# RESUMEN – TRABAJO DE GRADO

| | |
|---|---|
| **AUTORES** | Mayerly Pérez Sánchez |
| **FACULTAD** | Educación, Arte y Humanidades |
| **PLAN DE ESTUDIOS** | Derecho |
| **DIRECTOR** | Jairo Mauricio Sánchez Osorio |
| **TÍTULO DE LA TESIS** | Análisis del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los municipios al regular cobros por concepto de inspecciones y certificados de seguridad llevados a cabo por el cuerpo de bomberos en Colombia. |
| **TITULO EN INGLES** | Analysis of the exercise of regulatory power by municipalities to regulate charges for inspections and safety certificates carried out by the fire department in Colombia. |


## RESUMEN
(70 palabras)

Las inspecciones y certificados de seguridad son expedidos por el cuerpo de bomberos, con la modificación que hace el artículo 7 de la ley 1796 de 2016 al artículo 42 de la ley 1575 de 2012, la base que daba fundamento a los cobros es eliminada, generando un vacio normativo, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, muchos municipios están regulando estas tarifas, generando, abuso y extralimitación en sus funciones.

## RESUMEN EN INGLES

Inspections and safety certificates are issued by the fire department, with the modification made by article 7 of law 1796 of 2016 to article 42 of law 1575 of 2012, the base that gave grounds for the charges is eliminated, generating a regulatory vacuum, through the exercise of regulatory power, many municipalities are regulating these rates, generating abuse and excess of their functions.


| | |
|---|---|
| **PALABRAS CLAVES** | -Potestad Reglamentaria – Extralimitación – Inspecciones – Certificados – Limites – Cobros. |
| **PALABRAS CLAVES EN INGLES** | Regulatory Power – Excessive Limitation – Inspections – Certificates – Limits – Collections |

## CARACTERÍSTICAS

| | | | |
|---|---|---|---|
| PÁGINAS: 60 | PLANOS: | ILUSTRACIONES: | CD-ROM: |

# Análisis del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los municipios al regular cobros por concepto de inspecciones y certificados de seguridad llevados a cabo por el cuerpo de bomberos en Colombia.

**Mayerly Pérez Sánchez**

**Facultad de Educación, Arte y Humanidades, Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña.**

**Derecho**

**Director. Jairo Mauricio Sánchez Osorio**

**Abril, 2022**

# Índice

*Introducción* _____ *4*

*Capítulo 1. Análisis histórico -jurídico de la organización y funciones del cuerpo de bomberos de Colombia.* _____ *9*

**1.1 Historia del cuerpo de bomberos a nivel mundial** _____ **9**

1.1.1 Historia de los voluntariados en Colombia _____ 11

**1.2 Las inspecciones y certificados de seguridad expedidos por el cuerpo Colombiano de Bomberos** _____ **12**

1.2.1 Concepto de inspección _____ 12

1.2.2 Concepto de certificado _____ 12

1.2.3 Inspecciones y certificados de seguridad expedidos por los bomberos _____ 13

1.2.4 Soporte jurídico de la expedición de certificados de seguridad y su cobro _____ 16

*Capítulo 2. La potestad de los municipios en materia reglamentaria* _____ *18*

**2.1 Autonomía reglamentaria de los municipios** _____ **18**

2.1.1 Fundamentos constitucionales de la autonomía reglamentaria _____ 21

2.1.2 La Potestad reglamentaria _____ 22

2.1.3 Concepto legal de Potestad Reglamentaria. _____ 25

*Capítulo 3. Reglamentos y acuerdos municipales frente a los cobros de certificados del cuerpo de bomberos* _____ *31*

**3.1. El Reglamento** _____ **31**

3.1.1. Concepto. _____ 31

3.1.2. Función del reglamento. _____ 32

3.1.3. Características de los reglamentos. _____ 33

**3.2. Acuerdos municipales. _____ 35**

3.2.1. Municipios y acuerdos: _____ 35

3.2.2. Procedimiento de los acuerdos municipales _____ 38

3.2.3. Extralimitación de la potestad reglamentaria en los acuerdos municipales _____ 39

***Conclusiones _____ 43***

***Referencias*** _____55

# Introducción

A nivel social siempre ha existido la colaboración entre las personas, donde las adversidades llevan a que grupos sociales se unan con el fin de colaborar al resarcimiento de la tranquilidad social, (Vigo, sf); sea este el caso de los incendios, producidos bien sea por obra del hombre, accidentes eléctricos en inmuebles como viviendas o fábricas, o los incendios producto de cambios climáticos que en mayor medida son forestales; hechos frente los cuales se vio la necesidad de contar permanentemente con un grupo de apoyo que respondiera al llamado de emergencia frente a la necesidad de mitigar dichas situaciones.

De esta forma, se estableció a nivel mundial los cuerpos de bomberos, clasificándose en asalariados o voluntarios y delimitándose en sus funciones de acuerdo al área a socorrer o emergencia a mitigar, organizándose grupos de bomberos de atención a incendios forestales, fábricas, empresas, áreas universitarias, o comunidad en general.

En Colombia la primera reglamentación de los bomberos fue a través de la Ley 12 de 1948 “Por el cual se declaran en utilidad pública las instituciones denominadas Cuerpos de Bomberos” cuya finalidad era la mitigación de incendios; posteriormente se sanciona la Ley 322 de 1996 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia” estableciendo a este cuerpo como un servicio público a cargo de los municipios que tenían como fin la prevención y mitigación de incendios, así como calamidades, ejemplo la atención

accidentes de tránsito y económicamente un presupuesto anual de 650 millones de pesos, que provenían del 1% de las policías de seguros contra incendios.

Más adelante, Ley 1575 del año de 2012 se deroga en el artículo 53 la Ley 322 de 1996, pero además se establecen cambios importantes frente a las funciones de los bomberos, (i) se estableció que no solo eran bomberos voluntarios, sino también, oficiales y aeronáuticos; (ii) dentro de las funciones designadas, no solo tienen a cargo atender incendios o llamados de auxilio referentes a calamidades domésticas, sino también, hacer inspecciones y expedir certificados de seguridad, estableciéndose en el marco legal en mención que:

> Los cuerpos de bomberos son los órganos competentes para la realización de las labores de inspecciones y revisiones técnicas en prevención de incendios y seguridad humana en edificaciones públicas, privadas y particularmente en los establecimientos públicos de comercio e industriales, e informarán a la entidad competente el cumplimiento de las normas de seguridad en general. De igual manera, para la realización de eventos masivos y/o pirotécnicos, harán cumplir toda la normatividad vigente en cuanto a la gestión integral del riesgo contra incendio y calamidades conexas. Estas inspecciones, contemplarán los siguientes aspectos:
>
> 1. Revisión de los diseños de los sistemas de protección contra incendio y seguridad humana de los proyectos de construcciones nuevas y/o reformas de acuerdo a la normatividad vigente.

> 2. Realización de inspección y prueba anual de los sistemas de protección contra incendio de acuerdo a normatividad vigente.
>
> 3. Realización de inspecciones técnicas planeadas referentes a incendio y seguridad humana.
>
> Todos los ciudadanos deberán facilitar en sus instalaciones las inspecciones de seguridad humana y técnicas que el cuerpo de bomberos realice como medida de prevención y durante las acciones de control.
>
> Las labores determinadas en el presente artículo se realizarán de acuerdo a las tarifas asignadas para cada caso, previa reglamentación que expida anualmente la junta nacional de bomberos de Colombia. (Ley 1575, 2012, art 42).

De acuerdo a la Ley en mención, la 1575 de 2012, las anteriores certificaciones se cobrarán de acuerdo a las tarifas asignadas para cada caso, haciendo la salvedad de que estos valores se modificarán anualmente por la Junta Nacional del Cuerpo de los Bomberos. Para reglar los respectivos cobros de certificados se crea la resolución 0661 de 2014, por la cual se adopta el reglamento administrativo, operativo, técnico y académico de los bomberos en Colombia; no obstante, la expedición de la Ley 1796 del año de 2016, elimina el apartado (resaltado anteriormente) donde se le daba vía libre al cuerpo de bomberos de Colombia para realizar los respectivos cobros, y proceder a establecer los valores a cobrarse por certificaciones expedidas por el cuerpo de bomberos, los municipios a los que pertenezcan estos.

Ubicados en el anterior contexto de ideas, se plantea como problema jurídico abordar en este trabajo de investigación, el resolver si ¿Existe abuso del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los municipios al regular mediante acuerdos los cobros por conceptos de inspecciones y certificados de seguridad que llevan a cabo el cuerpo de bomberos en Colombia, teniendo en cuenta las modificaciones realizadas por el artículo 7 de la ley 1796 de 2016, al artículo 42 de la ley 1575 de 2012 ?

Para dar respuesta al anterior problema jurídico, se aplicará un método de investigación hermenéutico, mediante el cual se analizará en primer lugar los antecedentes histórico-jurídicos de los cuerpos de bomberos en Colombia, así como las inspecciones y certificados de seguridad, desde su concepto, funcionalidad, utilidad, campo de acción y su respectiva normatividad y autonomía de los bomberos en dicho ejercicio; expuesto lo anterior se procederá al desarrollo de los cimientos jurídicos en los que se soporta la potestad de los municipios en materia reglamentaria en general y particularmente frente a los cobros a realizar el cuerpo de bomberos por certificación, analizándose en este capítulo el concepto etimológico, legal y jurisprudencial de la autonomía y potestad de los municipios; finalmente se abordará de forma concreta los reglamentos y acuerdos municipales de cuál es el sentido para la ejecución de la ley, de cuáles leyes se reglamentan bajo el ejercicio de esta figura, capitulo que a su vez desarrollara el control constitucional que se da de los decretos municipales; finalmente se concluirá dando respuesta al problema jurídico planteado

Finalmente, el desarrollo del presente trabajo tiene como aportes (i) el análisis de un tema poco desarrollado doctrinalmente; (ii) el estudio del voluntariado en general y particularmente en el cuerpo de bomberos de Colombia así como su desarrollo histórico funcional y legal; (iii) la función del cuerpo de bomberos de prevención, atención de emergencias y expedición de certificados; (iv) los cambios normativos frente a los cobros por expedición de certificados, pasando de la autonomía del cuerpo de bomberos a lo estipulado por los entes municipales; (v) la autonomía de los entes municipales en la expedición de decretos y acuerdos referente al cobro de certificados de seguridad del cuerpo de bomberos, así como sus límites legales y posible extralimitación en la tasación de cobros.

