



Concepto 137421 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000137421

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000137421

Fecha: 06/04/2022 08:43:46 a.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES. Junta Nacional de Bomberos de Colombia. Participación de particulares. RAD. 20229000123112 del 15 de marzo de 2022.

En la comunicación de la referencia, solicita le sean absueltas las siguientes inquietudes:

1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia al estar constituida entre particulares y servidores públicos?
2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los delegados nacionales, departamentales y de los coordinadores ejecutivos de bomberos teniendo en cuenta que en muchas oportunidades estos roles son ostentados por bomberos voluntarios?
3. ¿En materia de servicios públicos el Congreso de la República puede delegar su potestad legislativa o regulatoria?
4. ¿El régimen determinado por las resoluciones 0661 de 2014 y 1127 de 2018 se encuentran amparados bajo el principio de reserva de Ley?
5. ¿Cómo debe definirse el régimen tarifario de los bomberos en Colombia sean estos oficiales y/o voluntarios?
6. ¿Los bomberos aeronáuticos también prestan un servicio público esencial, cuál es su régimen legal?
7. Lo anterior debe soportarse jurídicamente en argumentos Constitucionales y Legales.

Sobre las inquietudes expuestas, me permito manifestarle lo siguiente:

La Ley [1575](#) de 2012, “por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia”, sobre la

ARTÍCULO 2. Gestión integral del riesgo contra incendio. 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.

Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y aeronáuticos.” (Se subraya)

ARTÍCULO 4. A partir de la vigencia de la presente ley la organización para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, se denominarán Bomberos de Colombia.

Los bomberos de Colombia forman parte integral del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres o quien haga sus veces.

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.

PARÁGRAFO 1. Para los efectos de la presente ley, la confederación nacional de cuerpos de bomberos de Colombia, representa gremialmente a los cuerpos de bomberos oficiales y voluntarios del país.

PARÁGRAFO 2. Los bomberos de Colombia tendrán un uniforme, un lema, un estandarte, un himno y un escudo. Su nombre, emblemas, insignias, uniformes, condecoraciones y demás elementos de identificación, no podrán ser usados por ninguna otra persona, organización, vehículo o entidad, so pena de las acciones legales pertinentes.

ARTÍCULO 5. Dirección Nacional de Bomberos. Créase 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.

La función del Director Nacional de Bomberos deberá ser cumplida por un Oficial de Bomberos de máximo grado de reconocida trayectoria institucional bomberil, nombrado por el Presidente de la República.

El oficial que asuma dicho cargo, tendrá el grado superior de Capitán en Jefe, las insignias y demás distintivos serán reglamentados por la Junta Nacional de Bomberos de Colombia.

Todas las instituciones bomberiles del país, oficiales, aeronáuticos y voluntarios, así como sus miembros estarán bajo coordinación operativa de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia.

ARTÍCULO 6. Funciones de 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.

* Acompañar a los cuerpos de bomberos en la formulación y ejecución de los planes de mejoramiento, que cada cuerpo de bomberos adopte para ajustarse a los lineamientos determinados por la dirección nacional.

* Dar el soporte técnico a los cuerpos de bomberos para la formulación de proyectos a presentar ante la junta nacional de bomberos.

* Fortalecer la actividad bomberil.

* Administrar el Fondo Nacional de Bomberos

ARTÍCULO 7. Junta Nacional de Bomberos de Colombia. La Junta Nacional de Bomberos es un organismo decisor de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos; y asesor de la Dirección Nacional de Bomberos, encargada en el orden nacional de aprobar los proyectos a financiar con los recursos del Fondo Nacional, 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 de 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.

El Gobierno reglamentará dentro de los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, el funcionamiento de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia.

