-2009-00368-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00024-00(36476).



En este orden de ideas, comoquiera que los primigenios artículos 4 (numeral 10), 9 (parágrafos 1 y 2), 10 (inciso 1⁴⁰ y numerales 2 y 5), 14 a 16, 17 (letra b) y 18 del «*Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia*», adoptado con la Resolución 661 de 2014 de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia y la Dirección Nacional de Bomberos, mantuvo su vigencia por aproximadamente cuatro (4) años y, en esa medida, produjo e, incluso, podría ocasionar efectos jurídicos, esta Corporación mantiene su competencia para conocer del medio de control de nulidad del epígrafe y decidir acerca de la legalidad de aquellos mientras tuvieron eficacia.

2.3 Problemas jurídicos

La Sala, en el presente asunto, debe responder los siguientes problemas jurídicos: ¿la Junta y la Dirección Nacionales de Bomberos excedieron sus facultades reglamentarias al (i) fijar el período máximo de los integrantes del consejo de oficiales de los cuerpos de bomberos voluntarios y restricciones por parentesco?; (ii) ¿crear las delegaciones departamentales, a pesar de que no las concibió la Ley 1575 de 2012?; (iii) ¿estatuir la facultad de revisión previa de requisitos del aspirante a comandante del cuerpo de bomberos voluntarios por parte de la delegación departamental?; (iv) ¿imponer como requisitos para ser comandante del cuerpo de bomberos voluntarios el de ser oficial activo y no tener condena penal por delitos dolosos o sanción fiscal o disciplinaria?; (v) ¿aumentar el número de integrantes de la junta departamental establecido en la aludida Ley 1575?; (vi) ¿restringir el acceso a la dignidad de delegado departamental exclusivamente para los uniformados que hayan alcanzado los grados de teniente o capitán?; y (vii) ¿establecer dentro de las causales de suspensión de la personería jurídica de los cuerpos de bomberos voluntarios «no» tener sanciones de índole penal, disciplinaria o fiscal?

Con el propósito de dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, metodológicamente se emprenderá el análisis de los siguientes aspectos: 2.4. Cargo contra los parágrafos 1 y 2 del artículo 9 del «*Reglamento*

⁴⁰ Si bien el demandante, en el escrito inicial, se refirió al «*parágrafo 1.º*» del artículo 10 como uno de los apartes acusados de nulidad, de la lectura de dicho memorial se advierte que, en realidad, corresponde al inciso 1.º (folios 2 y 9).



Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia»: el período máximo de los cargos del consejo de oficiales de los cuerpos de bomberos voluntarios y las restricciones por parentesco; 2.5. Cargo contra el capítulo VI *ibidem*: la existencia de las delegaciones departamentales en la Ley 1575 de 2012; 2.6. Cargo contra el inciso 1 del artículo 10 *idem*: la facultad de revisión previa de requisitos del aspirante a comandante del cuerpo de bomberos voluntarios por parte de la delegación departamental; 2.7. Cargo contra los numerales 2 y 5 del artículo 10 *ib.*: los requisitos de ser oficial activo y no tener condena penal por delitos dolosos o sanción fiscal o disciplinaria para ser comandante del cuerpo de bomberos voluntarios; 2.8. Cargo contra la letra b del artículo 17 *ibidem*: modificación del número de integrantes de la junta departamental establecido en la Ley 1575 de 2012; 2.9. Cargo contra el artículo 18 *idem*: la restricción a los grados de teniente o capitán para la elección de delegado departamental; y 2.10. Cargo contra el numeral 10 del artículo 4 *ib.*: acerca de la causal 10 de suspensión de la personería jurídica de los cuerpos de bomberos voluntarios.

2.4 Cargo contra los párrafos 1 y 2 del artículo 9 del «Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia»: el período máximo de los cargos del consejo de oficiales de los cuerpos de bomberos voluntarios y las restricciones por parentesco

El actor considera que, al fijar el período para ejercer las dignidades de los cuerpos de bomberos voluntarios y las prohibiciones por parentesco dentro de los consejos de oficiales⁴¹ y las mesas directivas, la Administración excedió sus facultades reglamentarias e invadió las funciones del legislador, por cuanto desconoció los postulados de democracia interna de ese gremio, que está compuesta por asociaciones particulares sin ánimo de lucro.