Por último, con este trabajo se busca contribuir académicamente con un trabajo de índole constitucional, que se enfoca principalmente en el derecho administrativo y constitucional, analizando autonomía de los bomberos versus la autonomía de los entes municipales en la regulación de los cobros a llevarse a cabo por este órgano voluntariado en la expedición de certificados.

# Capítulo 1. Análisis histórico -jurídico de la organización y funciones del cuerpo de bomberos de Colombia.

El presente capitulo tiene como finalidad realizar un estudio temporal, este estudio analizará la historia del voluntariado en general, enfocándose en el voluntariado en el cuerpo de bomberos de Colombia, su reglamentación y desarrollo funcional, temporalmente por temas de orden metodológico, este capítulo se desarrolla hasta la vigencia de la Ley 1575 del 2012, principalmente del artículo 42 de la norma en mención donde se daba potestad a los bomberos para regular los cobros por concepto de certificados expedidos.

## 1.1 Historia del cuerpo de bomberos a nivel mundial

El primer servicio de bomberos organizado se dio en la antigua Roma. En el año 22 a.C., Cesar Augusto, se dice fue el primer emperador del que se tiene conocimiento, que implemento una ayuda frente a los incendios que azotaban su territorio, destinando un grupo de esclavos a cargo de contener el fuego,  estos respondían al nombre de vigiles. (Astudillo. 2021) No obstante, se dice por parte de otros historiadores como Astudillo (2021) que “el primer servicio de bomberos lo organizó Craso cuando aún formaba parte del triunvirato con César y Pompeyo, unos años antes” (p.12) de acuerdo con este historiador:

> Craso enviaba a sus hombres a apagar el fuego, pero la condición era que el propietario de la vivienda se la cediese a un precio muy escaso. De esta manera, apagaba el fuego y se quedaba con el edificio.
>
> No se puede descartar que incluso provocase algunos incendios. Cuando César se hizo amo y señor único del Imperio, regularizó los bomberos, pero con la caída de Roma, se extinguieron. (Astudillo. 2021)

Más adelante, se tiene reporte que durante la Edad Media, el temor a los incendios llevara a que los habitantes de diferentes territorios se organizarse con sus vecinos y familiares para formar cadenas humana que lucharan y se ayudaran mutuamente en la prevención de incendios, las cuales, eran comunes ya que la mayoría de aldeas estaban construida con materiales no resistentes al fuego que hacían que se propagara rápidamente el fuego. (Astudillo. 2021)

Con el pasar del tiempo, poco cambio tuvo el voluntariado de personas a formar grupos para combatir los incendios, lo de mayor importantica revise de la historia internacional de los grupos humanos para combatir los incendios es lo ordenado por el rey Luis de Francia en 1254, la cual se tiene como la primera norma de rango legal en el voluntariado de los bomberos, donde se establecía que “los vecinos creen sus propios cuerpos de vigilancia contra incendios” (Astudillo. 2021)

### *1.1.1 Historia de los voluntariados en Colombia*

De acuerdo al cuerpo oficial de bomberos de Colombia, en su artículo publicado "Bomberos de Bogotá: 125 Años de Historia, Sacrificio y Entrega" se ha dicho que en Colombia, principalmente en la Ciudad capital, cuando en Bogotá, en aquel tiempo, hace más de 130 años, momento en que no se contaba con líneas de emergencia ni tecnología que acortara tiempos o conocimiento de hechos como un incendio; la ciudad fue sacudida por un grave incendio en plena zona comercial de la calle 13 con carrera 7, un sector simbólico que desde siempre ha sido un lugar de mucha confluencia de personas, es decir, uno de los lugares mas concurridos de Bogotá en aquel tiempo.

El poder controlar el incendio, demoro muchos días en ser controlada, marcó un hito para la ciudad pues:

> Ante la falta de un grupo especializado para atender este tipo de eventos, el 17 de diciembre de ese mismo año se conformó el primer Cuerpo de Bomberos del que se tenga noticia. Fue una iniciativa de carácter voluntario que estuvo a cargo del general Rafael Reyes y se constituyó como una sección de la Policía Nacional. A esta labor se vincularon 46 jóvenes, entre ellos el célebre poeta José Asunción Silva. (Bomberos de Colombia, 2020).

El 14 de mayo 1895, fue el primer antecedente de tipo jurídico-legislativo, en que se dio vida jurídica el Cuerpo de Bomberos, esto, a través del Decreto por medio del cual se reglamentó, organizó y recibió presupuesto; sucedió esto bajo el mandato del entonces presidente Miguel Antonio Caro.

## 1.2 Las inspecciones y certificados de seguridad expedidos por el cuerpo Colombiano de Bomberos

### *1.2.1 Concepto de inspección*

Existen diversos conceptos acerca de la noción general de inspección, en Colombia diversa normatividad ha hablado al respecto, es el caso de la ley 21 del año 1992, donde nos dice que la inspección es "la actividad por la que se examinan diseños, productos, instalaciones, procesos productivos y servicios para verificar el cumplimiento de los requisitos que le sean de aplicación" (art.9, numeral 8). El Real Decreto 1254 nos manifiesta que "las inspecciones de seguridad son un examen sistemático y planificado con carácter técnico y de gestión" (1999, art. 19). Por su parte la norma UNE-EN ISO 9000 nos sostiene que ésta es una "evaluación de conformidad por medio de la observación y dictamen, acompañado cuando sea apropiado por medición, ensayo/prueba o acompañamiento con patrones" (2005, numeral 3.8.2).

### *1.2.2 Concepto de certificado*

Al igual que en el concepto de inspección, en el ideal de certificado se manejan diversos léxicos, pero todos llegan a un punto en común. Para la Enciclopedia Jurídica un certificado es "un documento que según su origen, público o privado, hace plena prueba respecto de los terceros en cuanto a la veracidad de un acto o hecho" (2020). Para el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico éste es un "Documento acreditativo de una situación o realidad, ordinariamente de hecho, que consta fehacientemente a la entidad que la emita, sea pública o privada" (2020). Por otro lado Bertrand nos diserta que es "El proceso a través del cual se aseguran las competencias y las habilidades de un individuo en relación con una norma formalizada" (2000, 11-12)

### *1.2.3 Inspecciones y certificados de seguridad expedidos por los bomberos*

Por todo el territorio nacional se despliega el Cuerpo de Bomberos voluntarios, en cada jurisdicción puede existir una cede para estas, ellos se han pronunciado con respecto a las inspecciones y certificados de seguridad, es el caso del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Santa Marta, donde da unas precisiones muy relevantes en torno a este tema, ellos manifiestan que "las inspecciones son un instrumento muy importante para descubrir los problemas y evaluar los riesgos antes que ocurran los incidentes" (Bomberos Voluntarios Santa Marta)

Las inspecciones oculares sirven para verificar que cualquier edificación que preste un servicio, del tipo que sea cuente con las condiciones de seguridad propicias y que en caso de emergencia, sus ocupantes tengas una mejor protección.

Para el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Santa Marta (2020), las inspecciones y certificados de seguridad cuentan con unos objetivos muy elementales, pero a su vez muy destacados, entre los que se encuentran a) recorrer las instalaciones cada establecimiento de manera sistemática para identificar y verificar el buen funcionamiento de los Sistemas de Seguridad Humana y Prevención de Incendios; b) Determinar el cumplimiento de la normatividad; c) Realizar el informe de inspección, dejar constancia de recomendaciones y requerimientos, acciones correctivas y seguimiento en materia de Seguridad Humana y Prevención Contra Incendios; y d) Expedir certificado de cumplimiento por un año a la organización.

Por su parte el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Pitalito define las inspecciones y los certificados de seguridad "como aquel documento legal que da constancia de la protección integral del riesgo contra incendios que cuenta un establecimiento" (Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Pitalito, 2020). Existen varios requisitos para solicitar las inspecciones y certificados de seguridad como los siguientes:

> Copia del RUT actualizado.
>
> Copia del formulario o matricula de Industria y Comercio.
>
> Razón social del establecimiento.
>
> NIT.
>
> Dirección.
>
> Teléfono. (Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Pitalito, 2020)

Hemos hablado de lo que es una inspección  certificado de seguridad, pero ¿Qué tienen en cuenta a la hora de evaluarlas?, pues el cuerpo de Bomberos Voluntario de Pitalito nos ha mencionado algunos aspectos que son tenidos en cuenta y son los siguientes:

> Cantidad de extintores de acuerdo al área y tipo de riesgo.
>
> Tener las instalaciones eléctricas cumpliendo con la legislación vigente y realizado por personal idóneo.
>
> Instalaciones de gas (GLP) deben ser revisadas periódicamente y almacenadas en un lugar ventilado, asegurándolo con cadena y retirándolos del público.
>
> Deben tener instaladas luces de emergencia.
>
> Debe contar con señalizaciones como:
>
> Ruta de evacuación.
>
> Salida de emergencia.
>
> Tipo de extintor.
>
> Riesgo eléctrico.
>
> Botiquín.
>
> Camilla. (Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Pitalito, 2020)

El cuerpo de Bomberos hace un minucioso estudio de todos estos parámetros que mencionamos y teniendo en cuenta el estado de cada establecimiento privado, publico ya sea de comercio o industrial, se decide dar o no el respectivo certificado, o como anteriormente lo dijimos, se le dan unas recomendaciones o anotaciones para que con la mayor brevedad posible, se hagan correcciones de ellas.

### *1.2.4 Soporte jurídico de la expedición de certificados de seguridad y su cobro*

Respecto al tema de este capítulo, que son las inspecciones y certificados de seguridad, la normatividad en Colombia no es basta, pero si existe regulación en relación a las mismas, es el caso de la ley 1575 del año 2012, que en su artículo 42 nos habla de ellas, resaltando que este artículo en particular fue modificado por la ley 1796 del año 2016, el cambio lo hace el artículo 7 de la misma norma. La transformación quedó de la siguiente manera:

> ARTÍCULO 42. Inspecciones y certificados de seguridad. Los cuerpos de bomberos son los órganos competentes para la realización de las labores de inspecciones en prevención de incendios y seguridad humana en edificaciones públicas, privadas y particularmente en los establecimientos públicos de comercio e industriales, e informarán a la entidad competente el cumplimiento de las normas de seguridad en general. De igual manera, para la realización de eventos masivos y/o pirotécnicos, harán cumplir toda la normativa vigente en cuanto a la gestión integral del riesgo contra incendio y calamidades conexas. Estas inspecciones, contemplarán los siguientes aspectos:
>
> 1. Realización de inspección y prueba anual de los sistemas de protección contra incendio de acuerdo a la normativa vigente.

