

PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 13 de septiembre de 2021

**Honorables Magistrados**  
**Corte Constitucional**  
Ciudad

**Expediente:** D-14324

**Referencia:** Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Cristian Fernando Cuervo Aponte contra el artículo 15 (parcial) del Decreto Ley 953 de 1997, *“Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos”*.

**Magistrado Ponente:** Alejandro Linares Cantillo

**Concepto No.:** 6991

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 278.5 de la Constitución Política<sup>1</sup>, rindo concepto en el asunto de la referencia.

#### **I. Antecedentes**

El ciudadano Cristian Fernando Cuervo Aponte interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 5°, 7° y 8° del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, cuyos textos se transcriben a continuación:

**“Artículo 15. De las prohibiciones. Son prohibiciones las siguientes: (...)**

*5. Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres (...).*

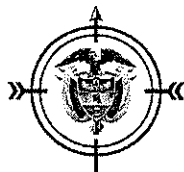
*7. Dedicarse en el servicio o en la vida social a actividades que puedan comprometer la confianza del público.*

*8. Observar habitualmente una conducta que pueda comprometer la dignidad de la institución” (...).*

El accionante solicita que la Corte Constitucional declare la inexecutable de las disposiciones acusadas, al considerar que desconocen el derecho fundamental al debido proceso<sup>2</sup>. Ello, porque incluyen conceptos vagos e indeterminados, tales como *“moral”*, *“buenas costumbres”*, *“confianza del público”* o *“dignidad de la institución”*, los cuales impiden una descripción clara e inequívoca de las conductas prohibidas, dejando al arbitrio del operador disciplinario el entendimiento de las disposiciones y, con ello, afectando las garantías constitucionales de los bomberos que sean sometidos a investigaciones disciplinarias.

<sup>1</sup> “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

<sup>2</sup> Artículo 29 de la Constitución Política.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

## II. Concepto del Ministerio Público

El artículo 6° de la Constitución establece que *“los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”,* así como que *“los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.* A su vez, los artículos 123 y 124 superiores señalan que el legislador *“determinará la responsabilidad de los servidores públicos”* y *“el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas”.*

De otra parte, el artículo 29 de la Carta Política consagra los componentes del derecho al debido proceso en *“actuaciones judiciales y administrativas”,* entre ellos, la garantía consistente en que *“nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”* (principio de legalidad).

Al respecto, en la jurisprudencia constitucional se ha resaltado que el legislador tiene un amplio margen de configuración para establecer las faltas disciplinarias, así como las consecuencias correspondientes ante su comisión<sup>3</sup>. Empero, se ha precisado que la ordenación en materia sancionatoria encuentra límite en el respeto del principio de legalidad, el cual implica que la norma sancionatoria:

(i) Señale de manera determinable *“la conducta objeto de sanción con la previsión de todos sus elementos estructurales”*<sup>4</sup> (tipicidad); y

(ii) Responda a una *“afectación o amenaza de afectación del servicio”* (ilicitud sustancial), pues *“si esta situación no se produce, no cabe la responsabilidad disciplinaria”*<sup>5</sup>.

En relación con el primer límite, este es, la satisfacción del mandato de tipicidad, la Corte Constitucional ha sostenido que las conductas disciplinarias reprochables deben ser razonablemente determinables, lo cual obliga al legislador a evitar ambigüedades que conduzcan a la arbitrariedad en la imposición de las sanciones. Por consiguiente, son inconstitucionales las normas en las que concurren conceptos o expresiones vagas o generales que no atiendan a un grado aceptable de certeza a efectos de comprender la conducta reprochada<sup>6</sup>.

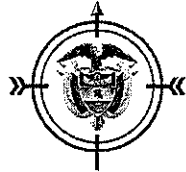
En este sentido, se ha determinado que *“se viola la prohibición de tipos sancionatorios disciplinarios indeterminados cuando éstos emplean conceptos que no tienen un ‘grado de indeterminación aceptable constitucionalmente’, en especial, cuando se trata de normas que tipifican como faltas conductas que no tengan una relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal, como ocurre, por ejemplo con normas*

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-819 de 2006.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2004. En esta misma línea, pueden consultarse los fallos C-1076 de 2002, C-819 de 2006 y C-452 de 2016. Precisamente, en esta última providencia, se indicó que *“si bien el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa para definir las faltas disciplinarias, los límites a ese poder son precisos, destacándose entre ellos el vínculo entre la conducta objeto de reproche y la afectación del deber funcional del servidor público”.*

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-475 de 2004, C-343 de 2006, C-860 de 2006, C-242 de 2010, C-699 de 2015 y C-032 de 2017.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

*sancionatorias disciplinarias que prohíben cometer actos contra 'la moral' o contra 'las buenas costumbres'*<sup>7</sup>.

