

C-770-98

Sentencia C-770/98

ASOCIACION PRIVADA PRESTADORA DE SERVICIOS PUBLICOS-Posibilidad del legislador de regular organización interna

En principio, las asociaciones privadas, en desarrollo de su autonomía, pueden diseñar como a bien tengan, su estructura y funcionamiento interno a través de sus estatutos. La Constitución prevé y regula muy diversas formas de asociaciones, entendidas éstas, en sentido genérico, como la resultante de la acción concertada de varias personas que persiguen objetivos comunes. Por consiguiente, “al estudiar la legitimidad constitucional de una regulación legal de una forma asociativa los únicos artículos a tener en cuenta no son los relativos al derecho de asociación en sentido genérico. Es necesario tomar también en consideración e interpretar de manera sistemática las disposiciones constitucionales que regulan las formas asociativas específicas que hayan sido objeto de la regulación revisada”. Por consiguiente, para establecer el grado de control y vigilancia que puede ejercer el Estado sobre las asociaciones, y la mayor o menor injerencia que pueda tener la ley sobre sus órganos y sobre su conformación, resulta indispensable determinar sus naturaleza jurídica, sus fines y las funciones que desempeñan,

CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS-Prestación de servicio público/CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS-Vigilancia estatal

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

CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS-Regulación legal/CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS-Consejo de oficiales elige comandante y representante legal

Es admisible que la ley regule con cierto detalle la estructura interna de los cuerpos de bomberos voluntarios, ya que se trata de entidades comunitarias que prestan un servicio público de alto riesgo. Sin embargo, esto no significa que por ese sólo hecho la norma atacada se ajuste a la Carta, pues no cualquier regulación legal es admisible en este campo. Es necesario que las distinciones y restricciones establecidas por la ley tengan un fundamento objetivo y razonable, de acuerdo a la finalidad perseguida por la intervención legislativa. La regulación impugnada se ajusta a la Carta, en la medida en que persigue una

finalidad constitucionalmente legítima, como es garantizar la mayor idoneidad y eficacia del servicio de bomberos cuando éste es prestado por voluntarios. El medio empleado es adecuado, por cuanto se supone que los oficiales conocen mejor que los otros bomberos la manera de prestar en forma apropiada ese servicio, por lo cual es razonable atribuir al cuerpo que los reúne la calidad de máxima autoridad y conferirle la designación del comandante y del representante legal.

Referencia: Expediente D-2100

Normas acusadas: Artículo 15 (parcial) de la Ley 322 de 1996.

Demandantes: Walter Francisco Paz Salazar

Temas:

Asociaciones privadas, participación democrática y regulación legal de los servicios públicos.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Walter Francisco Paz Salazar presenta demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 15 de la Ley 322 de 1996, la cual fue radicada con el número D-2100. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el artículo 15 de la Ley 322 de 1996 y se subraya el aparte demandado:

“LEY 322 DE 1996

(Octubre 4)

“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 15.- Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios deben organizarse democráticamente y sus decisiones se tomaran por mayoría.

El consejo de oficiales es la máxima autoridad del Cuerpo de Bomberos Voluntarios y como tal le compete la elección del comandante y representante legal.

III- LA DEMANDA

El actor considera que el aparte acusado vulnera los artículos 13, 16, 103 de la Constitución, pues establece que el Consejo de Oficiales es la autoridad máxima del Cuerpo de Bomberos Voluntarios y será quien elija al comandante y al representante legal de la institución, con lo cual atenta contra el derecho a elegir y ser elegido, de los demás bomberos, a participar democráticamente en la reforma de los estatutos, a vigilar el fiel cumplimiento de los mismos y por ende a participar en las decisiones trascendentales de la institución. El demandante señala que anteriormente esta función correspondía al Consejo General de Bomberos, conformado por la totalidad de los miembros, a diferencia de lo que ocurre con el Consejo de Oficiales, el que se encuentra conformado por personas que ostentan el grado de Capitán, Teniente y Subteniente.

Por otra parte, el actor considera que la norma acusada, al conferir a los Consejos de Oficiales la calidad de máxima autoridad de estas instituciones, coarta la libertad de las demás unidades que lo conforman, en la medida en que estas últimas no gozan de los mismos derechos libertades y oportunidades.