> 2. Realización de inspecciones técnicas planeadas referentes a incendio y seguridad humana.
>
> Todos los ciudadanos deberán facilitar en sus instalaciones las inspecciones de seguridad humana y técnicas que el cuerpo de bomberos realice como medida de prevención y durante las acciones de control. (Ley 1796, 2016, art. 7)

Después de la creación o expedición de la ley 1756 del 2012, se crea la resolución 0661 en el año de 2014, "Por la cual se adopta el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia". Desde la sección 2 se menciona todo lo relacionado con las inspecciones y certificados de seguridad, desde el artículo 203 se inicia dando una definición de estas inspecciones, ya luego en los artículos siguientes se trazan una tarifas y cobros, teniendo en cuenta dos variables, el nivel y el impacto.

Con esto concluimos la normatividad colombiana que nos habla de las inspecciones y certificados de seguridad expedidos por el cuerpo de bomberos del país.

# Capítulo 2. La potestad de los municipios en materia reglamentaria

Este capítulo por temas metodológicos que dan mayor comprensión y orden a la investigación en general, se ubica a partir de la potestad de regulación de los municipios frente a los valores a cobrar los cuerpos de bomberos en la expedición de certificados, teniendo en cuenta que esta potestad es dada por la Ley 1796 de 2016 la cual en su artículo 7 modifica el artículo 42 de la Ley 1575 de 2012, eliminando lo concerniente a "Las labores determinadas en el presente artículo se realizarán de acuerdo a las tarifas asignadas para cada caso, previa reglamentación que expida anualmente la junta nacional de bomberos de Colombia" se tendrá como línea de tiempo la sanción de la Ley 1796 de 2016.

No obstante, previo al análisis particular de la potestad reglamentaria de los municipios, se hace un análisis general de esta potestad a nivel constitucional, doctrinal y jurisprudencial, para así descender al tema en cuestión.

## 2.1 Autonomía reglamentaria de los municipios

El alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales se determina, constitucionalmente, por el influjo de dos elementos complementarios:

> El principio de Estado Unitario y las competencias constitucionales propias de las entidades territoriales, en virtud de su autonomía. El principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado, lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales. (C 189 de 2019)

Colombia es un Estado Unitario, pero a su vez ostenta descentralización territorial, esto quiere decir, que si bien es cierto, el poder principal recae sobre el Estado, en cabeza del Presidente de la República, existen entidades a nivel territorial que poseen una autonomía, pues se descentralizan ciertos atributos jurídicos, que las hacen poseer algún grado de poder, pero es importante aclarar que no es absoluta su autonomía.

Hay temas o asuntos políticos supremamente relevantes, que son solo de competencia para el Estado, como lo citaba la Corte Constitucional en la sentencia anteriormente mencionada, por ende, las entidades territoriales no poseen la competencia o autonomía para decidir sobre

ellas abierta o libremente, solo deben seguir ordenes de Estado, es allí donde se da la subordinación.

La Corte Constitucional ha hecho énfasis en el tema y ha expresado que “las entidades territoriales gozan de autonomía en la gestión de sus asuntos e intereses, o sea, tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias que les corresponden, administrar sus recursos, establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. (Sentencia C-427. 2002).

La autonomía y la descentralización pueden confundir un poco, en el hecho de saber cual depende de quién, o cuál se creó con base a la otra, por fortuna la corte Constitucional en el año 2001 nos hace una distinción entre una y la otra y nos señala lo siguiente:

> La autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. Por ello la autonomía de las entidades territoriales se distingue de la descentralización territorial. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus

> actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. Además, la autonomía es una consecuencia sine qua non de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales. (Sentencia C-1258. 2001).

### *2.1.1 Fundamentos constitucionales de la autonomía reglamentaria*

De acuerdo con la Constitución en su artículo 287, las entidades territoriales tienen autonomía en la gestión de sus asuntos e intereses, para lo cual tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Derechos esenciales de las entidades territoriales que se deben respetar pues constituyen el contenido mínimo del principio de autonomía territorial.

La Constitución Política consagra dos modalidades de descentralización: territorial y por servicios. La primera se expresa en las entidades territoriales y permite la configuración de los niveles del Estado -nivel nacional y nivel territorial-. La segunda da lugar a las entidades descentralizadas y constituye la base de los sectores administrativos - sector central y sector descentralizado- en cada uno de los niveles del Estado.

Podemos decir entonces que la descentralización territorial consiste en otorgar funciones, competencias, capacidades y recursos a las entidades territoriales ya sean regionales o locales, mientras que la descentralización por servicios se caracteriza por tener una justificación para su existencia, un por qué o para qué, de esta manera se le puede dar un sentido y una posible solución a las necesidades que se presenten.

### 2.1.2 La Potestad reglamentaria

***Etimología de potestad:***

La base principal de la palabra potestad proviene del latín **potestas**, que en palabras castizas y coloquiales tiene varios significados o sinónimos como por ejemplo: dominio; poder; posibilidad, facultad o capacidad para algo. A su vez, esta palabra también se deriva de un adjetivo arcaico **potis** que significa poderoso, asimismo está asociada a la palabra griega *δεσπότες (despotes:* dueño y señor). Reorganizando estos conceptos o apreciaciones anteriores, podemos decir que la palabra potestad etimológicamente es aquella noción que permite a una persona o cosa tener poderío, autoridad, superioridad, mando o imperio sobre otra persona o cosa.

***Potestad en Derecho.***

En el plano de lo legal y del derecho, la potestad hace referencia a la autorización o poder que la ley le habilita a un individuo o a un organismo para ejercer superioridad y

soberanía. Para Hohfeld (1919) la potestad es algún hecho o grupo de hechos sobrevinientes que están bajo el control de la voluntad de uno o más seres humano. Esa persona que tiene la autoridad de efectuar cambios en la relación jurídica tiene la potestad (pág. 68).

El titular de la potestad desde el punto de vista del derecho, debe estar habilitado por éste mismo, ya que se requiere producir acciones o actos, que a su vez genera unas afectaciones y cambios en la sociedad o el entorno jurídico en el cual se desenvuelve el titular de esta figura. El dueño de la potestad ejerce control sobre aquellos otros que se encuentran en estado de subordinación o inferioridad normativa.

Es importante tener en cuenta que la potestad tiene un objeto principal que gira en torno a generar un cambio jurídico o normativo, el cual, se materializa habilitando al titular de la potestad ciertas facultades para crear actos que su vez conllevan a alcanzar el objeto que precisamos. Ahora bien, podemos concluir que para el derecho, una potestad cambia por completo el estado de las cosas, ya que la variación se produce mediante la aparición, desaparición y conservación de un conjunto de normas o cosas jurídicas.

***Potestad: ¿Hechos o actos?:***

Debemos iniciar por entender el significado de cada uno de estos dos conceptos, es por eso que para Hohfeld “un hecho es algún evento natural o, en general, independiente a la voluntad de cualquier agente y un acto es una acción que queda bajo el control volicional o rector de uno o más seres humanos”. (1919: 50-51).

Para el derecho, un hecho y un acto jurídico son posturas que discrepan entre sí, para el catedrático Manuel Albaladejo García “un hecho jurídico es un acontecimiento o estado al que por su sola realización liga al derecho objetivo la producción de un efecto, que es un efecto jurídico” (1955, pág. 348.), mientras que para el abogado chileno Víctor Vial del Rio “un acto jurídico es la manifestación de voluntad hecha con el propósito de crear, modificar o extinguir derechos, y que produce los efectos queridos por su autor o por las partes porque el derecho sanciona dicha manifestación de voluntad” (2003,pág. 26.). La disimilitud radica en la voluntad como aspecto principal, pues mientras en los primeros, la voluntad esta deslindada, puesto que en los acontecimientos no participa, en los segundos, es la base fundamental.

Gracias a los argumentos anteriormente planteados, podemos decir, que, si bien es cierto, un hecho jurídico puede generar un cambio jurídico, este no se puede emplear en el concepto de potestad, porque sus cambios van más a la parte física, diremos entonces que puede ser una pauta conductual que le permite ciertas cosas, pero son los actos jurídicos los que llevan al concepto de potestad, puesto que es la misma ley la que habilita al individuo a realizarlos a través de la voluntad, generando cambios jurídicos importantes.

**Reglamentaria.**

***Etimología de reglamentaria.***

Este vocabulario se compone del sustantivo <reglamento> y del sufijo <ario>. Según la Real Academia Española, se entiende por reglamentaria a "lo perteneciente al reglamento o a un repertorio o colecciones de reglas, leyes o preceptos de una institución o colectividad y el cumplimiento del mismo. Exigido, perceptivo y obligado por un reglamento o por una disposición de tipo forzosa "(Real Academia Española, 2020).

***Potestad-reglamentaria*:**

Una vez entendido cada uno de los conceptos por separado, procedemos a definir un posible concepto acerca de la misma.

Para el abogado francés, especialista en derecho administrativo Mauricie Hauriou considera la potestad reglamentaria como "la manifestación de la voluntad, bajo la forma de regla general emitida por la autoridad que tiene el poder reglamentario y que tienen a la organización y a la policía del estado, con un espíritu constructivo y autoritario" (Roger Gallego Silva. 2003).

### *2.1.3 Concepto legal de Potestad Reglamentaria.*

Para dar un concepto legal, debemos remitirnos y cobijarnos bajo las disposiciones de la Constitución, las leyes y la jurisprudencia, aquellas que hacen énfasis en dicha figura, por ende, empezaremos a manifestar, que la potestad reglamentaria es una figura jurídica que se encuentra consagrada en nuestra Carta Magna, ésta se menciona a groso modo aludiendo lo

siguiente "(…) 11. Ejercer potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de la ley" (Constitución Política de Colombia, articulo 189, numeral 11,1991). La Constitución en este artículo le confiere la capacidad a la administración pública, es decir, la potestad reglamentaria, con el fin de facilitar la ejecución de todo el contenido de una ley que sea susceptible de reglamentación, aunque en este artículo habla de aquellas funciones que le corresponde precisamente al Presidente de la República, entre las cuales está la anteriormente mencionada. Como se puede evidenciar, no se da un concepto genérico acerca de la figura planteada, por lo cual debemos remitirnos a la jurisprudencia en materia de la misma, para tener un sentido claro y certero de ella.