Sobre el particular, se resalta que en las sentencias C-431 de 2004, C-570 de 2004, C-537 de 2005 y C-350 de 2009, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de normas disciplinarias que hacían referencia a conceptos genéricos, como “moral” o “buenas costumbres”. Para ilustrar, en el último fallo, al pronunciarse sobre el artículo 35.9 del Código Disciplinario Único -Ley 734 de 2002-, el cual indicaba que a los servidores públicos les está prohibido “ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral o las buenas costumbres”, dicho tribunal consideró que estos últimos términos resultaban contrarios a la Carta Política, “por cuanto en un contexto pluriétnico y multicultural, que garantiza el principio de libertad, como lo es el caso de Colombia, adquieren un especial grado de indeterminación”<sup>8</sup>.

En torno al segundo límite, es decir, el concepto de ilicitud sustancial de la conducta disciplinaria, se ha explicado que:

*“(...) de manera general la potestad legislativa en el diseño de los regímenes disciplinarios está limitada por el fin que persigue, cual es el de asegurar el cumplimiento de la función pública por parte de las autoridades, dentro de los principios a que se refiere el artículo 209 superior. Por ello, en general los regímenes disciplinarios no pueden elevar a la categoría de falta cualquier clase de comportamiento, sino exclusivamente aquellos que afectan la función pública que compete a los servidores del Estado (...).*

*En tal sentido ha dicho la Corte que el legislador sólo puede tipificar como conductas relevantes en el ámbito disciplinario aquellos comportamientos que afecten los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas. Y que el fundamento de la imputación y, en consecuencia, del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, está determinado por la infracción de los deberes funcionales del servidor público*<sup>9</sup><sup>10</sup>.

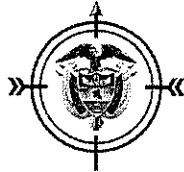
En consecuencia, se ha sostenido que la correcta definición de las faltas disciplinarias exige que “la conducta de la que se predique el juicio de desvalor deba estar necesariamente vinculada con la afectación del deber funcional. Así, en caso que esa relación no se acredite, se estará ante un exceso en el ejercicio del poder disciplinario y, por la misma razón, ante la inconstitucionalidad de la norma legal

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 2009.

<sup>8</sup> En la Sentencia C-350 de 2009, igualmente, la Corte Constitucional indicó que “no se discute que para muchas personas esos comportamientos pueden resultar moralmente reprochables e incluso incompatibles con los parámetros que deben regular la vida en sociedad. No obstante, el solo discurso moral no basta para limitar el ejercicio de la libertad pues para ello es imprescindible, como se ha visto, que los comportamientos humanos interfieran derechos ajenos. Y tal interferencia, por lo demás, debe determinarse a partir de una ética intersubjetiva no refractaria a la tolerancia que requiere una sociedad multicultural y pluralista. Por ello, es claro que el Estado no puede irrogarse la facultad de ejercer su potestad sancionadora, ni mucho menos configurar inhabilidades, a partir de supuestos como los indicados pues ellos no remiten al cumplimiento o incumplimiento de los deberes funcionales que incumben a los servidores públicos ni tampoco a la adecuada prestación del servicio”.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 252 de 2003.

<sup>10</sup> Sentencia C-431 de 2004. A ese respecto, en la sentencia C-819 de 2006, la Corte determinó que “no le está permitido al legislador consagrar cláusulas de responsabilidad disciplinaria que permitan la imputación de conductas desprovistas del contenido sustancial requerido en todo ilícito disciplinario. Corresponde al Estado orientar su potestad disciplinaria al cumplimiento de los deberes funcionales de los servidores públicos, y al aseguramiento de la primacía del interés general en la función pública”.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

*correspondiente, al mostrarse contraria con el principio de proporcionalidad aplicable a las diferentes manifestaciones del ius puniendi del Estado*<sup>11</sup>.

En esta línea argumentativa, en la Sentencia C-452 de 2016, la Corte Constitucional expresó que *“el presupuesto para la existencia de una falta disciplinaria es la acreditación acerca del incumplimiento de un deber funcional del servidor público o, en otras palabras, la presencia de una conducta u omisión que interfiere en el ejercicio adecuado de la función estatal ejercida por dicho servidor del Estado”*.

Pues bien, en la presente oportunidad, el Ministerio Público considera que las tres prohibiciones aplicables a los miembros de los cuerpos de bomberos del país contenidas en las normas demandadas son inconstitucionales, porque no cumplen a cabalidad con las exigencias de los mandatos de tipicidad e ilicitud sustancial que se derivan del principio de legalidad (artículo 29 superior).