ARTÍCULO 8. Integración Junta Nacional de Bomberos. La Junta Nacional de Bomberos de Colombia estará integrada por:

- a) El Ministro del Interior, quien la presidirá o su delegado, quien solo podrá ser el viceministro;
- b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;
- c) El Director de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres o quien haga sus veces;
- d) El Director General de la Autoridad Aeronáutica de Colombia o su delegado quien deberá ser el Jefe del Grupo de Bomberos Aeronáuticos a Nivel Nacional;
- e) Un Alcalde elegido por la Federación Nacional de Municipios;
- f) Un Gobernador elegido por la Federación Nacional de Departamentos;
- g) El Presidente de la Confederación Nacional de Bomberos o su delegado;
- h) Cuatro (4) delegados de las Juntas Departamentales de Bomberos del país;
- i) Un (1) delegado de los Cuerpos de Bomberos Oficiales del país, elegido entre ellos mismos;
- j) Un delegado de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda).

PARÁGRAFO. Cuando así lo requiera, la Junta Nacional podrá invitar a cualquier persona natural o jurídica de derecho público o privado, para que participe en dicha Junta, para escucharlo en sesión extraordinaria actuando con voz y sin voto.”

Sobre la Junta Nacional de Bomberos, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en auto emitido el 12 de diciembre de 2019 dentro del expediente Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00009-00(C), con ponencia del Consejero Óscar Darío Amaya Navas, al dirimir un conflicto de competencias, señaló lo siguiente:

“Funciones de la Junta Nacional de Bomberos

La Ley 1575 «Por la cual se establece la Ley General de Bomberos en Colombia» determina que la Junta Nacional de Bomberos de Colombia es un organismo que toma decisiones respecto a los recursos del Fondo Nacional de Bomberos y actúa como asesor de la Dirección Nacional de Bomberos en la aprobación de proyectos a financiar con recursos del Fondo y en la formulación de las directrices que deben cumplir los miembros de los cuerpos de Bomberos, enumera los organismos que integran la Junta y cuáles son sus funciones.

Por consiguiente, el artículo 7 ibídem dispuso:

ARTÍCULO 7. JUNTA NACIONAL DE BOMBEROS DE COLOMBIA. La Junta Nacional de Bomberos es un organismo decisor de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos; y asesor de la Dirección Nacional de Bomberos, encargada en el orden nacional de aprobar los proyectos a financiar con los recursos del Fondo Nacional, 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 de 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.

El Gobierno reglamentará dentro de los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, el funcionamiento de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia. (Subraya la Sala).

A su turno, el artículo 9º de la norma en cita estableció como funciones de la Junta Nacional de Bomberos, las siguientes:

*Aprobar los proyectos presentados, a financiar con el Fondo Nacional de Bomberos.

*Formular los lineamientos y los reglamentos generales de orden técnico, administrativo y operativo, para que sean insumo para las determinaciones de la Dirección Nacional de Bomberos.

El Decreto 0352 de 2013¹, compilado por el Decreto 1066 de 2015, reglamentó el funcionamiento de la Junta Nacional de Bomberos y determinó su composición y funciones, así:

ARTÍCULO 1. Naturaleza. La Junta Nacional de Bomberos de Colombia es un organismo decisor de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos; y asesor de la Dirección Nacional de Bomberos.

ARTÍCULO 3º FUNCIONES DE LA JUNTA NACIONAL DE BOMBEROS. Son funciones de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia, las siguientes:

1. Aprobar los proyectos presentados a financiar o cofinanciar con recursos del Fondo Nacional de Bomberos.
2. Formular los lineamientos y los reglamentos generales de orden técnico administrativo y operativo, para que sean insumo para las determinaciones de la Dirección Nacional de Bomberos.
3. 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 de 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.
4. Proponer la política general, los planes y programas del sector.
5. Establecer las directrices y criterios para la administración y ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos de Colombia, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 1575 de 2012.
6. Emitir concepto sobre los planes anuales de acción que hayan sido remitidos por las Delegaciones Departamentales de Bomberos.
7. Aprobar los proyectos de qué trata el artículo 34 de la Ley 1575 de 2012.
8. Reglamentar y unificar en el nivel nacional grados, insignias y distintivos de los Bomberos de Colombia.
9. Hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos aprobados por la Junta Nacional de Bomberos.
10. Servir como organismo asesor, sobre los asuntos de su competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 1575 de 2012.
11. Las demás funciones que les asigne la ley o el gobierno.