#### *2.1.3.1 Según la jurisprudencia.*

Ella como fuente formal del derecho, es un instrumento imprescindible a la hora de hacer una acertada interpretación de las leyes y lograr una óptima armonía en el ordenamiento jurídico, aparte de que también coadyuva a integrar y a complementar las demás fuentes formales del derecho, dada la envergadura que ésta representa para el orden legal colombiano, por ende, se hace necesario inmiscuirla para dar un concepto sobre la potestad reglamentaria.

La jurisprudencia nacional es amplia y son muchas las sentencias que se han proferido acerca de esta figura. A continuación se presentará un breve recuento de las más importantes con relación al tema de este capítulo.

En el año de 1997, la Corte Constitucional expide un concepto que expone que “La potestad reglamentaria, se puede definir como la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real" (Sentencia C-350, 1997).

Para el Consejo de Estado la potestad reglamentaria es “aquella función que permite expedir actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto.” (Sentencia 00629, 2011).

En el año de 1999, la Corte Constitucional nos da una definición o unas características muy sugestivas que son las siguientes:

> La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para la que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley. (Sentencia C-302. 1999).

Pero la Corte no solo se limita a dar un concepto sobre la figura, también menciona requisitos mínimos para la ejecución de la misma, en Sentencia C- 507 de 2014 nos dice que existen dos requisitos, que los cita de la siguiente manera:

> 1. La existencia previa de un contenido o una materia legal que puede ser reglamentada, cuya finalidad es garantizar que por esta vía el Presidente de la Republica u otro funcionario de la administración, ejerza dicha función.
>
> 2. El respeto por parte de la autoridad que expida la reglamentación de tal contenido, de las demás leyes y de la Constitución. (Sentencia C-507, 2014).

En sentencia C-228 de 1993, la Corte Constitucional nos dice que "…así como el legislador hace leyes, el ejecutivo tiene el Derecho-Deber de encauzarlo hacia la operatividad efectiva en plano real. Ejercer esa potestad no implica que el gobierno esté legislando, el hecho de reglamentar una ley no equivale a legislar". (Sentencia C-228, 1993)

Pero esta potestad no es exclusiva solo del Presidente de la Republica o del poder Ejecutivo, pues en el año 2002, la Corte Constitucional no dice que:

> El Presidente de la República tiene entre sus funciones la de reglamentar la Ley (Art. 189-11), es decir, la de determinar la forma en que debe ejecutarse o cumplirse, mientras que los organismos y autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden asumen cierta potestad regulativa, de carácter residual, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general. (Sentencia C-917. 2002)

Más adelante en el año de 2014 la Corte Constitucional vuelve a pronunciarse acerca de la figura de la potestad reglamentaria, en esta ocasión nos habla de un tema muy interesante al citarnos lo siguiente "Es posible conferir potestades reglamentarias a órganos que no configuren gobierno en sentido restringido, siempre y cuando se trate de una potestad residual y subordinada, pues de esa manera se armoniza el sistema de fuentes consagrado en la Constitución Política". (Sentencia C-810. 2014).

Una de las características relevantes de la figura de la potestad reglamentaria es la intemporalidad que esta posee, es decir, que quien goza de esta facultad reglamentaria, puede ejercerla en cualquier momento, es así como no lo hizo saber la Corte Constitucionalidad en el año 2001 al decirnos que "La potestad, como atribución constitucional del P. de la República, puede ejercerse por éste en cualquier tiempo, sin que sea posible que por ley se introduzca en esta materia limitación temporal alguna". (Sentencia C-805. 2001).

Ahora bien, esta figura que se encuentra consagrada en nuestra Constitución política, no solo está en cabeza del Presidente de la Republica como máxima autoridad del ejecutivo, sino que por descentralización también ostenta esta calidad o tiene la titularidad de este poder las autoridades del estado que tengan de cierto modo el mismo linaje, por ejemplo las gobernaciones con sus respectivas asambleas y los municipios con sus respectivos concejos. En un trabajo de investigación de la universidad de Santo Tomas de Aquino nos dice que "Esto indica que tal facultad es de carácter difuso, ya que no está delimitado a la máxima autoridad del ejecutivo

(Presidente de la Republica), sino que tal facultad es ejercida por otras autoridades del Estado". Diana Álvarez. 2013)

Pero este ejercicio constitucional, debe estar en constante vigilancia, pues de no ser así, fácilmente podrían existir una violación con respecto a la Constitución o a la ley, es por eso que para que un acto administrativo, decreto o acuerdo tenga validez y la potestad reglamentaria sea totalmente valida, se debe cumplir con un control judicial, que es una forma de salvaguarda al derecho democrático que por ser un Estado Social de Derecho poseemos.

Este control judicial está en cabeza de la Corte Constitucional, pero en aquellos asuntos en los cuales no tenga competencia, la Constitución le ordena al Consejo de Estado ejercer ese control, así lo manifiesta en su artículo 237 numeral 2 "…Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional." Entonces concluiremos que para que la potestad reglamentaria que ejerza el titular de esta figura sea totalmente valido, debe pasar por este control judicial, de lo contrario carece de legalidad.

# Capítulo 3. Reglamentos y acuerdos municipales frente a los cobros de certificados del cuerpo de bomberos

En los capítulos anteriores se hizo un extenso análisis del cobro de los certificados por los bomberos, así como el fundamento jurídico de la expedición de decretos por parte de las administraciones municipales para los cobros a llevar a cabo el cuerpo de bomberos. Fundamentado lo anterior, este capítulo analizara la reglamentación nacional de los cobros municipales, teniendo en cuenta la constitución como norma general y la jurisprudencia constitucional, así como ley 1551 de 2012 y demás normas concordantes que sirven de límites a la libertad o posible arbitrariedad en el precio a establecer; analizándose a su vez como varían los cobros dependiendo de la categoría en que se encuentre el municipio al que pertenezca donde se encuentre el cuerpo de bomberos

## 3.1. El Reglamento

### *3.1.1. Concepto.*

Se tienen diversas nociones o concepciones acerca de esta figura jurídica, tanto doctrinantes como la misma jurisprudencia han hablado de ella. Es el caso de la Sentencia C-447 del 19 de septiembre del año de 1996 donde nos dice que “El reglamento ha sido definido como el

conjunto de normas generadoras de situaciones jurídicas generales, dictadas por la Administración, o por los distintos organismos del Estado o del poder público, que no ostenta la potestad legislativa". Para el doctrinante Gordillo (2012) "El reglamento es una figura esencial, que consiste en una declaración o manifestación unilateral, realizada en ejercicio de la función administrativa, por quien posee la titularidad de la potestad reglamentaria que produce efectos jurídicos generales en forma directa" (p.23) Sumado a eso, el abogado y doctrinante Enrique A. Sosa Elizeche, da otro concepto y nos anuncian que "el reglamento es un instrumento normativo dictado por la administración, que contiene normas jurídicas generales de carácter obligatorio" (p.28)

Para el Diccionario Jurídico el reglamento es "Conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la Republica o en virtud de las facultades discrecionales que han sido conferidas por la misma Constitución" (Andrés Serra Rojas, Diccionario Jurídico, 2003, pág. 197)

Podemos decir entonces, que los reglamentos son un conjunto de normas, que si bien tienen mucha importancia y relevancia, no son superiores a las leyes y a la misma Constitución Política, tienen un efecto jurídico en el país y que por obvias razones forman parte del ordenamiento jurídico, sumado a eso, es considerado como una fuente del derecho.

### *3.1.2. Función del reglamento.*

Como toda norma, ley o hasta la misma Constitución cumplen una función dentro del ordenamiento jurídico del país, los reglamentos también la tienen, éste es muy importante. Para la abogado Julia Torres (2017):

> Un reglamento cumple con la función de facilitar la aplicación de la ley, detallando su ejecución y operando como instrumento idóneo para llevar a cabo su contenido de forma eficaz. Tiene como objetivo principal establecer un orden lógico y coherente, para que la actividad reglamentada se desenvuelva según un orden específico y optimizado. (π. 1)

Los reglamentos al hacer parte del ordenamiento jurídico, generan por consiguiente un cambio normativo, en este caso los reglamentos realizan un procedimiento más detallado y profundo de lo que una norma puede contener, el cual es necesario para una perfecta ejecución de la ley. Pero estos solo serán legales y por ende válidos, desde el momento que sean publicado en un medio oficial. Estos reglamentos deben tener una base ya sea en una norma o en una ley, ya que su creación depende de las mismas, podríamos decir que éstos son subsidiarios, que ayudan a cumplir con los fines del Estado, optimizando la equidad y debido proceso de todas las personas de un determinado territorio.

### *3.1.3. Características de los reglamentos.*

Cada norma, ley o figura jurídica, debe poseer ciertas características que los hacen únicos y los diferencian de los demás, a continuación, daré las principales características de los reglamentos:

- Unilateral: Decimos que los reglamentos son unilaterales, puesto que es la administración, en cabeza del Presidente de la República o de quien tenga las facultades reglamentaria o discrecionales, quienes las crean o desarrollan.

- Se inserta en el ordenamiento jurídico: Esto en cuanto al nuevo conjunto de normas que son incorporados al ordenamiento jurídico, normas o preceptos que no existían con anterioridad.

- Produce efectos jurídicos: Esta característica viene como consecuencia de la anterior, ya que al entrar nuevas normas a un ordenamiento jurídico, esta tiene como misión  o se aspira que genere o produzca cambios en el mismo.

- Es de rango inferior a la ley: En Colombia  nuestra Constitución Nacional posee una calidad superior que cualquier norma o ley, en el artículo 4 de la misma nos lo menciona manifestando que la Constitución es norma de normas. De allí se sobreentiende que ninguna ley o norma, incluidos los reglamentos, pueden estar por encima de ella, ni violar los preceptos que en ella se derivan.