En tal sentido, cabe recordar que, conforme al artículo 7 de la Ley 1575 de 21 de agosto de 2012, «*Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*», corresponde a (i) la Junta Nacional de estos, entre otras responsabilidades, «*formular los lineamientos generales de orden*

⁴¹ De acuerdo con el artículo 23, «*DEMOCRACIA INTERNA*», de la Ley 1575 de 2012, «*El Consejo de Oficiales es la máxima autoridad de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, y como tal le compete además de la elección del Comandante quien será su representante legal, la elección de Dignatarios y las demás que determine la Junta Nacional de Bomberos. Así mismo, nombrar el Revisor Fiscal quien será externo a los Cuerpos de Bomberos*».



técnico, administrativo y operativo que deben cumplir los cuerpos de bomberos y sus integrantes»⁴²; y (ii) la Dirección Nacional de Bomberos, «Aprobar, coordinar, regular y acompañar en la implementación, de las políticas globales y los reglamentos generales de orden técnico, administrativo y operativo que deben cumplir los cuerpos de bomberos y sus integrantes para la prestación del servicio público esencial» (artículo 6 *ibidem*); atribuciones que, desde luego, deben ceñirse al contenido material de las normas superiores, sin que sea dable reglamentar aspectos con reserva constitucional o legal, es decir, que deban ser tratados por normas de esos niveles⁴³.

Basados en esa habilitación, el Ministerio del Interior (cuyo regente preside la Junta Nacional de Bomberos de Colombia⁴⁴) y la Dirección Nacional de Bomberos expedieron la Resolución 661 de 2014, por medio de la cual adoptaron las reglas técnicas, administrativas y operativas para la adecuada prestación del servicio público bomberil.

Ahora bien, los apartes normativos que aquí nos ocupan, regulan dos (2) aspectos que, según el accionante, no podían ser reglados por esos entes: (i) la duración de los períodos del comandante, subcomandante y demás dignatarios del consejo de oficiales (4 años); y (ii) la proscripción de que cuándo dos (2) miembros de cada uno de esos consejos sean cónyuges o compañeros permanentes entre sí o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, solo uno de ellos podrá hacer parte de la mesa directiva; y la restricción a simplemente tener voz (no voto) en dicha mesa directiva, de quien tenga algún familiar en el consejo de oficiales.

Los argumentos aducidos por el demandante para sustentar la supuesta antijuridicidad de los apartes en estudio, se limitan a expresar que «*de plano y sin necesidad de un estudio concienzudo y profundo [...] se observa de manera evidente*»⁴⁵ que comportan extralimitación de la función reglamentaria

⁴² Ver también, el artículo 3 del Decreto 352 de 4 de marzo de 2013, «*Por el cual se reglamenta el funcionamiento de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia*».

⁴³ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección A, C. P. William Hernández Gómez, sentencia de 6 de julio de 2017, radicación 11001-03-24-000-2008-00390-00 (0585-09): «*Para el ejercicio de la atribución en cuestión [potestad reglamentaria], el ejecutivo debe limitarse a desarrollar la ley y subordinarse a su contenido, en ese orden, no le está dado introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones, ampliar o restringir el sentido de la ley, como tampoco puede suprimirla o modificarla ni reglamentar materias que estén reservadas a ella, pues excedería sus competencias e invadiría las asignadas por la Constitución al legislador*».

⁴⁴ Artículos 7 de la Ley 1575 de 2012 y 2 del Decreto 352 de 2013.

⁴⁵ Folio 11.



e invasión de las facultades del legislador; al paso que en el escrito de alegaciones finales alega que la regulación sobre las prohibiciones producto de matrimonio, relación marital de hecho y parentesco *«es abiertamente contraria con el derecho constitucional de asociación de los particulares, toda vez que los cuerpos de bomberos voluntarios como agremiaciones particulares que son y en la mayoría de municipios está integrado por personas que hacen parte de una misma familia por la naturaleza de sus propios municipios y la escasez de personal para integrar estas instituciones»*⁴⁶.

