



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1494 de 2003 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D.C., cuatro (4) de julio de dos mil tres (2003)

Radicación: 1.494

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR Y JUSTICIA

Referencia: CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTA. Naturaleza Jurídica. Régimen disciplinario aplicable a los funcionarios públicos que hacen parte del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá. D.C.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, por solicitud del Alcalde Mayor de Bogotá, consulta a la Sala acerca del régimen disciplinario aplicable y naturaleza jurídica del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, en los siguientes términos:

- "1. Qué naturaleza jurídica tiene el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, D.C.
2. ¿Si se considera que no es un organismo ni una entidad del Distrito Capital, sino una dependencia de la Secretaría de Gobierno, debe tener su propia Oficina de Control Disciplinario Interno tal como lo señala el Decreto 953 de 1.997 y ésta instruir para que sea el Comandante el que falle los procesos disciplinarios en primera instancia y la segunda instancia sea de competencia de la Secretaría de Gobierno?
3. ¿Es competente la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría de Gobierno para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios contra el personal bomberil del Cuerpo de Bomberos de Bogotá, D.E., incluido su comandante?
4. ¿Con posterioridad a la vigencia de la Ley 734 de 2.002, el Decreto 953 de 1.997 se encuentra derogado en su integridad? ¿O deben considerarse incorporados a la misma los deberes, derechos prohibiciones e inhabilidades que éste consagra, estando derogado únicamente el artículo 2° y su parágrafo?
5. ¿Es competente la Procuraduría General de la Nación para investigar disciplinariamente a los miembros de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios a la luz de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 734 de 2.002?"

[Ver la Ley 322 de 1996](#) , [Ver el Decreto Nacional 953 de 1997](#) , [Ver el art. 10, Decreto Distrital 367 de 2001](#)

CONSIDERACIONES

Marco normativo

La ley 322 de 1.996 creó el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia, con "el objeto de articular los esfuerzos públicos y privados para la prevención y atención de incendios, explosiones y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones de bomberos" (art. 3°). La prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles, se definió como servicio público esencial a cargo del Estado. Es obligación de los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas la prestación del servicio por medio de los Cuerpos Oficiales de Bomberos o mediante la celebración de contratos con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios. Dice el artículo 7°:

"Las instituciones organizadas para la prevención y atención de incendios y demás calamidades conexas se denominan Cuerpos de Bomberos.

Son Cuerpos de Bomberos Oficiales los que crean los concejos distritales, municipales y quien haga sus veces en las entidades territoriales indígenas para el cumplimiento del servicio público a su cargo en su respectiva jurisdicción (...)"

El artículo 37 ibídem creó un régimen disciplinario especial para los Cuerpos de Bomberos de Colombia y otorgó facultades extraordinarias para reglamentar la materia. En ejercicio de tales facultades se expidió el decreto ley 953 de 1.997, contenido del Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos. Su objetivo es el de "asegurar la legalidad, moralidad, imparcialidad, responsabilidad, cooperación y eficiencia en la prestación del servicio público esencial de la actividad bomberil, mediante la aplicación de un sistema que regula la conducta de los bomberos". (art. 1°). Al efecto dispuso la creación de una oficina de control interno encargada de realizar las investigaciones a que hubiere

lugar.

Las competencias para la imposición de las sanciones se asignó al comandante, o quien hiciera sus veces, y cuando aquél fuere el disciplinado la sanción corresponde al superior inmediato. (art. 2°). Los procedimientos disciplinarios se rigieron por las normas sustantivas contenidas en la ley 200 de 1.995, con observancia de los principios rectores y por el procedimiento señalado en el Código Disciplinario (art. 17).

El Cuerpo de Bomberos en el Distrito Capital

Mediante Acuerdo 22 de 1.998 el Concejo organizó el Cuerpo Oficial de Bomberos de Santafé de Bogotá, D.C., como una institución adscrita a la Secretaría de Gobierno. El artículo primero señaló:

"El Cuerpo Oficial de Bomberos de Santafé de Bogotá D.C. se organiza como una institución para la prestación del servicio público esencial de prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a fin de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del distrito capital

PARÁGRAFO. El Cuerpo Oficial de Bomberos de Santafé de Bogotá D.C. seguirá adscrito a la Secretaría de Gobierno".

La elección del Comandante del Cuerpo Oficial de Bomberos quedó en cabeza del Alcalde Mayor de terna presentada por el Consejo de Oficiales. El manejo de los recursos financieros se dispuso a través de la cuenta Fondo de Bomberos, creada por Decreto 1561 de 1.979¹.