- La inderogabilidad singular de los reglamentos: Esta es como una forma de salvaguarda de los mismos, con esto se pretende que los reglamentos puedan ser modificados o derogados, sacados del ordenamiento jurídico con tan solo actos jurídicos.

## 3.2. Acuerdos municipales.

### *3.2.1. Municipios y acuerdos:*

Para dar un concepto acertado acerca de acuerdos municipales, debemos entender primero el significado de acuerdo y este es descrito como todo aquel trato o pacto entre dos o más partes, donde deciden llegar a un punto de equilibrio armónico entre ellas sobre un tema o asunto en particular. El acuerdo lo encontramos en situaciones de la vida cotidiana, se realizan acuerdos entre la familia, el campo estudiantil, laboral, emocional y también a nivel político o legislativo. Es un punto de encuentro entre las partes, cuando se habla de partes, no es solamente entre personas naturales, los acuerdos también se pueden hacer entre personas naturales y entidades, organizaciones, instituciones, regiones o incluso entre los mismos países.

Ahora bien, hemos hablado del tema de los acuerdos pero con un énfasis muy general, pero no de los acuerdos municipales, y para entender esto, debemos comprender la delimitación que ésta posee desde el punto de vista del concepto de acuerdos, podemos decir entonces que

municipio es una institución descentralizada, que está organizada en un determinado territorio, que cuenta con una personería jurídica, y existen tres características importantes que lo hacen diferenciar de las demás instituciones, 1. La figura principal de un municipio es el alcalde, este es elegido por voto popular, es la voz del pueblo como tal, este es quien debe velar por los derechos y el bienestar de los demás; 2. Los concejales, estos son los que vigilan el comportamiento del alcalde, asegurándose de que él esté cumpliendo con todas las funciones, deberes y compromisos que a su cargo le corresponda; 3. El pueblo, aunque estos hayan entregado de alguna manera el control mediante el voto que realicen, no pierden por completo su autoridad, además de que es el factor principal de todo municipio, que es el de poseer un pueblo el cual ordenar y proteger.

Los municipios están categorizados de la siguiente manera:

I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS):

1. Categoría especial

2. Primera categoría

II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS):

3. Segunda categoría

4. Tercera categoría

5. Cuarta categoría

III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS):

6. Quinta categoría

7. Sexta categoría

Los municipios poseen unas funciones que sirven con anclaje para cumplir con la finalidad que ellos tienen, esa finalidad no es otra que lograr o conseguir un bienestar colectivo, protegiéndole y respetando los derechos fundamentales que cada individuo dentro de la población posee, mejorando la calidad de vida de estas. Algunas de estas funciones son las de elaborar planes de seguridad ciudadana y desarrollo municipal; administrar y prestar los servicios públicos que le fueren conferidos por la ley; y promover el desarrollo de su territorio, así nos lo menciona la ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.", acá mencionan las funciones anteriormente mencionadas en su artículo 3.

Una vez tratados por separados ambos conceptos, procedemos a encauzarlos y arman uno solo, para ello debemos remitirnos a la ley 136 del 2 de junio de 1994, donde nos menciona que "los acuerdos municipales son actos administrativos expedidos por los concejos municipales resultado de los proyectos que se someten a sus consideraciones" (art. 71). Para la Alcaldía Municipal de San Antelo en el departamento del Córdoba, los "acuerdos municipales son un acto jurídico de carácter general, estas atribuciones constitucionales las ejercen comúnmente el concejo municipal". Para el Departamento Administrativo de la Función Pública, "los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los conceptos adoptan las decisiones a su cargo, su naturaleza jurídica es la de ser acto administrativo" (concepto 007681. 2021)

### *3.2.2. Procedimiento de los acuerdos municipales*

La ley 136 del año de 1994 es muy trascendental en cuanto a los procedimientos de los acuerdos municipales se refiere, ya que esta norma nos habla de la legislación tendiente a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, se tocan temas desde definición de municipios hasta acuerdos. Desde el capítulo V de la ley mencionada, se habla de los acuerdos municipales.

Es muy amplia la iniciativa que se da a la hora de formular un proyecto de acuerdo, estos pueden ser presentados por iniciativa del alcalde, de los concejales, de los personeros, contralores, Juntas Administradoras locales y por el mismo pueblo, pero estos no se aprobado de manera sencilla o sin ningún tipo de formalismos, cada proyecto de acuerdo para ser aprobados deben someterse a unos debates con el concejo de cada municipio, son dos debates que debe surtir, si en el primer debate el proyecto es rechazado, este sin ningún problema se puede presentar nuevamente, pero si en segundo debate este no se aprueba, se remitirá a archivarlo. Si es todo lo contrario y en segundo debate éste es aprobado por el concejo, se deberá enviar dentro de los 5 días hábiles siguientes al alcalde, para que haga su respectiva sanción, es importante mencionar, que cualquier persona ya sea natural o jurídica puede hacer observaciones de los proyectos de acuerdos que estén en marcha. Ahora bien, luego de que este acuerdo es sancionado, deberá ser publicado dentro de los 10 días siguientes en un medio masivo de comunicación. Luego de transcurridas y agotadas todas estas etapas, de que el acuerdo este

sancionado, el alcalde puede objetar los mismos, ya sea por inconveniencia o por inconstitucionalidad.

Los primeros se dan por que encuentren una incompatibilidad en temas políticos, económicos o sociales, cuanto encuentran motivos para catalogar que el acuerdo puede agraviar algunos de estos ámbitos anteriormente mencionados; los segundos son aquellos que se fundamentan en una presunta violación ya sea a la Constitución Política, la ley o alguna norma. Es así, como surge la creación de un acuerdo municipal, es importante resaltar, que en la creación de estos, se involucran muchas personas que ayudan a mantener una democracia más participativa y tener un control constitucional de los mismos.

### *3.2.3. Extralimitación de la potestad reglamentaria en los acuerdos municipales*

Debemos entender que extralimitación es aquel exceso en el uso de ciertas cosas, en este caso las facultades que la misma Constitución les ha otorgado a algunas personas, ya sean naturales o jurídicas. El artículo 6 de nuestra Constitución Política nos habla sobre esta actuación por llamarlo así, y nos dice lo siguiente “Los particulares solo son responsables antes las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, este es un precepto fundamental, que vamos a tener muy presente en este capítulo.

En este artículo constitucional se habla de aquella responsabilidad que tienen dos clases de personas, según el derecho, de las personas naturales como particulares y de aquellas que poseen un atributo especial como lo son los servidores públicos, en este primer grupo de personas, las responsabilidades son generales, puesto que el deber es directamente con la sociedad y no posee ningún vínculo especial con el estado, un ejemplo seria aquella persona que comete el delito de secuestro, tipificado en el artículo 168 del Código Penal, Ley 599 de 2000, esa persona responderá por el agravio a la Constitución y violación a derechos fundamentales como el artículo 12 de la misma, que nos dice que nadie podrá ser desaparecido ni forzosa ni violentamente, y otros derechos como la libertad, intimidad, libre desarrollo de la personalidad , libertad de expresión y en algunos casos hasta es violentado el derecho a la vida, este sujeto implicado en el delito, solo responderá por aquella acción de hacerlo solamente. Mientras que en el caso de un servidor público, las circunstancias cambian, nos alejaremos entonces del delito de secuestro, para adentrarnos en el complejo suceso que rodea a estas personas vinculadas con el Estado.

Retomaremos de nuevo el artículo sexto de la Constitución Política, pero en este caso, examinaremos la segunda parte del mismo, que nos habla de tres aspectos por los cuales los servidores públicos deben responder, que son a) infringir la Constitución y las leyes; b) omisión; y c) extralimitación de funciones. Centraremos nuestra atención en el último literal de los tres anteriormente mencionado. Primero diremos que para que exista una extralimitación de funciones, deben primero existir unas funciones establecidas por la Constitución o por alguna ley, así lo determina el artículo 122 de nuestra Carta Magna al mencionarnos en el primer párrafo

que “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o en los reglamentos”. Estos ciudadanos que ostentan el título de servidores públicos, deben cumplir y respetar cada función estipulada para su cargo. La sentencia C- 396 nos dice:

> Las funciones públicas otorgadas a los órganos del Estado deben estar previamente señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento. En consecuencia, cualquier acción que ejecute un órgano del Estado sin estar previamente indicada en las normas mencionadas constituye una acción inconstitucional, ilegal o irreglamentaria por falta de competencia. Igualmente cualquier acción que provenga de un desbordamiento de la función asignada, constituye una extralimitación de la función pública. (Sentencia C- 396, 2006)

Es muy importante tener en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional, pues a través de ella, nos da unos fines primordiales para ejecutar esta figura, en esta sentencia nos resalta lo siguiente: “al hacer uso de tales potestades, el ejecutivo debe inspirarse en el único propósito de aclarar y hacer más explícita la norma de carácter legal, en orden a facilitar su adecuada interpretación, ejecución y cumplimiento y viabilizar su estricta observancia.”. (Sentencia 11001-03-24-000-2008-00256-00. 2013)

Estas actuaciones que realizan los servidores, deben estar basadas en funciones que con antelación están descritas, de no realizarlas o excederse en ellas, estaría causando abuso de autoridad y por ende también estaría cometiendo prevaricato, que es aquella actuación de los servidores públicos donde profieren resoluciones, actos, decretos o conceptos que violan la

Constitución o la ley, estos cometen estas violaciones sabiendo de que son ilegales, son conscientes del abuso o la arbitrariedad que pueden cometer al ejecutarlo pero no se abstienen de realizarlas, es por eso que llegan a cometer el delito de prevaricato por acción.

Pero así como también existen deberes, también existen ciertas prohibiciones que estos por ningún motivo deben cometer, como por ejemplo, " Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, las leyes, tratados internaciones ratificados, etc." (Ley 1952, art. 39, numeral 1, 2019).

Dicho lo anterior, se debe tener en cuenta, que para hallar una responsabilidad ya sea disciplinaria o de cualquier ámbito respecto a la extralimitación de funciones, es indispensable e imprescindible determinar la esfera de funciones que rodea el cargo que ostenta el servidor público, ya que como lo dijimos anteriormente "no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley y reglamento" (Constitución Política, art. 122, 1991). Se debe partir del análisis de las circunstancias particulares de cada caso, para así poder determinar si existe o no responsabilidad por extralimitación de funciones.