Debido al carácter rogado que tiene el medio de control de nulidad, de conformidad con el cual la *causa petendi* aducida es vinculante para el fallador y el pronunciamiento sobre la nulidad de una norma solo puede hacerse respecto de los motivos jurídicos alegados por el actor⁴⁷ (que, por demás, fueron aquellos frente a los cuales el extremo pasivo se refirió en los escritos de contestación), la Sala se limitará a analizar la vaga referencia efectuada por él.

Con miras a reconstruir las razones de la eventual extralimitación, es indispensable revisar el texto de la normativa que el accionante, de manera general, invoca como violada en su demanda (artículos 4, 29 y 189 [numeral 26] de la Carta Política y 3, 11, 12 y 23 de la Ley 1575 de 2012).

Al respecto, solo cabe referir que no guardan relación directa alguna con el tema específico que cuestiona el demandante; en efecto, el artículo 4 habla de la supremacía de la Carta Política, el 29 regula el derecho fundamental al debido proceso y varias garantías ciudadanas en materia de derecho penal, y, por último, el 189 (numeral 26) atañe a las funciones del presidente de la República respecto de la vigilancia sobre instituciones de utilidad común.

Por su parte, de las disposiciones legales invocadas, la única que podría tener relación con el artículo 9 acusado (parcial) es el artículo 23 de la Ley 1575 de

⁴⁶ Folio 102.

⁴⁷ Así lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación: *«la indicación de los fundamentos de derecho de las pretensiones en que se sustenta la demanda, además de constituir una carga del actor, delimita el marco de acción dentro del cual puede moverse el juzgador, en atención al carácter rogado que es propio de la justicia administrativa. Debe ponerse de presente, además, que la consideración de motivos de reproche de legalidad formulados en oportunidad posterior a las antes señaladas, esto es, en la presentación del escrito de demanda o de su aclaración o corrección, constituiría claramente una violación de los derechos de defensa y de contradicción del demandado, quien no tendrá oportunidad para poder manifestarse respecto de los mismos»*. Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, sentencia de 26 de julio de 2012 (Rad. 11001-03-24-000-2008-00304-00, C. P. Marco Antonio Velilla Moreno).



2012, cuyo texto es el siguiente:

Democracia interna. El Consejo de Oficiales es la máxima autoridad de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, y como tal le compete además de la elección del Comandante quien será su representante legal, la elección de Dignatarios y las demás que determine la Junta Nacional de Bomberos. Así mismo, nombrar el Revisor Fiscal quien será externo a los Cuerpos de Bomberos.

De acuerdo con lo anterior, el legislador otorga una competencia electoral al consejo de oficiales; empero, deja abierta la necesidad de regulación. En ese sentido, para poder cumplir el mandato legal, resulta indispensable que las autoridades administrativas reglamenten la prescripción general, especialmente en aquellos asuntos que deben ser normados para poder realizar las designaciones, esto es, los períodos que han de ocupar los dignatarios, que siempre deben ser delimitados para que sea posible ejecutar elecciones sucesivas; en efecto, sería desproporcionado considerar que el silencio de la norma sobre dicho tema equivaldría a que su nombramiento debiera ser vitalicio o indeterminado.

Es precisamente frente al silencio normativo de la Ley 1575 de 2012, la cual se limitó a fijar una competencia general en cabeza del consejo de oficiales de los cuerpos de bomberos voluntarios, que se activan las facultades reglamentarias que desembocaron en las normas demandadas, que concretan y especifican aquellos aspectos necesarios para que el mandato legal pueda ser efectivo.

Visto lo anterior, las consideraciones hechas en el escrito inicial no permiten un análisis ulterior sobre la supuesta ilegalidad de los parágrafos 1 y 2 del artículo 9 del Reglamento de los Bomberos de Colombia, de manera que, en lo que concierne a esas normas, no se observa contradicción con el ordenamiento jurídico superior.