El Alcalde Mayor, por decreto 222 de 1.999, estableció la organización administrativa y señaló las funciones del Cuerpo Oficial de Bomberos. La atención de los asuntos disciplinarios se radicó en el Área Jurídica y de Asuntos Disciplinarios, asignada al Despacho del Comandante. A este funcionario le corresponde:

"Conocer de acuerdo a la competencia establecida en el reglamento de disciplina para el personal de oficiales, suboficiales y bomberos del Cuerpo Oficial de Bomberos de Santafé de Bogotá, D.C., de las investigaciones y dar aplicación a las normas sobre el particular. (art. 3° b)

Dentro de las funciones del Área Jurídica y de Asuntos Disciplinarios, se señaló la siguiente:

"Instruir los procesos disciplinarios de competencia del comandante.

Elaborar los actos administrativos sobre los informativos o investigaciones que se adelanten". (art. 4° b.c.)

En materia de personal, artículo 17 ibídem, dispuso:

"Las funciones asignadas a las dependencias del Cuerpo Oficial de Bomberos de Santafé de Bogotá D.C., serán cumplidas por los empleados que se contemplen en la planta de personal de la Secretaría de Gobierno".

El decreto 367 de 2.001 modificó la estructura, organización y funciones de algunas dependencias en la Secretaría de Gobierno de Bogotá e incluyó en dicha dependencia el Cuerpo Oficial de Bomberos. El artículo primero señaló:

"Estructura interna. Para el desarrollo de sus funciones y objetivos, la estructura organizacional de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital será la siguiente:

1.Despacho del Secretario.

1.8.Cuerpo Oficial de Bomberos".

En materia disciplinaria corresponde al despacho del Secretario:

"Conocer en segunda instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos de la Secretaría de Gobierno, de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes" (art. 2°.21).

A la Oficina de Asuntos Disciplinarios:

"Adelantar en la primera instancia la investigación de los procesos disciplinarios de su competencia y remitirlos al Secretario de Gobierno por conducto de la Oficina Jurídica para que sustancie y proyecte la segunda instancia" (art. 4°.2)

Análisis conceptual

La estructura administrativa del Distrito comprende el sector central, el descentralizado y el de las localidades. El primero está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. El sector descentralizado, por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos. Y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales (art. 54, decreto 1421/93).

Corresponde al Concejo Distrital, por iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas Así mismo, autorizar la constitución de sociedades de economía mixta (art. 55, decreto 1421 citado).

En materia de personal, los servidores públicos vinculados a la administración distrital tienen el carácter de empleados públicos, los trabajadores de la construcción y el sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales (art. 125, mismo decreto).

El Cuerpo Oficial de Bomberos fue organizado como institución adscrita a la Secretaría de Gobierno, lo cual reitera el decreto 367 de 2.001, al incluirlo en la estructura de dicha secretaría; las funciones asignadas son cumplidas por empleados de la planta de personal de dicha dependencia.² Si la estructura administrativa del distrito está compuesta en el sector central por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos, no se ve razón para que se califique al Cuerpo de Bomberos como organismo o entidad del Distrito, cuando se trata de una dependencia de una de las secretarías de éste. Tampoco hace parte del sector descentralizado, el cual lo conforman los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios, pues el Cuerpo Oficial de Bomberos no cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa ni financiera, notas características de las entidades descentralizadas.

Por tanto, el Cuerpo Oficial de Bomberos no constituye una entidad diferente de la estructura administrativa del Distrito, pues hace parte de una de las dependencias del sector central, como es la Secretaría de Gobierno.

En cuanto a la competencia en materia disciplinaria, al asignar el decreto 367 de 2001 a la Secretaría de Gobierno el conocimiento, en segunda instancia, de los procesos disciplinarios que se adelantan contra los servidores públicos de dicha dependencia, y a la Oficina de Asuntos Disciplinarios el conocimiento de la primera instancia, derogó la competencia que en estas materias atribuía el decreto 222 de 1.999 al Despacho del Comandante del Cuerpo Oficial de Bomberos. Por ello, no es viable jurídicamente que esta dependencia mantenga una Oficina de Control Interno, en los términos del Decreto 953 de 1997, pues no resulta compatible con la naturaleza jurídica del Cuerpo de Bomberos de Bogotá.

En efecto, el artículo 224 de la ley 734 de 2.002, determinó la derogatoria de las disposiciones que le fueran contrarias, "salvo las normas referidas a los aspectos disciplinarios previstos en la Ley 190 de 1.995 y el régimen especial disciplinario establecido para los miembros de la fuerza pública" (Negrillas de la Sala).