Ahora bien, la Constitución es clara al precisarnos sobre la extralimitación de funciones al igual que lo hace un concepto proferido por él, dentro del mismo, se menciona un proceso con radicación: 013-132-166-05 y este nos dice lo siguiente:

> En el cumplimiento de esos cometidos estatales y durante el ejercicio de las correspondientes funciones o cargos públicos, los servidores públicos no pueden distanciarse del objeto principal para el cual fueron instituidos, como es el de servir al Estado y a la comunidad en la forma establecida en la Constitución, la ley, y el reglamento; por lo tanto, pueden verse sometidos a una responsabilidad pública de índole disciplinaria, cuando en su desempeño vulneran el ordenamiento superior y legal vigente, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones ( arts. 6 y 123 CN)"

***3.2.3.1. Análisis y desarrollo del problema jurídico:***

El artículo 42 de la ley 1575 de 2012, es nuestra base fundamental a la hora de desarrollar y darle una posible solución al problema jurídico planteado, en este artículo se le dan competencias al cuerpo de bomberos para realizar inspecciones y posteriores certificados de seguridad. En concordancia con esta ley, se expide la resolución 0661 de 2014 "Por la cual se adopta el reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de Cuerpo de Bomberos de Colombia", a partir de la sección segunda se habla de manera más específica acerca de las inspecciones, da una definición, una metodología para trazar estas tarifas, mostrándonos dos variables, el nivel y el impacto, nos enseña la tabla de tarifas, es decir, todo lo relacionado a las inspecciones y sus respectivos cobros.

Antes de 2014, muchos municipios y ciudades realizaban acuerdos con el Cuerpo de Bomberos de cada territorio específico, fijando y reglamentando las tarifas basadas en las tablas ya existentes en la resolución mencionada. En el 2016 se expidió la ley 1796, ésta en su artículo 7 modifica el artículo 42 de la ley que citamos anteriormente, la 1575 de 2012, el artículo 42 nos decía lo siguiente:

> Artículo 42. Inspecciones y certificados de seguridad
>
> Los cuerpos de bomberos son los órganos competentes para la realización de las labores de inspecciones y revisiones técnicas en prevención de incendios y seguridad humana en edificaciones públicas, privadas y particularmente en los establecimientos públicos de comercio e industriales, e informarán a la entidad competente el cumplimiento de las normas de seguridad en general. De igual manera, para la realización de eventos masivos y/o pirotécnicos, harán cumplir toda la normatividad vigente en cuanto a la gestión integral del riesgo contra incendio y calamidades conexas. Estas inspecciones, contemplarán los siguientes aspectos:
>
> 1. Revisión de los diseños de los sistemas de protección contra incendio y seguridad humana de los proyectos de construcciones nuevas y/o reformas de acuerdo a la normatividad vigente.
>
> 2. Realización de inspección y prueba anual de los sistemas de protección contra incendio de acuerdo a normatividad vigente.

3. Realización de inspecciones técnicas planeadas referentes a incendio y seguridad humana.

Todos los ciudadanos deberán facilitar en sus instalaciones las inspecciones de seguridad humana y técnicas que el cuerpo de bomberos realice como medida de prevención y durante las acciones de control.

Las labores determinadas en el presente artículo se realizarán de acuerdo a las tarifas asignadas para cada caso, previa reglamentación que expida anualmente la junta nacional de bomberos de Colombia.

Parágrafo 1.Créese la Subcuenta de Solidaridad Bomberil dentro del Fondo Nacional de Bomberos, financiada con los recursos a los que hace referencia el parágrafo 2 del presente artículo, con el fin de financiar los proyectos de los diferentes cuerpos bomberiles del país, dando prioridad a aquellos que presten sus servicios en los municipios de menos de 50.000 habitantes.

Parágrafo 2. A efectos de garantizar la integridad de la vida de las personas, es responsabilidad de los curadores urbanos o las secretarías de planeación municipales o distritales, verificar el cumplimiento de las normas técnicas de seguridad humana, previo a la expedición de las licencias de construcción, para lo cual podrán contratar o suscribir convenios con los cuerpos de bomberos. De los recursos generados para el cuerpo de bomberos con quien se haya contratado o suscrito el convenio, serán girados, en un plazo no superior a un mes, un 30% de estos a la subcuenta de Solidaridad de Bomberos del Fondo Nacional de Bomberos. (Ley 1575, 2012, art. 42)

El artículo 7 de la ley 1796 de 2016, modifica este apartado y elimina los párrafos que subraye anteriormente. Hablaremos en particular del acápite sexto de este que nos decía, “las labores determinadas en el presente artículo se realizaran de acuerdo a las tarifas asignadas para cada caso, previa reglamentación que expida anualmente la Junta Nacional de Bomberos de Colombia”(Ley 1575, 2012, art42). Al eliminar este párrafo queda un vacio jurídico o normativo, y así nos lo hizo saber el Gobierno Nacional en el año 2016, cuando en un comunicado de prensa del mes de octubre nos dijo lo siguiente: “En la actualidad existe un vacio normativo en torno a la determinación de las tarifas en materia de inspecciones y certificados de seguridad en edificaciones públicas y privadas y establecimientos públicos de comercio e industriales”. (Comunicado de prensa, octubre, 2016, p. 6)

En este mismo comunicado, el Gobierno junto con el director de los bomberos nos aclaran algo que es supremamente importante y nos dicen que “si las inspecciones se realizaron antes del 13 de julio de 2016, fecha que se expide la ley 1796, es válida la aplicación de la Resolución 0661 de 2014, ya que en su momento se encontraba reguladas por los Bomberos”. (Comunicado de prensa, octubre, 2016, p. 7)

Ahora bien, según el Gobierno Nacional y el cuerpo de bomberos existe una forma de subsanar este vacio normativo,  nos lo dio a entender, cuando nos afirmó que muchos municipios y/o ciudades mediante acuerdos tienen unas tarifas establecidas para estas labores, pero que a

nivel general, no hay tarifas alguna establecida por ninguna autoridad legislativa y que en ningún momento se prohibía el cobro por la realización de ellas.

Partiendo de lo que nos dice el Estado acerca de los acuerdos municipales, voy a realizar un comparativo con un acuerdo que fue realizado con anterioridad a la expedición de la ley 1796 de 2016 y uno que se creó después de éste, es el caso de los acuerdos del D.E.I.P de Barranquilla y de Soacha.

El 4 de noviembre del año 2014, el D.E.I.P de Barranquilla, sanciona el decreto N° 0361 que tiene como base o fundamento jurídico la ley 1575 de 2012 y la resolución 0661 de 2014, además de estas, también se apoyó en la Constitución Política, por ejemplo en el artículo 209 que nos habla de la función administrativa. Este acuerdo nos dice textualmente que "las actuaciones administrativas están facultadas para modificar y/o adicionar los actos que produzcan para ajustarlos plenamente en cada materia, siempre que con dichas modificaciones y/o adiciones no desconozcan derechos particulares y concretos adquiridos de conformidad en las normas vigentes"

Este acuerdo trazo unas tablas de tarifas, partiendo de las que estaban estipuladas en el artículo 205 de la resolución 0661 de 2014, a continuación la mostraré:

| **Certificado De Protección Contra Incendio Y Seguridad Humana - - - Norma NFPA 13** | **Variable De Impacto: Área Del Establecimiento** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Variable Nivel: Riesgo** | De 01/50 $mts^2$ | De 51/100 $mts^2$ | De 101/1000 $mts^2$ | De 1.001/20.000 $mts^2$ | De 20.001 $mts^2$ o más | Gran industria |
| Leve | $ 40.000 | $ 74.000 | $ 144.000 | $ 293.000 | $ 1.167.000 | $ 1.342.000 |
| Moderado | $ 234.000 | $ 315.000 | $ 426.000 | $ 575.000 | $ 1.400.000 | $ 1.610.000 |
| Ordinario (Grupo 1) | $ 427.000 | $ 576.000 | $ 778.000 | $ 1.050.000 | $ 1.418.000 | $ 1.914.000 |
| Ordinario (Grupo 2) | $ 620.000 | $ 837.000 | $ 1.130.000 | $ 1.526.000 | $ 2.060.000 | $ 2.781.000 |
| Extra | $ 814.000 | $ 1.098.000 | $ 1.483.000 | $ 2.002.000 | $ 2.702.000 | $ 3.648.000 |
| Ocupación Especial | $ 1.007.000 | $ 1.359.000 | $ 1.835.000 | $ 2.477.000 | $ 3.344.000 | $ 4.514.000 |

(Tabla tomada del acuerdo 0361 del 04 de noviembre de 2014)

Al haberse expedido con anterioridad a la ley 1796 de 2016, el acuerdo es totalmente valido y legal, puesto que se está basando en una ley que a la fecha aún era vigente, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la irretroactividad de la ley que en este caso se aplica y ha dicho lo siguiente en la sentencia C-147 de 1997

Ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley,

> con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales. De este modo se construye el principio de la irretroactividad de la ley, es decir, que la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas, y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes. ( Sentencia C-147 de 1997)

¿Pero qué sucede con aquellos acuerdos que se expidieron con posterioridad a la ley 1796 de 2016?

Pues el municipio de Soacha expidió el acuerdo N°012 el 15 de abril de 2020, "Por medio del cual se establece la tasa a cobrar por los servicios especiales y extraordinarios y otros servicios que presta el Cuerpo Oficial de Bomberos del municipio de Soacha, de conformidad con la ley 1575 de 2012, la ley 1796 de 2016 y la Resolución 0661 de 2014 del Ministerio de Interior que adopta el reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico del Cuerpo de Bomberos de Colombia"

La tabla de tarifas que en el acuerdo del municipio de Soacha se adoptó, es la misma tabla que está estipulada en la Resolución 0661 de 2014 y por ende, es la misma tabla que se

encuentra consagrada en el acuerdo que se realizó en el D.E.I.P. de Barranquilla. La cual es la siguiente:

| **Certificado De Protección Contra Incendio Y Seguridad Humana - - - Norma NFPA 13** | **Variable De Impacto: Área Del Establecimiento** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Variable Nivel: Riesgo** | De 01/50 mts$^2$ | De 51/100 mts$^2$ | De 101/1000 mts$^2$ | De 1.001/20.000 mts$^2$ | De 20.001 mts$^2$ o más | Gran industria |
| Leve | $ 40.000 | $ 74.000 | $ 144.000 | $ 293.000 | $ 1.167.000 | $ 1.342.000 |
| Moderado | $ 234.000 | $ 315.000 | $ 426.000 | $ 575.000 | $ 1.400.000 | $ 1.610.000 |
| Ordinario (Grupo 1) | $ 427.000 | $ 576.000 | $ 778.000 | $ 1.050.000 | $ 1.418.000 | $ 1.914.000 |
| Ordinario (Grupo 2) | $ 620.000 | $ 837.000 | $ 1.130.000 | $ 1.526.000 | $ 2.060.000 | $ 2.781.000 |
| Extra | $ 814.000 | $ 1.098.000 | $ 1.483.000 | $ 2.002.000 | $ 2.702.000 | $ 3.648.000 |
| Ocupación Especial | $ 1.007.000 | $ 1.359.000 | $ 1.835.000 | $ 2.477.000 | $ 3.344.000 | $ 4.514.000 |

(Tabla extraída del acuerdo N°012, municipio de Soacha, 2020).

