



Cartagena de Indias D.T. y C., trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

| | |
|---------------------------|--|
| Medio de control | OBJECCIÓN |
| Radicado | 13-001-23-33-000-2021-00280-00 |
| Demandante | GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR |
| Demandado | ACUERDO N° 010 DEL 02 DE SEPTIEMBRE DE 2020 MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL-BOLÍVAR |
| Tema | <i>Invalidez del acuerdo que crea cuerpo de bomberos voluntario, porque los concejos municipales no poseen esa potestad, que radica en las secretarías de gobiernos departamentales.</i> |
| Magistrado Ponente | MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ |

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 004¹ del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver en única instancia, la objeción presentada por el Gobernador de Bolívar al Acuerdo No. 010 del 2 de septiembre de 2020 “*Por medio del cual se crea el Cuerpo de Bomberos Voluntario del Municipio de San Cristóbal- Bolívar y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Concejo Municipal de San Cristóbal-Bolívar.

III. ANTECEDENTES

3.1. La demanda².

El Gobernador de Bolívar, presentó objeciones contra el Acuerdo No. 010 del 2 de septiembre de 2020 “*Por medio del cual se crea el Cuerpo de Bomberos Voluntario del Municipio de San Cristóbal- Bolívar y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Concejo Municipal de San Cristóbal-Bolívar.

3.2. Fundamento y sustento de las objeciones

El Gobernador de Bolívar, en la objeción presentada, planteó como cargo único que, el Concejo Municipal usurpó funciones, con la expedición del Acuerdo 010 de del 2 de septiembre de 2020, pues este viola el artículo 18 de la Ley 1575 de 2012, que establece que los cuerpos de bomberos voluntarios,

¹ Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

² Fols. 1-2 y 32-33 cdno 1



son asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales; es decir, son estas dependencias las encargadas de dar nacimiento jurídico a esa clase de cuerpos de bomberos y no es el concejo municipal, tal como lo intentan hacer a través del Acuerdo objetado.

3.3. Actuación procesal

Mediante escrito de fecha 13 de mayo de 2021³, se presentó la demanda de objeción de la referencia, siendo repartida a este Despacho el 01 de junio de 2021⁴, por auto de sustanciación de fecha 02 de junio de 2021⁵, se inadmitió la demanda; a través de oficio del 8 de junio de 2021⁶ la Gobernación de Bolívar presentó subsanación y finalmente, por providencia del 29 de junio de 2021⁷ se admiten las objeciones presentadas en contra del acto administrativo de la referencia.

3.4. Contestación de la demanda

El municipio de SAN CRISTÓBAL-BOLÍVAR no dio contestación a la demanda.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

4.1 Control de legalidad

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas⁸.

³ Fol 22 Cdno 1

⁴ *ibidem*

⁵ Fols. 23-25 Cdno 1

⁶ Fol. 31 Cdno 1

⁷ Fols. 55-56 Cdno1

⁸ Dto. 1333 de 1986. **Artículo 121°.-** Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.



4.2 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del numeral 6° del artículo 151 del C.P.A.C.A., este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la objeción formulada por el Gobernador de Bolívar.

4.3 Problema jurídico

Advierte la Sala que el problema jurídico a dilucidar se contrae a establecer si:

¿Hay lugar a declarar la invalidez del Acuerdo No. 010 del 2 de septiembre de 2020 "Por medio del cual se crea el Cuerpo de Bomberos Voluntario del Municipio de San Cristóbal- Bolívar y se dictan otras disposiciones", expedido por el Concejo Municipal de San Cristóbal- Bolívar, por no atender lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1575 de 2012, en tanto usurpa funciones al crear un Cuerpo de Bomberos de carácter Voluntario?

Para abordar el problema planteado, en el Marco Normativo se hará énfasis en los siguientes aspectos: i) Creación de Cuerpo de Bomberos Voluntarios; y, ii) Caso concreto.