Resalta la Sala, que la Junta Nacional de Bomberos no cuenta: (i) con personería jurídica, (ii) con recursos propios (iii) con autonomía administrativa, y que, fue creada como un organismo asesor de la Dirección Nacional de Bomberos y decisor de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos, como se desprende de lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 2.6.2.1.3 del Decreto 1066 de 2015.”

De acuerdo con el pronunciamiento del Consejo de Estado, la Junta Nacional de Bomberos:

No tiene personería jurídica.

No cuenta con recursos propios.

No tiene autonomía administrativa.

Es un organismo asesor de la Dirección Nacional de Bomberos y decisor de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos.

Ahora bien, la ya citada Ley [1575](#) de 2012, señala:

ARTÍCULO 18. CLASES.- Los Cuerpos de Bomberos son Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos, así:

(...)

b) Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios: Son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales, organizadas para la prestación del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los términos del artículo segundo de la presente ley y con certificado de cumplimiento expedido por la dirección Nacional de Bomberos."

De acuerdo con lo anterior, la ley ha definido a los cuerpos de bomberos voluntarios como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica.

La misma norma indica:

ARTÍCULO 3. COMPETENCIAS DEL NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL.- El servicio público esencial se prestará con fundamento en los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución.

(...)

Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios."

De acuerdo con lo anterior, para atención de incendios, rescates y en general atención de incidentes, las entidades territoriales podrán celebrar contratos o convenios con bomberos voluntarios, quienes prestarán ese servicio público.

Respecto de la naturaleza jurídica de los bomberos voluntarios, el Consejo de Estado, mediante concepto 1494 del 4 de Julio de 2003, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, Magistrado Ponente Augusto Trejos Jaramillo, indicó que si bien los bomberos voluntarios desarrollan un servicio público, no cumplen función pública asignada expresamente por el legislador; en ese sentido, no podrán ser considerados servidores públicos.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-770 de 1998, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero, respecto de la naturaleza jurídica de los bomberos voluntarios, manifestó:

"Los cuerpos de bomberos voluntarios no son una simple asociación privada o un club recreacional sino que desarrollan un servicio público de importancia y riesgo, como es el servicio de bomberos. En efecto, la propia ley es clara en señalar que esas entidades asociativas se desarrollan para la prevención de incendios y calamidades, y como tales se encargan de un servicio público cuya deficiente prestación puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Por ende, debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que si bien los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos. En el presente caso, el deber de vigilancia estatal es aún más claro, debido a los riesgos catastróficos que derivan de los incendios deficientemente prevenidos o controlados, por lo cual es normal que existan regulaciones encaminadas a garantizar la idoneidad y eficiencia de los cuerpos de bomberos, sean estos oficiales o voluntarios."

De acuerdo con lo anterior, es viable manifestar que los bomberos voluntarios se conforman como una asociación privada organizada para la prestación de un servicio público, sin que ello concluya en que prestan función pública; es decir, que su naturaleza jurídica es privada.

Respecto a la posibilidad de que los particulares ejerzan funciones públicas, la Constitución Política, en su artículo 210, establece lo siguiente:

ARTICULO 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

(...)" (Se subraya)

ARTÍCULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sujetos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberán indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita."

Sobre el ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en su concepto No. 2405 del 5 de febrero de 2019, con ponencia del Consejero Álvaro Namén Vargas, indicó lo siguiente:

"De las normas superiores transcritas, en armonía con lo dispuesto en los artículos 150, numeral 23, y 121 de la Constitución, se puede inferir una primera regla general en esta materia, consistente en que los particulares pueden ejercer determinadas funciones públicas (no todas ni un grupo indeterminado de ellas) cuando así se los autorice expresamente la ley y en las condiciones que esta señale.

De los mismos preceptos pareciera desprenderse una segunda regla general, a saber: que la ley solo puede autorizar a los particulares el cumplimiento de funciones públicas de manera temporal, ocasional o transitoria.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la Constitución Política, directamente, o la ley, con sujeción a aquella, pueden facultar a los particulares para cumplir ciertas funciones públicas de modo permanente, como ocurre con el servicio cílico notarial y la función fedataria, asignados por la Constitución (artículo 131) a los notarios, que son particulares, según la jurisprudencia, y también con la función del registro mercantil, atribuida por la ley (Código de Comercio) a las cámaras de comercio.