Es decir, con excepción de las normas disciplinarias contenidas en el Estatuto Anticorrupción y en el régimen de la fuerza pública, todas las disposiciones especiales anteriores que sean contrarias deben entenderse derogadas. Es lo que ocurre con la preceptiva contenida en el artículo 2° del decreto ley 953 de 1.997, que fijó la competencia para imponer sanciones y la creación de una oficina de control interno encargada de realizar las investigaciones disciplinarias, pues estas materias fueron reguladas íntegramente por la ley 734 de 2.002.

En efecto, el Código Disciplinario, aplicable entre otros a los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio (art. 25), establece la obligación para todos los organismos estatales, con excepción del Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura, de organizar una unidad u oficina del más alto nivel cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores (art. 76).

Al reglamentar el nuevo estatuto el control disciplinario interno, deroga disposiciones contrarias, como las contenidas en el decreto ley 953 de 1.997, que preveían el control disciplinario sin dicha garantía, al radicar la competencia para la imposición de sanciones en el comandante o quien hiciera sus veces.

Entonces, no es viable que una dependencia del Distrito organice su propia unidad para conocer de asuntos disciplinarios, cuando la competencia radica en una entidad estatal específica, pues, al tenor del artículo 67 *ibidem*, la acción disciplinaria se ejerce por "las oficinas de control disciplinario interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado".

Por tanto, el procedimiento disciplinario en el cuerpo oficial de bomberos del distrito capital debe ajustarse a las previsiones del artículo 76 de la ley 734 que prevé, en los términos indicados, el control disciplinario interno.

Sin embargo, debe advertirse que por su especialidad algunas disposiciones del decreto ley 953 de 1.997, sobre reglamento de disciplina para el personal de cuerpos de bomberos, mantienen vigencia, pues no contrarían las disposiciones del Código Disciplinario vigente, ni pueden entenderse derogadas tácitamente, ya que se relacionan con el campo específico de la actividad bomberil. Tales son: el capítulo I sobre objeto, competencia, y campo de aplicación; los capítulos II, III y IV sobre definiciones de disciplina, mantenimiento y medios para encausarla; órdenes, su cumplimiento y conducto regular para la transmisión de órdenes; el capítulo V sobre derechos, deberes, prohibiciones e inhabilidades, respecto de aquellas causales que por su particularidad no están contempladas en el Código Disciplinario. Así, en cuanto a deberes, los señalados en los numerales 14,15,17,18,19,20,24 y 25 del artículo 14; prohibiciones, las previstas en los numerales 10,18,22,24,26,27 y 28 del artículo 15, e inhabilidades las contempladas en los numerales 3,5, y 6 del artículo 16. El listado de derechos previsto en el artículo 13 está comprendido en el artículo 33 del Código Disciplinario.

Por el contrario, se entienden derogadas las siguientes disposiciones: el artículo 2° en lo que tiene que ver con la competencia para la imposición de sanciones y la creación de una oficina de control interno y el artículo 17 sobre procedimiento disciplinario que se adelante contra los miembros del cuerpo de bomberos oficiales. Estas materias fueron tratadas de manera diferente en el artículo 76 del la ley 734 de 2002, que regula el "control disciplinario interno".

Dado que la consulta versa sobre el procedimiento disciplinario del cuerpo de bomberos oficiales y la oficina de control interno de dicha dependencia, y como estas materias fueron reguladas en la ley 734 de 2.002, al establecer el "control disciplinario interno" en toda entidad u organismo del Estado (art. 76), la respuesta a la pregunta cuatro sobre la vigencia del decreto ley 953 de 1.997, se concreta a estos aspectos y

no a la generalidad del decreto.

Respecto de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, la ley 322 de 1.996 los define como Asociaciones Cívicas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, organizadas para la prestación del servicio público de prevención y atención de incendios y calamidades conexas (art. 7º)³.

La ley 734 de 2002, en el artículo 53, incorpora al régimen disciplinario, entre otros, a los particulares que ejercen funciones públicas en lo que tiene que ver con éstas y a quienes presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional, en sentencia C-037/03, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión -presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política,- contenida en el citado artículo 53 "bajo el entendido de que el particular que preste un servicio público, sólo es disciplinable cuando ejerza una función pública que implique la manifestación de las potestades inherentes al Estado, y éstas sean asignadas explícitamente por el legislador".