4.4 Tesis de la Sala

La Sala declarará la invalidez del acuerdo objeto de examen al considerar que, en virtud a la Ley 1575 de 2020 los concejos municipales no tienen la potestad de crear cuerpos de bomberos voluntarios, si no que corresponde a las secretarías de gobiernos departamentales o a quienes estas deleguen esa función. De manera que, el Concejo Municipal de San Cristóbal con la expedición del acuerdo acusado, sí está usurpando funciones.

4.5 Marco Normativo y jurisprudencial

La Ley 1575 de 2012 estableció la regulación general de los bomberos en Colombia, clarificando la estructura del sistema de bomberos que está integrado por diferentes instituciones y clasificando los tipos de cuerpos de bomberos que existen.

Es específicamente el artículo 18 de la normatividad en comento, el encargado de reglamentar las distintas clases de cuerpos de bomberos, en los siguientes términos:



"Artículo 18. Clases. Los Cuerpos de Bomberos son Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos, así:

a) *Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento 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 a su cargo en su respectiva jurisdicción.*

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.

c) *Los Bomberos Aeronáuticos: 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. (...)"Subrayado fuera de texto.*

Para el asunto que aquí nos colige, es necesario además de analizar la anterior norma, remitirnos a la Resolución 661 de 2014 que fue modificada por la Resolución 1127 de 2018 ambas expedidas por el Ministerio del Interior, que contienen el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, el cual en su artículo 3 dispone la forma en que pueden ser creadas las clases de cuerpo de bomberos:

ARTÍCULO 3o. DEFINICIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Resolución 1127 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:>

Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los Concejos Distritales o Municipales para el cumplimiento 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 su respectiva jurisdicción.

Bomberos Aeronáuticos: Es un grupo especializado, de carácter oficial, adscrito y vigilado por la Autoridad Aeronáutica Colombiana y coordinado por la Dirección Nacional de Bomberos 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, lo anterior sin perjuicio del apoyo operativo que puedan prestar a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios y Oficiales.

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, o quien haga sus veces, 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 2o de la Ley 1575 de 2012 y que además deben contar con certificado de cumplimiento expedido por la Dirección Nacional de Bomberos.

El reconocimiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, la aprobación de los estatutos, la inscripción de los dignatarios, revisor fiscal y el registro de los libros de contabilidad, de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, corresponde a las Secretarías de Gobierno Departamentales, o quien haga sus veces.

Previamente al otorgamiento de la personería jurídica se requiere concepto favorable de la Junta Departamental o Distrital de Bomberos acerca del cumplimiento de las disposiciones administrativas, operativas y técnicas determinadas por la Dirección Nacional de Bomberos.

a) Para la expedición del concepto técnico favorable de creación de un cuerpo de bomberos voluntarios, por parte de la Junta Departamental o Distrital de Bomberos se requiere:

1. Solicitud formal presentada y radicada por la parte interesada a la Junta Departamental o Distrital de Bomberos.
2. La Junta Departamental o Distrital de Bomberos, una vez radicada la solicitud, verificará, dentro del término perentorio de dos (2) meses, si cumple con los requisitos establecidos y señalados por la Dirección Nacional de Bomberos en relación con los estándares técnicos, administrativos y operativos. En caso afirmativo, emitirá concepto en tal sentido, de no ser así, hará las recomendaciones que sean necesarias, estableciendo un plazo de dos (2) meses, so pena de incurrir en un desistimiento tácito del trámite respectivo, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Estos actos administrativos están sujetos a que se agoten los recursos de reposición ante la Junta Departamental y el de apelación ante la Dirección Nacional de Bomberos, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
3. Junta Departamental podrá designar un cuerpo de bomberos legalmente constituido y calificado para que asesore y haga el acompañamiento en la creación de la nueva Institución Bomberil, sin que con ello se entienda que se esté reconociendo la creación del Cuerpo de Bomberos.