(...) basta con traer a colación la sentencia [C-286](#) de 1996... en la que este Corporación hizo un recuento de las normas constitucionales en las que el Constituyente avaló esta visión, por lo cual la propia Carta Política da cuenta de:

(...)

Conviene reproducir su razonamiento para despejar el equívoco en que incurre el actor, al hacer una lectura literal del artículo 123 de la Carta.

Dijo entonces la Corte y en esta oportunidad se reitera:

"...no puede afirmarse que la temporalidad deducida del enunciado artículo 123 de la Constitución, sea regla absoluta y rígida que impida en cualquier caso el ejercicio de funciones públicas permanentes por personas privadas.

Dedúcese de lo expuesto que el cargo resulta infundado en cuanto cuestiona el ejercicio limitado en el tiempo de funciones públicas por particulares o de representantes del sector privado con asiento en los Consejos Superiores de la administración; o como integrantes de organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, que funcionaren con carácter permanente o temporal que es lo que consagran el parágrafo 2º del artículo 38; y el numeral 9 del artículo 59, a que pertenecen las expresiones "permanente" "y si fuere el caso, del sector privado "y personas privadas" que, por ello, resultan exequibles". (Negritas del original; subrayas añadidas).

Asimismo, como se menciona en la sentencia citada y en su precedente, existen normas legales, tanto de la Ley 489 de 1998 como de otros ordenamientos, que se refieren expresamente al ejercicio de funciones públicas por parte de particulares (personas naturales o jurídicas) en forma permanente. (...)

Naturalmente, la titularidad de tales funciones sigue estando, todas las veces, en cabeza del Estado, que también conserva su regulación, supervisión y control, y puede retomar su ejercicio en forma directa, en cualquier momento. Por su parte, los particulares, al ejercer dichas funciones, están sujetos a los límites, condiciones y demás reglas que señalan la Constitución y la ley, inclusive en materia de inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, responsabilidades etc.

Acerca de los límites constitucionales para el ejercicio de la función administrativa por parte de particulares, la Corte Constitucional, en la

sentencia C-866 de 1999¹⁷, mediante la cual resolvió una demanda contra algunos apartes de los artículos 110 y 111 de la Ley 489, sostuvo:

"La afirmación del demandante impone a la Corte el tratar de responder la siguiente pregunta relativa a las funciones administrativas que pueden ser atribuidas a los particulares: ¿Es posible atribuir todo tipo de funciones administrativas a los particulares?

7. Prima facie la Corte encuentra que la respuesta es negativa. Y llega a esta conclusión a partir de análisis detallado de la función administrativa según la Constitución, y de los principios doctrinales que tradicionalmente se han aceptado en torno a ella.

7.1 (...) La Teoría General del Estado ensena que el presidente de la República, como jefe de Estado, simboliza y representa la unidad nacional, dirige las relaciones internacionales, defiende la integridad territorial y dirige la fuerza pública, entre otras, al paso que como jefe de Gobierno ejerce funciones como el liderazgo político del Estado y la dirección de la economía. Sin embargo, todas estas funciones no son propiamente administrativas, sino políticas o gubernamentales y, en cuanto entrañan el ejercicio de la soberanía exclusiva del poder político, no son atribuibles a los particulares...

Como suprema autoridad administrativa, el presidente de la República, ejerce una serie de funciones en este campo, que, como es sabido, no son llevadas a cabo todas ellas en forma personal y directa por él, sino que para ello cuenta con toda la estructura administrativa.

La Corte entiende que en este campo de las funciones propiamente administrativas es en donde cabe la posible atribución de ellas a particulares, v no en aquellas otras de contenido político o gubernamental, como tampoco en las de contenido materialmente legislativo o jurisdiccional que ocasionalmente ejercen las autoridades administrativas... Empero, no todas las funciones administrativas asignadas par la Constitución fa] la Rama Ejecutiva pueden ser transferidas a los particulares, pues de la Carta se deduce una serie más de limitaciones.

7.2 En efecto, en primer término la propia Constitución prohíbe la asignación de ciertas funciones a particulares, al considerarlas "exclusivas" de las autoridades administrativas. En este sentido, por ejemplo, las funciones que ejerce la Fuerza Pública son únicamente suyas, como se deduce del artículo 216 superior...