2.5 Cargo contra el capítulo VI del «Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia»: la existencia de las delegaciones departamentales y distritales en la Ley 1575 de 2012



El actor asegura que las previsiones contenidas en el capítulo VI del mencionado Reglamento resultan ilegales, por regular las competencias, conformación y funciones de las delegaciones departamentales y distritales de bomberos. En criterio del accionante, esas normas van más allá de las atribuciones y el poder reglamentario de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia, por «*crear [esos] organismos*»⁴⁸, a pesar de que «*NO SE CONTEMPL[ARON] EN NINGUN MOMENTO POR EL LEGISLADOR*»⁴⁹.

Esta última afirmación no se ajusta a derecho, como lo dejaron de presente los demandados y el agente del Ministerio Público, comoquiera que la Ley 1575 de 2012 sí estipuló la existencia de las delegaciones departamentales y distritales de bomberos, así:

Artículo 11. Delegaciones Departamentales y Distritales de Bomberos. Las delegaciones Departamentales y Distritales de Bomberos son organismos asesores de los departamentos y los distritos en materia de seguridad contra incendios e interlocutores de los Cuerpos de Bomberos.

Las Delegaciones Departamentales y Distritales de Bomberos estarán integradas por los cuerpos de bomberos que funcionen en la respectiva entidad territorial departamental y tendrán una Junta Directiva que actuará en su nombre y le representará en todo concepto, por períodos anuales.

En estas circunstancias, el cargo formulado por el accionante en este aspecto no es acertado y supone desconocer el texto de la Ley 1575 de 2012, razón por la que no prospera.

2.6 Cargo contra el inciso 1 del artículo 10 del «Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia»: la facultad de revisión previa de requisitos del aspirante a comandante del cuerpo de bomberos voluntarios por parte de la delegación departamental

Frente al referido articulado, el demandante tan solo plantea las razones de inconformidad en los alegatos de conclusión, cuando expone que como las delegaciones departamentales no hacen parte de la estructura de los

⁴⁸ Folio 5.

⁴⁹ Folio 6.



bomberos de Colombia⁵⁰, no pueden asumir la tarea de valorar las exigencias a quienes se postulan a regentar el cuerpo de bomberos voluntarios.

Acerca de dicho reparo, la Sala se remite a las conclusiones plasmadas en el acápite precedente; empero, resulta necesario agregar que si bien la Ley 1575 de 2012 de manera expresa no asigna a esos cuerpos colegiados la aludida gestión revisora, sí dejó sentado que son «*organismos asesores de los departamentos y los distritos en materia de seguridad contra incendios e interlocutores de los Cuerpos de Bomberos*» (se subraya; artículo 11 *ibidem*), por lo que nada obsta para que, en uso de esa tarea de apoyo e intermediación, la Administración le haya asignado la verificación de requisitos, cuyo concepto, en últimas, será asumido discrecionalmente por el consejo de oficiales para la elección del comandante del cuerpo de bomberos voluntarios territorial⁵¹.

En este orden de ideas, ante la ausencia de vicios que puedan enrostrarse a la decisión de la Junta y la Dirección Nacional de Bomberos de asignar la citada labor de verificación a las delegaciones departamentales, que lo que evidencian es el propósito de materializar en forma armónica, eficiente y efectiva las funciones entre las instituciones que integran ese gremio⁵², se despachará desfavorablemente este cargo.

2.7 Cargo contra los numerales 2 y 5 del artículo 10 del «Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia»: los requisitos de ser oficial activo y no tener condena penal por delitos dolosos o sanción fiscal o disciplinaria para ser comandante del cuerpo de bomberos voluntarios

Aunque, como se vio en el apartado 2.4, el actor no explica en la demanda las

⁵⁰ Artículo 4 de la Ley 1575 de 2012.

⁵¹ Recuérdese que, de acuerdo con el artículo 23 *ibidem*, al «[...] Consejo de Oficiales [...] le compete [...] la elección del Comandante quien será su representante legal [...]» (subraya la Sala).