Una vez expedido el concepto técnico favorable, se remitirá al interesado para que continúe el proceso de creación del cuerpo de bomberos. (...)" Subrayado fuera de texto.

De conformidad con lo señalado en los artículos precedentes, encuentra esta Corporación que frente a la creación de cuerpos de bomberos (i) es competencia de los concejos municipales, crear los **cuerpos de bomberos oficiales**, que tienen como finalidad que el distrito o municipio directamente⁹

⁹ Ley 1575 de 2012, artículo 3: "(...)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



preste el servicio público para gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidente. Esta clase de bomberos, detentan una normatividad específica frente a la carrera administrativa¹⁰, ascenso y jerarquía, debido al carácter de oficial que poseen; y (ii) es competencia de las secretarías de gobiernos departamentales o en quien este delegada la función de reconocer, suspender o cancelar la personería jurídica de los **cuerpos de bomberos voluntarios**, es decir es esta dependencia quien se encarga de autorizar que un cuerpo de bombero voluntario nazca a la vida jurídica. Este tipo de bomberos a diferencia de los cuerpos de bomberos oficiales, no poseen en sistema de carrera administrativa, pues no se consideran servidores públicos¹¹ y se encuentran organizados como asociaciones sin ánimo de lucro; es decir, se trata de particulares que entran a prestar el servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidente.

De acuerdo con las disposiciones antes transcritas, se entiende que por mandato legal, le corresponde a las secretarías de gobierno departamentales autorizar la creación de cuerpos de bomberos voluntarios, reconociéndole la personería jurídica para tal efecto; así como también posee la facultad de suspender o cancelar dicho reconocimiento, aprobación de los estatutos, la inscripción de los dignatarios, revisor fiscal y el registro de los libros de contabilidad

4.6. Caso Concreto

En el presente asunto, el Gobernador de Bolívar, en la objeción presentada, aduce como cargo que el Concejo Municipal de San Cristóbal, con la expedición del acuerdo objetado, usurpa funciones, pues no atiende lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1575 de 2012.

4.6.1. Hechos Probados

Con la demanda se allegaron las siguientes pruebas:

cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios

¹⁰ Decreto 256 de 2013. "Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Cuerpos Oficiales de Bomberos"

¹¹ 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 "si bien los bomberos voluntarios desarrollan un servicio público, no cumplen función pública asignada expresamente por el legislador"



- Acuerdo No. 0010 del 2 de septiembre de 2020 “Por medio del cual se crea el Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Municipio de San Cristóbal-Bolívar y se dictan otras disposiciones”¹².
- Certificado expedido por la Alcaldía Municipal de San Cristóbal, en el cual hace constar que el acuerdo en mención cumple con los requisitos constitucionales y legales, e imparte la sanción¹³
- Certificados expedidos por la Personera Municipal, y la Secretaria de Gobierno y del Interior de San Cristóbal donde se acredita la publicación del acuerdo objeto de estudio¹⁴.
- Certificado expedido por la Secretaria General del Concejo Municipal de San Cristóbal, en el que hace constar que el acuerdo en mención fue aprobado en los 2 debates reglamentarios¹⁵.

4.6.2. Análisis de la objeción propuesta por el Gobernador de Bolívar frente al marco normativo expuesto.

Del texto objetado, se evidencia:

“(…) **ARTÍCULO PRIMERO.- CREACIÓN:** Crease el Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Municipio de San Cristóbal-Bolívar (…)

(…) **ARTÍCULO SEGUNDO.- FUNCIONES:** El cuerpo de Bomberos Voluntarios del Municipio de San Cristóbal- Bolívar, cumplirá las siguientes funciones (…)

(…) **ARTÍCULO CUARTO.- DEFINICIÓN DE BOMBERO VOLUNTARIO:** Para los efectos del presente acuerdo, se entiende como “voluntario” toda persona natural que libre, espontánea y responsablemente, sin recibir remuneración de carácter laboral, ofrece tiempo, trabajo y talento para la contribución del bien común en las entidades de que trata el artículo 2 de la Ley 1575 de 2012”

Lo previo, deja en evidencia la intención del municipio de San Cristóbal, de querer crear un cuerpo de bomberos que atienda las contingencias en el municipio, pero que además sea de carácter voluntario, esto es, que sea una organización del tipo sin ánimo de lucro; para ello a través de acuerdo municipal, fue ordenada la creación de este ente.