Finalmente, según su criterio, la disposición impugnada atenta contra el libre desarrollo de la personalidad, ya que los suboficiales y bomberos rasos nunca podrán elegir y ser elegidos dentro de los diferentes cargos a que se pueda aspirar dentro de la institución, pues a éstos sólo pueden acceder los oficiales, quienes obtienen el cargo gracias a sus estudios, nivel profesional o por méritos en el servicio, pero de ninguna manera a través de un mecanismo de participación democrática, por lo cual no representan las aspiraciones y el pensamiento de muchas de las personas que conforman la institución.

IV- INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

El ciudadano Jorge Rogelio Cano Caballero, en representación del Ministerio del Interior, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma impugnada. Según su parecer, no es contrario que la ley establezca el órgano en quien recae la calidad de máxima autoridad y las funciones de que está investido en los cuerpos de bomberos voluntarios, por cuanto se trata de cargos de especial responsabilidad que exigen las más altas calidades de orden personal como profesional. Además, agrega el interviniente, estas asociaciones cívicas, sin ánimo de lucro, se organizan para la prestación de un servicio público esencial, como lo es la prevención de incendios y calamidades conexas.

Respecto al derecho a la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad, el ciudadano considera que no han sido vulnerados, y en apoyo de su tesis se limita a mencionar las Sentencias T 422 y T 014 de 1992.

El ciudadano manifiesta igualmente que los miembros del Cuerpo de Bomberos pueden postular sus nombres para ocupar las dignidades de representante legal y de comandante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 103 de la Constitución. Cosa distinta es que de acuerdo con los criterios del Consejo de Oficiales, dicho candidato no reúna las calidades tanto personales como profesionales que su ejercicio demanda. Así mismo, según su parecer, las competencias que la ley no atribuye al Consejo de Oficiales están radicadas en el Consejo General de Bomberos, tal como sería el caso de la reforma de estatutos o la revocatoria del mandato, contrario a lo que manifiesta el demandante.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, solicita a la Corte que declare exequible el aparte impugnado del artículo 15 de la ley 322 de 1996.

Según su criterio, los Cuerpos de Bomberos Voluntarios surgen como desarrollo del derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución. Están definidos legalmente como asociaciones cívicas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y personería jurídica, reconocidas como tales por la autoridad competente, organizadas para la prestación del servicio público de prevención y atención de incendios y calamidades conexas. Por ello la Vista considera que esos cuerpos de bomberos requieren de una organización que facilite su actuación ya que la vida de toda asociación impone la creación, a través de sus estatutos, de órganos de dirección, coordinación y ejecución de la voluntad expresada por quienes la integran, pues resulta imposible que la totalidad de los asociados asuma en todo momento la representación y dirección de una colectividad.

El Ministerio Público considera entonces que la facultad que la ley otorga al Consejo de Oficiales de elegir comandante y representante legal no implica desconocimiento de la participación democrática. Según su criterio, es pertinente recordar el deber de cuidado a cargo del Consejo de Oficiales, pues la designación de las autoridades mencionadas corresponde a un acto de especial responsabilidad, ya que se trata de personas encargadas de guiar una institución que tiene como función salvaguardar la vida y los bienes de los asociados. Por ello el Procurador concluye que la norma parcialmente demandada regula la participación democrática en los Cuerpos de Bomberos, señalando la forma en que estos se darán su propia organización administrativa, sin que se observe desconocimiento de las garantías consagradas en la Constitución.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 15 (parcial) de la Ley 322 de 1996, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un aparte de una ley de la República.

Asunto bajo revisión

2- La norma impugnada establece que la elección del comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios corresponde al Consejo de Oficiales, que es definida como la máxima autoridad de la entidad. A juicio del actor, esa disposición es inconstitucional, pues atenta contra la igualdad y el derecho de participación de aquellos bomberos que no son oficiales, ya que éstos no podrían elegir democráticamente a sus representantes, ni decidir el futuro de su institución, ni a acceder en igualdad de condiciones que los oficiales a los cargos más importantes de la asociación de bomberos voluntarios. Por el contrario, los intervinientes consideran que la disposición acusada es conforme con la Constitución, como quiera que la función que desempeña el comandante de los bomberos voluntarios exige conocimientos y aptitudes especiales pues le corresponde dirigir una institución que pretende prevenir riesgos de catástrofes, por lo cual es razonable que la ley atribuya su elección al cuerpo de oficiales, ya que se supone que éstos son los bomberos más versados en esta materia. Así mismo, los ciudadanos afirman que los bomberos se organizan en asociaciones cívicas que prestan un servicio público esencial para la comunidad, y que por lo tanto, es necesario que el Congreso reglamente su organización para la eficiencia en la prestación del servicio.