Específicamente, la Procuraduría advierte que las prohibiciones de los numerales 5°, 7° y 8° del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 incluyen conceptos indeterminados, tales como *“moral”*, *“buenas costumbres”*, *“confianza del público”* o *“dignidad de la institución”*, los cuales no son precisados en el cuerpo normativo y, por consiguiente, dejan un amplio margen de apreciación al operador disciplinario para fijar su significado e imponer las sanciones correspondientes.

En efecto, la redacción de las normas acusadas es genérica, puesto que no concreta cuáles actos pueden llegar a considerarse contrarios a la moral o las buenas costumbres, así como qué se entiende por afectar la confianza del público o la dignidad de la institución. Ello desconoce que: *“para algunas personas, de acuerdo con su educación, medio cultural o situación social o económica ciertos comportamientos son inmorales, aunque para otras personas, sólo sean manifestación del libre ejercicio de la autonomía personal”*<sup>12</sup>.

Así mismo, las disposiciones demandadas no contemplan criterios para facilitar el entendimiento de los referidos conceptos o, al menos, para delimitar su alcance a fin de que sólo sean reprochadas las conductas que puedan afectar el servicio público de bomberos, más aún cuando es prestado por voluntarios particulares. Lo anterior ignora que: *“frente al ejercicio de una profesión las normas disciplinarias deben establecerse con referencia a las funciones y deberes propios del respectivo hacer profesional, no en atención a la conducta personal que se agota en los linderos de lo privado, o que aun campeando en la arena de lo público no trasciende ni afecta el buen desempeño de la función”*<sup>13</sup>.

Adicionalmente, se toma nota de que los numerales 7° y 8° del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 contienen expresiones como la *“vida social”* y *“observar habitualmente una conducta”*, las cuales debido a su vaguedad permiten el

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-452 de 2016. En este fallo, además, se aclaró que *“la antijuridicidad del ilícito disciplinario se concentra en la mencionada infracción del deber funcional. En otras palabras, solo podrá adscribirse responsabilidad disciplinaria al servidor público cuando se demuestre, de manera fehaciente, que la acción u omisión afectó el ejercicio de las funciones asignadas por la Constitución y la ley. De allí que se concluya, de manera general, que las faltas disciplinarias no tengan víctimas, consideradas como sujetos particulares y concretos, en tanto la antijuridicidad en el derecho disciplinario no se predica de bienes jurídicos de los cuales estos sean titulares, sino de la actividad estatal afectada por la falta respectiva”*.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 2005.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-098 de 2003.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

enjuiciamiento de conductas propias de la esfera íntima de los individuos que podrían no tener el alcance de afectar objetivamente la presentación del servicio público de bomberos. Sobre el particular, se reitera que *“son inconstitucionales aquellas normas que tipifican como faltas conductas que no tengan una relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal”*<sup>14</sup>.

El Ministerio Público resalta que si bien el legislador puede elevar a la categoría de falta disciplinaria actos que afecten la moral social y proscribir estos comportamientos en determinados ámbitos del servicio público, lo cierto es que para hacerlo conforme a la Constitución debe establecer de manera clara y precisa cuáles son aquellas conductas que se consideran antijurídicas<sup>15</sup>, lo que es ausente en las normas examinadas.

Así pues, la Procuraduría estima que las disposiciones demandadas contemplan supuestos de hecho que pueden conducir al investigador disciplinario más allá de la verificación de los deberes funcionales del personal vinculado a los cuerpos de bomberos, permitiendo que se inmiscuya en situaciones alejadas del derecho disciplinario, que corresponden exclusivamente al proceder personal del sujeto investigado.

En suma, las prohibiciones disciplinarias contenidas en los numerales 5°, 7° y 8° del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, son indeterminadas y ambiguas, pues no cumplen con el presupuesto de certeza mínimo para asegurar el respeto del principio de legalidad como componente del derecho al debido proceso. Ciertamente, los enunciados demandados permiten una amplia apreciación subjetiva de la conducta reprochada y, por consiguiente, de la necesidad de imponer la sanción respectiva, así como invaden la órbita privada del sujeto investigado, razones por las cuales se solicitará su declaratoria de inexecutable.

### III. Solicitud

Por las razones expuestas, la Procuraduría le solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** de los numerales 5°, 7° y 8° del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, *“Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos”*.

Atentamente,



**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
Procuradora General de la Nación

Elaboró: Nelly Roa Mosquera – Profesional Universitario Grado 17.

Revisó y aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSUR

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 2009.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2004.