En este acuerdo, tanto las tarifas trazadas como el fundamento legal son muy similares al realizado y que mencionamos anteriormente, o sea el de Barranquilla, mientras que en éste es totalmente valido y legal dado lo que ya hemos mencionado, en el primero, es decir, el acuerdo de Soacha, puede existir extralimitaciones y abusos de la potestad reglamentaria del municipio, pues uno de sus fundamentos normativos es aquel que nos dice que dichas labores (las

inspecciones y certificados de seguridad) se realizaran de acuerdo a las tarifas asignadas para cada caso, previa reglamentación que expida anualmente la Junta Nacional de Bomberos de Colombia, pero este apartado legal fue eliminado con la modificación que hizo el artículo 7 de la ley 1796 de 2016, suprimió estas tarifas y con ello trajo un vacio normativo.

Para que exista un abuso o extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los municipios al regular mediante acuerdos los cobros por concepto de inspecciones y certificados de seguridad que son expedidos por el cuerpo de bomberos de nuestro país, debemos analizar los límites que se tienen para entender si efectivamente existe o no abuso o extralimitación

Para ello empezaremos por citar a la Corte Constitucional quien en 2008 nos dijo lo siguiente

> Los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley. Desde esta perspectiva, al Presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley. No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación pues con ello estaría excediendo sus atribuciones. Es de desatacar aquí, que no todas las leyes ordinarias requieren ser reglamentadas. Existen leyes que han sido formuladas por el Legislador de manera tan detallada y los temas en ellas contenidos han sido desarrollados en forma tan minuciosa, que prima facie no habría espacio para una regulación ulterior. La facultad

> reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley, teniendo por objeto contribuir a la concreción de la ley, encontrándose, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador. (Sentencia C-1005. 2008)

El límite principal con el que se topa la potestad reglamentaria es la Constitución y la ley misma que pretende reglamentar y así lo ratificó el Consejo de Estado, en el fallo 00012 del año 2018 al decirnos que

> La Sala ha señalado que la potestad reglamentaria tiene su primer límite en la ley que va a reglamentar, dado que es ella la que establece el marco dentro del cual se ejerce, de tal forma que no puede el Ejecutivo crear una disposición no contenida en aquélla, ni modificarla para restringir su espíritu o finalidad, pues así invadiría competencias que le corresponden al Congreso, con mayor razón tratándose de disposiciones legales de carácter tributario, en las que la Constitución Política consagra expresamente las competencias legislativas . Es evidente que el control judicial que recae sobre el reglamento debe cuidar que la función reglamentaria no sobrepase ni invada la competencia del legislativo, en el sentido de que el reglamento no puede desfigurar la situación regulada por la ley, hacerla nugatoria, ni extenderla a situaciones de hecho que el legislador no contempló. (Fallo 0012. 2018)

Entonces, si el límite fundamental que encuentra la potestad reglamentaria es la Constitución y la ley, y si las Cortes han sido reiterativas al señalarnos que no se puede modificar, suprimir o eliminar el espíritu de la ley, los municipios que expidan acuerdos para reglamentar estas tarifas estarían excediendo este límite y por ende podrían estar cambiando el espíritu de la ley. Pero ¿por qué se estaría extralimitando? Pues bien, la potestad reglamentaria al ser de naturaleza ordinaria, derivada y limitada, posee ciertos criterios que la condicionan a no ser absoluta, uno de esos criterios es la preexistencia de un material legislativo para poder ejercer esta potestad, esto quiere decir que no se puede reglamentar algo del cual no existe base o sustento legal anterior, también depende del tipo de leyes que se pretenda reglamentar porque existen leyes con reserva de ley que les está prohibida aplicar la potestad reglamentaria al poder ejecutivo, por otro lado, existen otros tipos de leyes que al estar tan minuciosamente detalladas, sobra tal reglamentación y consecutivamente no es necesario utilizar este poder reglamentario, en el caso de los acuerdos para reglamentar los cobros por conceptos de inspecciones y certificados de seguridad, existe una ley, la 1575 de 2012, quien en su artículo 42 nos habla del tema en cuestión, pero en el año de 2016 se expide una nueva ley que modifica este articulo y elimina el apartado donde nos mencionaba de los cobros, fue la ley 1796 de 2016 , en su artículo 7 que lo eliminó, dejando por ende un vacio jurídico. Pues el campo de acción de la potestad reglamentaria es la Constitución y la ley.

La función principal de la potestad reglamentaria es la de servir de apoyo a la rama o al poder legislativo, no la de crear leyes. Muchos municipios de Colombia, están mediante acuerdos municipales, están ejerciendo esta potestad, reglamentando unas tarifas por concepto de inspecciones y certificados de seguridad que son expedidos por los bomberos en nuestro país

que no están fundamentadas en leyes existentes, cambiando por completo el espíritu de una ley, extralimitándose en sus funciones y abusando de esta potestad que la Constitución le ha otorgado.

## Conclusiones

A lo largo de todo el trabajo monográfico, hemos venido desarrollando temas muy importantes que giran en torno al problema jurídico que nos planteamos al comienzo de toda esta investigación el cual es: ¿Existe abuso del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los municipios al regular mediante acuerdos los cobros por conceptos de inspecciones y certificados de seguridad que llevan a cabo el cuerpo de bomberos en Colombia, teniendo en cuenta la modificaciones realizadas por el artículo 7 de la ley 1796 de 2016, al artículo 42 de la ley 1575 de 2012?.

Tomamos una partida jurídica, empleando conceptos expresados por la jurisprudencia. Cabe aclarar que el tema al ser poco abordado, no había una documentación tan extensa, aun así, logramos tener una cohesión y coherencia en el mismo, para llegar a obtener una ilación fuerte sobre el tema planteado.

Partiremos por decir que la potestad reglamentaria es una figura importante, tanto así que se mencionan en nuestra Constitución Política en el artículo 189, numeral 11, como ya lo mencionamos anteriormente en este artículo solo se nombra al Presidente de la Republica

como encargados de ejercer esta potestad, no se menciona ni a los departamentos y ni municipios, pero Colombia al ser un estado unitario y descentralizado, estos terminarían gozando de esta titularidad.

Entonces, ¿los departamentos y municipios que mediante acuerdos han regulado el cobro de las tarifas por conceptos de inspecciones y certificados de seguridad expedidos y realizados en nuestro país por el cuerpo de bomberos luego de la modificación que le hizo el artículo 7 de la ley 1796 de 2016 al artículo 42 de la ley 1575 de 2012, estaría abusando del ejercicio de la potestad reglamentaria y por ende extralimitándose en sus funciones?

Pues bien, la realización de estos acuerdos que son creados por los departamentos y municipios, son fundamentados en un apartado legal que fue modificado por otra ley. El artículo 42 de la ley 1575 de 2012 contemplaba el cobro que debía realizarse por las inspecciones y certificados de seguridad que realizaban los bomberos del país, y con base en ello, se crea la resolución 0661 de 2014, que expide y traza unas tablas de valores específicas, pero ese artículo se modifica y se elimina el apartado legal que le daba fundamento legal a estos cobros, pero al Gobierno nacional tratar de llenar ese vacio normativo con la creación de acuerdos para reglamentar esas tarifas, lo que genera es que los titulares de la potestad reglamentaria al crearlos, estén haciendo una legislación nueva, cosa que no es de competencia de la rama ejecutiva, si no, de la legislativa, primer punto para decir que existe abuso, pues al generarse, se estaría desconociendo la supremacía de la Constitución quien es la que le da esta facultad exclusivamente al Congreso de la Republica, la función de la potestad reglamentaria no debe ser principal a la hora de legislar, debe ser

> complementaria, servirle de apoyo a la rama legislativa, desarrollar de manera general aquello que le está permitido y dentro de sus funciones, pues al restringir derechos o libertades al pueblo que no están contempladas dentro de su competencia estaríamos frente a una normatividad viciada de legalidad.

El artículo 6 de la constitución es muy claro, el servidor público es responsable por infringir la ley, por omisión y también por extralimitación de sus funciones, es por eso que los funcionarios deben ceñirse en cumplir la constitución y la ley y no extenderse en el objeto previsto, la potestad reglamentaria no es absoluta, eso es lo que hay que tener en cuenta, que quien es titular de esta figura no debe tomarse el trabajo de crear leyes, de desconocer las que ya existen, de abusar de esta facultad constitucional, pues al hacerlo, deberá hacerse responsable por ello.

> La razón es muy simple, y es que la Ley es esencialmente "soberana" expresión de la voluntad comunitaria organizada, disposición de la comunidad sobre sí misma, en tanto que el Reglamento no es sino una disposición de la Administración, que no es en modo alguno la comunidad, sino un ente servicial y secundario de la misma o, si se prefiere, una organización instrumental de gestión, carente de soberanía, más bien obligada a justificarse a cada momento por el respeto a los límites y atribuciones legales que pautan su actuación y por la persecución del fin servicial al que se debe. (García de Enterría, Eduardo. 1998. Pág., 43)

# Referencias

Acuerdo N°012 de 2020. Por medio del cual se establece la tasa a cobrar por los servicios especiales y extraordinarios y otros servicios que presta el Cuerpo Oficial de Bomberos del municipio de Soacha, de conformidad con la ley 1575 de 2012, la ley 1796 de 2016 y la Resolución 0661 de 2014 del Ministerio de Interior que adopta el reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico del Cuerpo de Bomberos de Colombia. https://www.alcaldiasoacha.gov.co/NuestraAlcaldia/NormatividadVigente/Normatividad%20Municipal/Acuerdos/Acuerdo%20N%C2%B0%20012%20de%202020.pdf

Álvarez Dueñas. (2013). *Límites constitucionales de la potestad reglamentaria en materia de calidad de la educación superior en Colombia*. Universidad de Santo Tomas. https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/811/limites%20constitucionales%20de%20la%20potestad%20reglamentaria%20en%20materia%20de%20calidad%20de%20la%20educacion%20superior%20en%20colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Pitalito. (2020). Departamento de Seguridad-Inspecciones y Certificados. https://www.bomberospitalito.org.co/dpto-de-seguridad/inspecciones-y-certificados-de-seguridad#:~:text=El%20certificado%20de%20seguridad%20de,la%20que%20cuenta%20un%20establecimiento.