⁵² Artículo 4 *idem*:

«Las instituciones que integran los bomberos de Colombia son las siguientes:

- a) Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios Reconocidos.
- b) Los Cuerpos de Bomberos Oficiales.
- c) Los Bomberos Aeronáuticos.
- d) Las Juntas Departamentales de Bomberos.
- e) La Confederación Nacional de Cuerpos de Bomberos.
- f) La Delegación Nacional de Bomberos de Colombia.
- g) La Junta Nacional de Bomberos de Colombia.
- h) La Dirección Nacional de Bomberos de Colombia».



razones de su reproche, más allá de transcribir y subrayar apartes de la normativa cuya nulidad deprecia⁵³, en el *sub lite* no puede pregonarse extralimitación o injerencia en materias reservadas a otras autoridades al decantar requisitos que deben colmar quienes aspiren a las comandancias, que, ni más ni menos, ejercerán la representación legal de la institución bomberil y, por prestar un servicio público⁵⁴, deben acreditar altas condiciones y fortalezas profesionales, de experiencia, administrativas, operativas, de dirección y conductuales, máxime cuando fue el ente encargado por el Congreso de la República para reglamentar y desarrollar los aspectos administrativos y operativos de esa actividad (Junta Nacional de Bomberos de Colombia), el que así lo dispuso.

2.8 Cargo contra la letra b del artículo 17 del «Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia»: modificación del número de integrantes de la junta departamental establecido en la Ley 1575 de 2012

Sostiene el accionante que, a pesar de que la Ley 1575 de 2012 estipula que las juntas departamentales deben conformarse con 8 individuos, de la lectura del artículo 17 del Reglamento de los bomberos de Colombia, se infiere que la Junta Nacional los aumentó a 9, es decir, (i) el delegado departamental (1), (ii) tres miembros de esa junta (3), (iii) el gobernador, el secretario de ambiente y el representante del cuerpo de bomberos oficial del respectivo ente territorial (3); (iv) el director del comité regional para la prevención y atención de desastres (1), y (v) el director regional de la Aeronáutica Civil (1). Por tanto, según el aserto del censor, «*se da la elección de 5 y NO 4 integrantes de la junta departamental en este momento*» (sic)⁵⁵.

⁵³ En efecto, pese a que el artículo 162 del CPACA prevé que la demanda es la etapa procesal en la que quien activa el aparato judicial debe plantear «Lo que [...] pretend[e], expresado con precisión y claridad», con mención de «Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados», en su escrito inicial el accionante no explicó los motivos por los que, a su juicio, el artículo 17 del Reglamento de los bomberos de Colombia infringió normas de rango superior, sin que sea dable tener en cuenta aquellos consignados en el escrito de alegaciones finales, por cuanto estos «[...] constituyen la oportunidad procesal otorgada a las partes para que, si a bien lo tienen, manifiesten sus impresiones respecto de lo ocurrido en el trasegar de la instancia correspondiente. En ese sentido, es la oportunidad para expresarle al juez cuál debe ser, en su sentir, la conclusión a la que se debe llegar luego de analizar los fundamentos de hecho, de derecho, y el acervo probatorio, sin que sea posible a esas alturas del proceso traer nuevos cargos o solicitar nuevas pruebas» (se destaca). Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio (e), fallo de 9 de febrero de 2017, expediente 66001-23-33-000-2016-00080-01(PI).

⁵⁴ Cabe precisar que «[...] los particulares vinculados a los cuerpos de bomberos voluntarios no son sujetos disciplinables pues, sin bien desarrollan un servicio público, la ley no les asigna expresamente el ejercicio de función pública». Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil, C. P. Augusto Trejos Jaramillo, concepto 1.494 de 4 de julio de 2003.

⁵⁵ Folio 19.



Agrega el demandante que «*La institución de la figura de LA ELECCION DE UN DELEGADO DEPARTAMENTAL NO SE CONTEMPLO EN NINGUN MOMENTO POR EL LEGISLADOR como parte integrante del SISTEMA NACIONAL PARA LA ATENCION O PREVENCION DE DESASTRES (BOMBEROS DE COLOMBIA)*» (sic)⁵⁶.