Así pues, el primer criterio que restringe la atribución de funciones administrativas a particulares está dado por la asignación constitucional que en forma exclusiva excluyente se haga de la referida función a determinada autoridad.

7.3 Pero no solo la Constitución puede restringir la atribución de ciertas funciones administrativas a los particulares, sino que también la ley puede hacerlo. En efecto, si el constituyente dejó en manos del legislador el señalar las condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por parte de los particulares. debe entenderse que el mismo legislador tiene atribuciones para restringir dicho ejercicio dentro de ciertos ámbitos. Así por ejemplo, la propia ley demandada en esta causa, en aparte no acusado, indica que si bien ciertas funciones administrativas son atribuibles a los particulares, "el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponderá en todo momento... a la autoridad o entidad pública titular de la función."¹⁸

7.4 Existe otra limitación que se deduce de las reglas constitucionales, en especial del artículo 6º de la Carta, y que, según el conocido aforismo jurídico nemo dat quod non habet. indica que las autoridades administrativas solamente pueden atribuir a los particulares las funciones que son de su competencia. (...)

Esta limitación indica, adicionalmente, que la atribución de funciones administrativas que nunca han estado en cabeza de las autoridades administrativas, requiere de norma constitucional a legal expresa y directa, distinta de aquella otra que, como la ley bajo examen, regula de manera general las condiciones de otorgamiento de la función administrativa a particulares. Un ejemplo de esta atribución directa se encuentra en la norma superior que otorga a los notarios el ejercicio de la función fedante, o en la disposición legal que atribuye a las cámaras de comercio el llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en al inscritos, recopilar y certificar las costumbres mercantiles, etc.

7.5 Por último, encuentra la Corte que la atribución de funciones administrativas tiene otro límite: la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga. En efecto, la atribución conferida al particular no puede llegar al extremo de que este reemplace totalmente a la autoridad pública en el ejercicio de las funciones que le son propias...)

Como consecuencia de lo anterior, resulta claro que la atribución de funciones administrativas a particulares debe hacerse delimitando expresamente la función atribuida, acudiendo para ello a criterios materiales, espaciales, temporales, circunstanciales, procedimentales o cualesquiera otros que resulten útiles para precisar el campo de acción de los particulares. en forma tal que la atribución no llegue a devenir en una invasión o usurpación de funciones no concedidas, a un vaciamiento del contenido de la competencia de la autoridad atribuyente o a la privatización indirecta del patrimonio. Por ello resulta particularmente importante que las funciones que se encomiendan a los particulares seas específicamente determinadas...

(...).

Del pronunciamiento anterior, podemos extractar las siguientes premisas:

Los particulares pueden ejercer determinadas funciones públicas (no todas ni un grupo indeterminado de ellas) cuando así se los autorice expresamente la ley o la Constitución y en las condiciones que señalen.

Los particulares pueden actuar como representantes del sector privado con asiento en los Consejos Superiores de la administración, o como integrantes de organismos consultivos (como es el caso de la Junta Nacional de Bomberos) o coordinadores, para toda la administración o parte de ella.

Los particulares, al ejercer funciones públicas, están sujetos a los límites, condiciones y demás reglas que señalan la Constitución y la ley.

Es posible atribuir a los particulares, funciones propiamente administrativas y aquellas de contenido político o gubernamental, como tampoco en las de contenido materialmente legislativo o jurisdiccional que ocasionalmente ejercen las autoridades administrativas.

Empero, no todas las funciones administrativas asignadas por la Constitución a la Rama Ejecutiva pueden ser transferidas a los particulares, pues de la Carta se deduce una serie más de limitaciones:

Las funciones que ejerce la Fuerza Pública son únicamente suyas.

Por la asignación constitucional o legal que en forma exclusiva excluyente se haga de la referida función a determinada autoridad.

Las autoridades administrativas solamente pueden atribuir a los particulares las funciones que son de su competencia.

No se puede otorgar la competencia total; imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga.