Astudillo leal. (2021). *Origen de los bombero del mundo*. El Andino. https://www.elandino.cl/origen-de-los-bomberos-en-el-mundo/

Bertrand, O. (2000). *Evaluación y certificación de competencias y cualificaciones profesionales*. Madrid: OEI. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000108523_spa/PDF/108523spa.pdf.multi

Bomberos Voluntarios Santa Marta.(2021). *Servicios - Inspecciones*. https://bomberossantamarta.org/servicios/inspecciones/

Consejo de Estado, Sentencia 00629 de 2011. Referencia: Rad. No.: 25000-23-24-000-2010-00629-01(ACU). (Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA). Recuperado el 2021 de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83814

Consejo de Estado. Sentencia 00012 de 2018. Referencia: radicado N° 11001-03-28-000-2018-00012-00. (Consejera Ponente: ROCIO ARAUJO OÑATE). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89019

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia 11001-03-24-000-2008-00256-00. Radicado 11001-03-24-000-2008-00256-00. (Consejera Ponente: María CLAUDIA ROJAS LASSO). https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030581

Constitución Política de Colombia (Const.). Artículo 122, 189 #11, 237 # 2. 20 de julio de 1991. (Colombia). http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica

Corte Constitucional, Sentencia C- 302 de 1999. Referencia: expediente D-2242. (Magistrado Ponente: Carlos GAVIRIA DIAZ ). Recuperado de 2022 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-302-99.htm#:~:text=C%2D302%2D99%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20potestad%20legislativa%20implica%20no,la%20de%20excluir%20normas%20preexistentes.

Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. Referencia: expediente D-7260. (Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO). Recuperado de 2022 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1005-08.htm

Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001. Referencia: expediente D-3585. (Magistrado Ponente: JAIME CORDOBA TRIVIÑO). Recuperado de 2022 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1258-01.htm

Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 1997. Referencia: expediente D- 1351 (Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL). Recuperado de 2022 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-147-97.ht

Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2019. Referencia: expediente D-12322 (Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO). Recuperado de 2021 de

Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 1993. Referencia: expediente D-221. (Magistrado Ponente: VLADIMIRO NARANJO MESA). Recuperado de 2022 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-228-93.htm#:~:text=C%2D228%2D93%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&tex

t=La%20obligaci%C3%B3n%20tributaria%20es%20la,asociados%20hacia%20el%20bien%20com%C3%BAn.

Corte Constitucional, Sentencia C-396 de 2006. Referencia: expediente D-6037. (Magistrado Ponente: JAIME ARAÚJO RENTERÍA). Recuperado de 2021 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-396-06.htm

Corte Constitucional, Sentencia C-396 de 2006. Referencia: expediente D-6037. (Magistrado Ponente: JAIME ARAÚJO RENTERÍA). Recuperado de 2021 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-396-06.htm#:~:text=Las%20funciones%20p%C3%BAblicas%20otorgadas%20a,la%20ley%20o%20el%20reglamento.

Corte Constitucional, Sentencia C-427 de 2002. Referencia: expediente D-3822. (Magistrado Ponente: CLARA INES VARGAS HERNANDEZ). Recuperado de 2021 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-427-02.htm#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20otorg%C3%B3%20un%20derecho,productos%20derivados%20de%20los%20mismos.

Corte Constitucional, Sentencia C-805 de 2001. Referencia: expediente O.P- 050. (Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL). Recuperado de 2022 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-805-01.htm#:~:text=Se%20tiene%20que%20los%20Ministros,cumplida%20ejecuci%C3%B3n%20de%20las%20leyes.

Corte Constitucional, Sentencia C-810 de 2014. Referencia: expediente D-10162. (Magistrado Ponente: MAURICIO GONZALEZ CUERVO). Recuperado de 2022 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-810-14.htm

Corte Constitucional, Sentencia C-917 de 2002. Referencia: expediente D-4082. (Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA). Recuperado de 2022 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-917-02.htm

Corte Constitucional, Sentencia C- 507 de 2014. Referencia: expediente D-10000. (Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO). Recuperado el 2021 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-507-14.htm

Corte Constitucional, Sentencia C- 350 de 1997. Referencia: Expedientes D-1548, D-1549, D-1550, D-1555, D-1558, D-1567, D-1572 y D-1574 (acumulados). (Magistrado Ponente: FABIO MORON DIAZ). Recuperado el 2021 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-350-97.htm

Corte Constitucional, Sentencia C-447 de 1996. Referencia: Expediente D-1231. (Magistrado Ponente: CARLOS GAVIRIA DIAZ). Recuperado el 2021 de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67716

Decreto Real 1254 de 1999. Por el que se aprueban Medidas de Control de los Riesgos Inherentes a los Accidentes Graves en los que Intervengan Sustancias Peligrosas. Recuperado el 2021 de http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=722&RASTRO=c460$m895,907&IDTIPO=60

Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 007681 de 2021. Radicado No.: 20216000007681. Armando López Cortes. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158668#:~:text=Reglamentar%20los%20usos%20del%20suelo,de%20inmuebles%20destinados%20a%20vivienda.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 312701 de 2020. Radicado No.: 20206000312701. Armando López Cortes. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143740#:~:text=%E2%80%9CEn%20el%20cumplimiento%20de%20esos,establecida%20en%20la%20Constituci%C3%B3n%2C%20la

*Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. (2020). Recuperado en https://dpej.rae.es/lema/certificado

*Enciclopedia Jurídica*. (2020). Recuperado en 2021 de http://www.enciclopedia-juridica.com/d/certificado/certificado.htm

Gallego Silva. (2003). *La Potestad Reglamentaria del Presidente de la República 1928-2002*. Universidad la Sabana. https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/5431/129323.PDF?sequence=1&isAllowed=y

García de Enterría, Eduardo. (1998) *Legislación Delegada Potestad Reglamentaria y Control Judicial. Editorial Civitas*. Pág., 43. Recuperado de https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/811/limites%20constitucionales%20de%20la%20potestad%20reglamentaria%20en%20materia%20de%20calidad%20de%20la%20educacion%20superior%20en%20colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hohfeld W. N. (1919) *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, Greenwood Press, Westport*. (1978) (Hay traducción de G. Carrió (1968) Conceptos Jurídicos Fundamentales, Fontamara, México, 1997).

https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-189-19.htm

*Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (INCONTEC).* (2005). Sistema de Gestión de Calidad. Fundamentos y Vocabulario (ISO 9000). (Numeral 3.8.2.). https://www.usco.edu.co/contenido/ruta-calidad/documentos/anexos/65-NTC%20ISO%209000-2005.pdf

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Artículos 3, 71. D.O. No. 41.377 de 2 de junio de 1994. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Ley 1575 de 2012. Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia. Artículo 42. D. O. N°. 48530 de agosto 22 de 2012. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48943

Ley 1796 de 2016. Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones. Artículo 7. D.O. N. 49933. 13 de julio de 2016. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78234

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el

derecho disciplinario. Artículo 39 #1. D.O. N° ** de 28 de enero de 2019. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324

Ley 21 de 1992. Por la cual se modifica el régimen de subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones. D. O. No. 35.939 de febrero 5 de 1982. Recuperado el 2021 de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4827

Miranda Montenegro. (2016). *Comunicado de prensa* 071016. https://bomberos.mininterior.gov.co/sites/default/files/comunicado_de_prensa_071016.pdf

Peña Freire. 2010. *Concepto y estructuras de las potestades jurídicas. Universidad de Granada.* Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho. https://www.studocu.com/ca-es/document/universitat-oberta-de-catalunya/introduccion-al-derecho/concepto-y-estructuras-de-las-potestades-juridicas-pena-freire-2010-cefd/2040334

*Real Academia Española*. (2021). https://dle.rae.es/reglamentario

Resolución 0361 de 2014. Por medio del cual se establecen los valores a cobrar por los servicios especiales y extraordinarios y otros servicios que presta el cuerpo de bomberos oficial de barranquilla, de acuerdo a la ley 1575 de 2012 y la resolución 0661 de 2014 por medio del cual se adopta el reglamento administrativo, operativo, técnico y académico de los bomberos de Colombia. Gaceta Distrital N° 402. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zgA3_CKS39kJ:tramites1.suit.gov.co/registro-web/suit_descargar_archivo%3FA%3D66622+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co

Resolución 661 de 2014. (Ministerio del Interior). Por la cual se adopta el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia. D.O.

No. 49.256 de 27 de agosto de 2014. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_mininterior_0661_2014.htm#233

Serna Rojas. (2003*). Diccionario Jurídico*. http://diccionariojuridico.mx/definicion/reglamento/

Sosa Elizeche. (2007). *Comentario a la Constitución-Tomo lll*. Los reglamentos administrativos y su reglamentación con la ley en la marca de la Constitución. (Paraguay) https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Comentario_a_la%20Constitucion_%20Tomo_III.pdf

Torres, Julia. (31 de julio de 2017). *¿Cuál es la Función de un Reglamento?* Lifeder. Recuperado de https://www.lifeder.com/funcion-reglamento/

UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá. (2020). *125 años de historia, sacrificio y entrega.* https://www.bomberosbogota.gov.co/content/bomberos-bogota-125-a%C3%B1os-historia-sacrificio-y-entrega

Vial del Rio. (2003). *Teoría general del acto jurídico*. Editorial jurídica de Chile. Pag.26. https://issuu.com/ignaciomaldonado/docs/vial_del_r__o__v__ctor-_teor__a_gen