Sin embargo, de conformidad con lo antes explicado, el Concejo Municipal de San Cristóbal no puede crear jurídicamente un cuerpo de bombero voluntario, como quiera que esa potestad, solo la poseen las Secretarías de Gobierno Departamentales o en quien esta delegue la función, ya que por disposición legal son las encargadas de otorgar la personería jurídica una vez

¹² Fols. 18-20

¹³ Fol. 13

¹⁴ Fols. 10-11 y 14

¹⁵ Fol. 21



cumplan los requisitos para ello, siendo esta la única forma en que les es permitido actuar como tal y desempeñar dichas funciones, en consonancia con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 18 de la Ley 1575 de 2012¹⁶.

Los concejos municipales, solo tienen la facultad de crear los cuerpos de bomberos de la clase oficial, donde será el propio municipio quien entre a prestar el servicio para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidente; de manera, que el Concejo Municipal de San Cristóbal, lo que sí puede crear es un cuerpo de bomberos de este tipo, pero que no contará con las características mencionadas en el Acuerdo 010 del 2 de septiembre de 2020, en tanto surgen obligaciones para el municipio de índole financiera, laborales y administrativas, por el carácter de oficial.

Visto todo lo anterior, es claro que el acuerdo objetado se encuentra contrario a derecho, por cuanto discrepa de la Ley 1575 de 2012 y de la Resolución No. 1127 de 2018, en su artículo 3, que no solo reitera lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley antes mencionada, sino que requiere que se cumpla con todos los requisitos establecidos en el parágrafo 1 de ese mismo artículo que a su vez remite al artículo 20. El acuerdo No. 010 de 2020, en su artículo 3, autoriza al Alcalde para que cumpla con los requisitos dispuestos en el artículo 20 de la Ley 1575 de 2012, así como los del artículo 3 de la resolución aquí mencionada. En otras palabras, el procedimiento establecido en el acuerdo objeto de revisión, fue al revés, primero lo creó y luego, autorizó el cumplimiento de los requisitos que, por la normatividad antes mencionada, son previos a la creación de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios; todo esto sin perjuicio, de que el Concejo Municipal, ni el Alcalde, tienen competencia para tal fin.

En razón a ello, esta Magistratura concluye que la creación del Cuerpo de Bomberos Voluntario de San Cristóbal por parte del Concejo Municipal a través del Acuerdo 010 del 2 de septiembre de 2020, viola la normatividad vigente citada por el Gobernador de Bolívar, ya que se reitera, es de competencia de las Secretarías De Gobiernos Departamentales, autorizar la creación de estos cuerpos, otorgándoles personería jurídica. En consecuencia, se declarará la invalidez en su totalidad del acuerdo acusado.

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

¹⁶ Parágrafo 1°. A partir de la promulgación de la presente ley, en ningún municipio o distrito podrán crearse cuerpos de bomberos voluntarios sin el lleno de los requisitos contemplados en el artículo 20 de la presente ley.



FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA INVALIDEZ del Acuerdo 010 del 2 de septiembre de 2020, del Concejo Municipal de San Cristóbal-Bolívar, por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

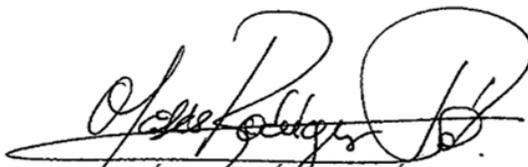
SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Gobernador de Bolívar, al Alcalde Municipal de San Cristóbal (Bolívar) y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

TERCERO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Acta No.032 de la fecha

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