La atribución de funciones administrativas a particulares debe hacerse delimitando expresamente la función atribuida, acudiendo para ello a criterios materiales, espaciales, temporales, circunstanciales, procedimentales o cualesquiera otros que resulten útiles para precisar el campo de acción de los particulares.

Respecto a los Bomberos Aeronáuticos, la pluricitada Ley 1575 de 2012 indica que son aquellos cuerpos de bomberos especializados y a cargo de los explotadores públicos y privados de aeropuertos, vigilados por la Autoridad Aeronáutica Colombiana y organizados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos y demás calamidades conexas propias del sector aeronáutico. Sobre ellos, indica:

ARTÍCULO 5. (...)

Todas las instituciones bomberiles del país, oficiales, aeronáuticos y voluntarios, así como sus miembros estarán bajo coordinación operativa de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia."

ARTÍCULO 15. (...)

Parágrafo. La inspección, vigilancia y control de los cuerpos de bomberos aeronáuticos será ejercida por la autoridad Aeronáutica Civil. En el caso de los Cuerpos de Bomberos Aeronáuticos será ejercida por la Aeronáutica Civil."

ARTÍCULO 21. (...)

Los cuerpos de bomberos aeronáuticos deberán cumplir con las normas aplicables al personal aeronáutico, la normatividad aeronáutica aplicable al servicio de extinción de incendios en aeropuertos y obtener la correspondiente autorización de la aeronáutica Civil.

ARTÍCULO 25. Reglamentos. (...)

Los Cuerpos de Bomberos Aeronáuticos además deberán ceñirse a los reglamentos técnicos, administrativos, educativos y operativos que expida la Autoridad Aeronáutica de Colombia."

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica concluye lo siguiente:

1. La Junta Nacional del Bomberos es un organismo decisor de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos y consultivo de la Dirección Nacional de Bomberos, encargada en el orden nacional de aprobar los proyectos a financiar con los recursos del Fondo Nacional. No tiene personería jurídica ni cuenta con recursos propios, así como tampoco goza de autonomía administrativa.

Está integrada por servidores públicos y por particulares, como lo son los bomberos voluntarios, situación que está explícitamente permitida por la Constitución y la Ley y que para el caso específico, está regulada en el artículo 8º de la Ley [1575](#) de 2012.

2. De acuerdo con la norma, los miembros de la Junta Nacional del Bombero que son o pueden ser particulares son el Presidente de la Confederación Nacional de Bomberos o su delegado, los 4 delegados de las Juntas Departamentales de Bomberos del país y el delegado de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda). Los demás, son servidores públicos del Estado.

3. En virtud de lo señalado en el artículo 365 de la Constitución Política, en materia de servicios públicos el Congreso de la República no puede delegar su potestad legislativa o regulatoria. No obstante, la misma Ley, expedida por el Congreso de la República, establece los mecanismos de funcionamiento de los mismos y otorga las facultades a los diferentes estamentos del servicio público, incluyendo a los organismos consultivos como lo es la Junta Nacional de Bomberos.

4. En virtud de lo anterior, las decisiones adoptadas en los diferentes actos administrativos están amparadas por la presunción legal. No obstante, en caso que cualquier ciudadano considere que se está violando normas constitucionales o legales en su expedición o en su contenido, puede acceder a la Rama Jurisdiccional para atacar los actos que considere atentan con el ordenamiento constitucional o legal.

5. ¿Cómo debe definirse el régimen tarifario de los bomberos en Colombia sean estos oficiales y/o voluntarios? Sobre este tema, debe dirigirse al Ministerio del Interior, entidad competente para absolver esta inquietud.

6. Los bomberos aeronáuticos también prestan un servicio público esencial, son coordinados operativamente por la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, vigilados por la autoridad Aeronáutica Civil y deben ceñirse a los reglamentos técnicos, administrativos, educativos y operativos que expida la Autoridad Aeronáutica de Colombia.

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link "Gestor Normativo": [/eva/es/gestor-normativo](#), donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Elaboró: Claudia Inés Silva

Revisó: Harold Herreño

Aprobó Armando López Cortés

11602.8.4

1 Decreto 0352 de 2013 (Marzo 4), Por el cual se reglamenta el funcionamiento de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:23:38