La ley 322 de 1966 definió la prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles como un servicio público esencial, pero no le asignó expresamente el carácter de función pública. Por tanto, 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.

SE RESPONDE

1. El Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, D.C., es una dependencia de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital y no una entidad o institución independiente de la estructura administrativa del Distrito.
2. No es viable jurídicamente que el Cuerpo de Bomberos mantenga una oficina de Control Disciplinario Interno, por cuanto la competencia disciplinaria está en cabeza de la entidad u organismo del Estado y no en sus dependencias.
3. La competencia para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios contra el personal del Cuerpo de Bomberos de Bogotá, incluido su comandante, corresponde a la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría de Gobierno, que constituye la dependencia de más alto nivel permite preservar la garantía de la doble instancia.
4. Al regular la ley 734 de 2.002 el control disciplinario interno en las entidades y organismos del Estado, derogó las disposiciones del decreto ley 953 de 1.997 que fijaban la competencia y el procedimiento disciplinario del cuerpo de bomberos oficiales, pero conservan vigencia las disposiciones enunciadas en la parte considerativa de la consulta.
5. 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.

Transcríbese al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

CESAR HOYOS SALAZAR
Presidente de la Sala
FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 El Decreto Distrital 1561 de 1.979 creó la cuenta denominada "Fondo de Bomberos de Bogotá D.E.", con el fin de recaudar los dineros por concepto de contraprestaciones autorizadas al Cuerpo de Bomberos. El control fiscal quedó a cargo de la Contraloría Distrital.

2 Esta Sala en concepto 756 de 4 de diciembre de 1.995, se pronunció sobre la legalidad de los pagos ordenados en el Decreto 1039 de 1.982 a favor de empleados que desempeñan funciones en el cuerpo de bomberos, en los siguientes términos: "Esos pagos se hacen a servidores públicos que se encuentran vinculados al distrito capital por una relación legal y reglamentaria. La causa del pago no es la mera liberalidad o beneficencia sino, como lo dice el mencionado decreto en su último considerando, el deber de la Administración Distrital de estimular a los integrantes del Cuerpo de Bomberos y amparar los riesgos a que se hallan expuestos en desarrollo de su labor".

3 En sentencia C-770/98 por la cual se declaró exequible el artículo 15 de la ley 322 de 1996 que señala la organización de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, la Corte Constitucional señaló: "Los cuerpos de bomberos voluntarios no son una simple asociación privada o un club recreacional sino que desarrollan un servicio público de importancia y riesgo, como es el servicio de bomberos. En efecto, la propia ley es clara en señalar que esas entidades asociativas se desarrollan para la prevención de incendios y calamidades, y como tales se encargan de un servicio público cuya deficiente prestación puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Por ende, debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que si bien los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos. En el presente caso, el

deber de vigilancia estatal es aun 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.

CUERPO DE BOMBEROS DE BOGOTA - Naturaleza Jurídica. Régimen disciplinario aplicable a sus funcionarios públicos / CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS - Naturaleza jurídica

El Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, es una dependencia de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital y no una entidad o institución independiente de la estructura administrativa del Distrito; los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, la ley 322 de 1996 los define como Asociaciones Cívicas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, organizadas para la prestación del servicio público de prevención y atención de incendios y calamidades conexas.

CUERPO DE BOMBEROS DE BOGOTA - Competencia disciplinaria. Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría de Gobierno / CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS - Las personas vinculadas a éste no son disciplinables. No cumplen función pública / CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO - Competencia para adelantar los procesos frente a miembros del Cuerpo de Bomberos de Bogotá

No es viable jurídicamente que el Cuerpo de Bomberos mantenga una oficina de Control Disciplinario Interno, por cuanto la competencia disciplinaria está en cabeza de la entidad u organismo del Estado y no en sus dependencias. La competencia para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios contra el personal del Cuerpo de Bomberos de Bogotá, incluido su comandante, corresponde a la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría de Gobierno, que constituye la dependencia de más alto nivel permite preservar la garantía de la doble instancia. Al regular la ley 734 de 2002 el control disciplinario interno en las entidades y organismos del Estado, derogó las disposiciones del decreto ley 953 de 1997 que fijaban la competencia y el procedimiento disciplinario del cuerpo de bomberos oficiales, pero conservan vigencia las disposiciones enunciadas en la parte considerativa de la consulta. 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.

NOTA DE RELATORÍA: Sentencia C-770 de 1998. Corte Constitucional. Autorizada la publicación con oficio 909 de 21 de agosto de 2003.

Fecha y hora de creación: 2024-09-19 10:17:02