Para dilucidar ese tema, cabe precisar el contenido del artículo 12 de la Ley 1575 de 2012, que el actor estima quebrantado:

INTEGRACIÓN JUNTA DEPARTAMENTAL DE BOMBEROS. Las Juntas Departamentales de Bomberos estarán integradas por:

- a) El Gobernador del Departamento que solo podrá en caso de ser necesario delegar en el secretario de gobierno, quien la presidirá.
- b) El secretario de Ambiente del Departamento o quien haga sus veces.
- c) Tres (3) comandantes de cuerpos de bomberos voluntarios y un (1) comandante y/o director del cuerpo de bomberos oficial.
- d) El director del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastre (Crepad) o quien haga sus veces.
- e) El Director Regional de la Aeronáutica Civil, con jurisdicción en la respectiva regional o su delegado, quien deberá ser el Jefe del Grupo de Bomberos Aeronáuticos en la respectiva regional.

PARÁGRAFO 1o. En los Departamentos donde no existan cuerpos de bomberos suficientes para el lleno de los requisitos del literal c) del presente artículo, se llenará con los comandantes de los cuerpos de bomberos existentes, en ningún caso se excederá de cuatro (4) comandantes.

PARÁGRAFO 2o. La Junta Departamental seleccionará entre los comandantes de bomberos que la integran, un representante ante la delegación nacional y el comité regional y local para la atención y prevención de desastres.

De conformidad con la norma transcrita, las juntas departamentales de bomberos se componen de 8 autoridades, valga decir, el gobernador y su secretario de ambiente (2), tres comandantes de cuerpos de bomberos voluntarios y uno del oficial (4), y los directores del comité regional para la prevención y atención de desastres y Regional de la Aeronáutica Civil (2).

⁵⁶ Folio 12.



No obstante, revisado el aparte cuestionado, de acuerdo con el cual, «[d]e los Comandantes convocados, previa acreditación como tal, se elegirá el Delegado Departamental, los tres (3) miembros de la Junta Departamental de Bomberos al tenor del artículo 12 Literal c) de la Ley 1575 de 2012, y el representante del Cuerpo de Bomberos Oficial del Departamento donde exista pluralidad de los mismos», se denota la interpretación descontextualizada por parte del accionante, pues, al parecer, entiende que el delegado a designar es independiente o externo de los 3 miembros de la junta territorial, sin tener en cuenta que la ley que pregona desconocida, en sus artículos 12⁵⁷ y 15⁵⁸, prevé que entre las funciones generales de esas juntas departamentales se encuentra la de «Selecc[i]onar y nombra[r]» entre los comandantes de bomberos que la integran, el «representante [...] ante la delegación nacional», entre otros, lo que significa que el delegado hace parte de los miembros de la junta departamental, mas no comporta una autoridad adicional.

En este orden de ideas, no se observan razones que ameriten anular el referido artículo 17 (letra b) del Reglamento de los Bomberos de Colombia.

2.9 Cargo contra el artículo 18 del «Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia»: la restricción a los grados de teniente o capitán para la elección de delegado departamental

El demandante afirma que el artículo 18 del Reglamento en estudio excede las facultades legales de regulación, por exigir los grados de teniente o capitán para poder ser elegido delegado departamental; no obstante, omite explicar los motivos que sustentan esa aseveración.

Sobre ese aspecto, dirá la Sala, una vez más, que evidencia la contradicción y planteamiento confuso, en varios apartes, de los fundamentos del actor para sustentar los cargos de la demanda, puesto que, después de sostener que el Reglamento administrativo, operativo, técnico y académico de los bomberos de Colombia trató lo concerniente a las delegaciones departamentales, sin que estas existieran, a renglón seguido cuestiona los requisitos que deben colmar

⁵⁷ «INTEGRACIÓN JUNTA DEPARTAMENTAL DE BOMBEROS».

⁵⁸ «FUNCIONES DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES DE BOMBEROS».



quienes aspiren a hacer parte de ellas.

Sin perjuicio de lo expuesto, se precisa que el reglamento podría tener diferentes motivos para imponer cualidades particulares a los dignatarios de un cuerpo de bomberos, sin que se pueda argüir que la decisión de incluir determinados grados de oficiales sea arbitraria; de hecho, la existencia misma de estos demuestra que su posición dentro de los cuerpos de bomberos no es idéntica y que, en principio, están llamados a tener prelación en materia de dignidades delegatarias quienes ostenten rangos superiores.

De existir algún tipo de desproporción en el condicionamiento reprochado, en atención a la estructura de los cuerpos de bomberos o a la naturaleza de los grados de oficiales, el actor no lo ha revelado ni dado razón alguna, más allá de hacer notar que los subtenientes también pueden ser comandantes, argumento que, además de que solo lo aclaró al presentar los alegatos de conclusión, resulta insuficiente, en la medida en que no existe razón jurídica para estimar que los requerimientos para ser comandante de un cuerpo de bomberos tengan que ser exactamente los mismos de los delegados departamentales.

En la demanda, en una breve referencia, el accionante expresó que existía una contradicción entre los requerimientos para ser comandante y las establecidas para los delegados⁵⁹. Este tema fue reconstruido por el agente del Ministerio Público en su concepto, quien ha entendido que la limitación es ilegal por contravención del artículo 12 de la Ley 1575 de 2012, que manda:

INTEGRACIÓN JUNTA DEPARTAMENTAL DE BOMBEROS. Las Juntas Departamentales de Bomberos estarán integradas por:

[...]

c) Tres (3) comandantes de cuerpos de bomberos voluntarios y un (1) comandante y/o director del cuerpo de bomberos oficial.

Con sustento en lo anterior, dicha autoridad concluye que es suficiente para ser miembro de la junta departamental de bomberos ser comandante de un cuerpo de bomberos voluntarios, sin importar el grado de oficial. Ahora bien,

⁵⁹ Folio 16.



el artículo 18 acusado no se refiere a la integración de la junta departamental, sino a la elección del delegado que será su representante ante la delegación nacional. El mismo artículo 12 de la Ley 1575 se ocupa de esta elección ulterior en su parágrafo 2:

La Junta Departamental seleccionará entre los comandantes de bomberos que la integran, un representante ante la delegación nacional y el comité regional y local para la atención y prevención de desastres.

Como se sigue del texto de la Ley, la junta departamental de bomberos está conformada, entre otros, por tres (3) comandantes de los cuerpos de bomberos voluntarios. Ahora bien, de esa terna se designará al delegado departamental, quien deberá ser un oficial activo operativo con el grado de teniente o capitán, sin que exista contradicción alguna entre las dos normas: las condiciones para integrar la junta son diferentes a las que, específicamente, le corresponden al delegado departamental, de manera tal que puede ocurrir que los elegibles para la junta no lo sean para ser delegados, sin que ello implique una vulneración de las normas que regulan los parámetros para ser parte de esa junta.

Ciertamente, podría presentarse la situación en la que ninguno de los delegados colmara el grado de teniente o capitán, caso en el cual la exigencia del artículo 18 se podría tornar irrealizable. Sin embargo, el Reglamento resolvió esa posibilidad en el parágrafo *ibidem*, al estipular que «[e]n los Departamentos donde no existan los grados de Oficial anteriormente relacionados [teniente o capitán] se procederá a elegir con el nivel Bomberil existente».

En esas circunstancias, resulta claro que los presupuestos para ser miembro de la junta no tienen que corresponder a los necesarios para ser delegado, a menos de que los mismos imposibilitaran la elección de este de entre los miembros de aquella, eventualidad que, se insiste, ha sido zanjada por el parágrafo del artículo 18 ahora estudiado.

2.10 Cargo contra el numeral 10 del artículo 4 del «Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia»: acerca de la causal 10 de suspensión de la personería



jurídica de los cuerpos de bomberos voluntarios

El actor describe que la suspensión de la personería jurídica de los cuerpos de bomberos voluntarios consistente en «*No haber sido condenado penalmente por delitos dolosos, ni sancionado fiscal o disciplinariamente en los últimos cinco (5) años, ni tener vigentes los efectos de un eventual fallo*», deviene «*erróne[o] y/o equivocad[o]*».

Como se puede apreciar, dicha disposición incurre en una redacción y entendimiento deficientes, pues al fijar como causal de suspensión de la personería jurídica de esos cuerpos bomberiles que «*no*» hubieran sido sancionados penal, fiscal o disciplinariamente, no solo comporta el despropósito jurídico de que el hecho de no haber sido castigado (valga decir, por haber obrado conforme a la ley) amerite la inhabilitación temporal de aquel registro, sino que hace referencia a un imposible legal, a saber, que esos entes hubieran sido condenados en los ámbitos penal y disciplinario, pese a tratarse de sistemas sancionatorios que solo son aplicables a las personas naturales.

Acerca de este asunto, la Corte Suprema de Justicia (sala de casación penal), en providencia SP16794-2014 de 10 de diciembre de 2014⁶⁰, dijo:

En todo caso, es lo cierto que al día de hoy no existe en Colombia ninguna norma o compilación normativa que atribuya responsabilidad penal a las personas jurídicas.

En lo general, entonces, las empresas responden a título administrativo o civil, por los daños que puedan atribuirse a las mismas de manera directa o indirecta, en seguimiento de normas sustanciales y procedimentales específicas.

Por consecuencia, si hoy se determina que la empresa debe responder directamente de un daño causado a consecuencia del delito, necesariamente su responsabilidad se abarca dentro de los ámbitos civil o administrativo, sin que pueda sancionársele por ocasión del proceso penal en sí mismo, ni de forma paralela a la responsabilidad que se despeje en su representante legal.

Agrégase a lo anterior que, a la luz del Decreto 953 de 1997, «*Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos*», los sujetos pasivos son los oficiales, suboficiales y bomberos

⁶⁰ Magistrado ponente: Gustavo Enrique Malo Fernández, radicación N° 39070.



(artículo 3), que valga decir, son personas naturales.

Ahora bien, es evidente que la Administración advirtió el yerro en el que incurrió, toda vez que, con el artículo 3 de la Resolución 1127 de 2018⁶¹, corrigió los vicios de redacción de la norma original, al concentrar la causal de suspensión de personería jurídica en «*Permitir la vinculación de personal que haya sido condenado penalmente por delitos dolosos, y/o sancionado fiscal o disciplinariamente con falta grave o gravísima, y tener vigentes los efectos del fallo*».

Así las cosas, el numeral 10 del artículo 4 del «*Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia*» quebranta normas de carácter legal, motivo por el cual debe ser anulado.

III. DECISIÓN

En atención a lo anterior, la Sala accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, declarará la nulidad del numeral 10 del artículo 4 del «*Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia*», adoptado con la Resolución 661 de 2014 de la Junta y la Dirección Nacional de Bomberos.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. DECLARAR la nulidad del numeral 10 del artículo 4 del «*Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia*», adoptado con la Resolución 661 de 2014 por la Junta Nacional de Bomberos de Colombia y la Dirección Nacional de estos, de conformidad con la motivación.

⁶¹ «Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, adoptado por la Resolución 661 de 2014».



SEGUNDO. NEGAR las pretensiones de la demanda frente los artículos 9 (parágrafos 1 y 2), 10 (inciso 1 y numerales 2 y 5), 14 a 16, 17 (letra b) y 18 del «Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia», adoptado mediante Resolución 661 de 2014.

TERCERO. RECONÓCESE personería al abogado **JAIME ANDRÉS BRAVO ACOSTA**, con tarjeta profesional 393.106 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Nación – Ministerio del Interior, en los términos y para los efectos del poder visible en el aplicativo Samai (índices 39 y 40).

CUARTO. Ejecutoriada la presente providencia, por la Secretaría de la sección, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Firmado electrónicamente
JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA

Firmado electrónicamente
JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmado electrónicamente
CÉSAR PALOMINO CORTÉS