Conforme a lo expuesto, la cuestión constitucional que plantea el presente caso es si la ley puede ordenar que la elección del comandante de los cuerpos de bomberos voluntarios recaiga únicamente en los oficiales, y no en todos los bomberos. Ahora bien, este interrogante plantea dos problemas diversos, puesto que la regulación impugnada no sólo podría afectar la igualdad entre los distintos bomberos voluntarios, como lo sostiene el actor, sino que también podría vulnerar el propio derecho de asociación, en la medida en que la ley estaría limitando la autonomía de las asociaciones de bomberos para determinar su estructura interna. En efecto, en principio, las asociaciones privadas, en desarrollo de su autonomía, pueden diseñar como a bien tengan, su estructura y funcionamiento interno a través de sus estatutos. Por ello la Corte debe comenzar por analizar si es legítimo que la ley regule esa estructura interna de los cuerpos de bomberos voluntarios, para luego examinar si existe o no violación a la igual participación de los bomberos, tal y como lo sostiene el actor.

Posibilidades del legislador de regular la organización interna de las asociaciones privadas prestadoras de servicios públicos.

3- En anteriores decisiones, esta Corte había precisado que la Constitución prevé y regula muy diversas formas de asociaciones, entendidas éstas, en sentido genérico, como la resultante de la acción concertada de varias personas que persiguen objetivos comunes. Por consiguiente, "al estudiar la legitimidad constitucional de una regulación legal de una forma

asociativa los únicos artículos a tener en cuenta no son los relativos al derecho de asociación en sentido genérico. Es necesario tomar también en consideración e interpretar de manera sistemática las disposiciones constitucionales que regulan las formas asociativas específicas que hayan sido objeto de la regulación revisada.¹ Por consiguiente, para establecer el grado de control y vigilancia que puede ejercer el Estado sobre las asociaciones, y la mayor o menor injerencia que pueda tener la ley sobre sus órganos y sobre su conformación, resulta indispensable determinar sus naturaleza jurídica, sus fines y las funciones que desempeñan,

4- En tal contexto, la Corte había señalado que en relación con las asociaciones que no tienen contenido económico o esencialmente patrimonial, se impone una interpretación restrictiva de las posibilidades de interferencia estatal, “por cuanto la Constitución no prevé formas de dirigismo estatal político o ético sino que, por el contrario, consagra como principio el pluralismo y la coexistencia de las más diversas formas de vida. Por tal razón, la prueba de constitucionalidad en este caso es mucho más estricta”². Y es razonable que así sea, pues las asociaciones, en desarrollo de su autonomía privada, están facultadas para dotarse a través de sus estatutos, de órganos de dirección, vigilancia y control que les permitan desempeñar las funciones y los fines perseguidos. En cambio, en relación con las empresas y sociedades comerciales, las posibilidades de intervención legal son mayores, por cuanto la Constitución consagra la dirección de la economía por el Estado (CP art. 334). Ahora bien, en principio los cuerpos de bomberos voluntarios son asociaciones cívicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, y que no persiguen propiamente fines económicos, por lo cual aparentemente gozan de la protección a la autonomía propia de las asociaciones no patrimoniales. Por ende, podría sostenerse la norma acusada, al determinar con cierto detalle su estructura interna, vulnera su autonomía.

5- La Corte considera que la anterior objeción no es admisible, por cuanto los cuerpos de bomberos voluntarios no son una simple asociación privada o un club recreacional sino que desarrollan un servicio público de importancia y riesgo, como es el servicio de bomberos. En efecto, la propia ley es clara en señalar que esas entidades asociativas se desarrollan para la prevención de incendios y calamidades, y como tales se encargan de un servicio público cuya deficiente prestación puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Por ende, debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que si bien los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos (CP art.365). En el presente caso, el deber de vigilancia estatal es aún más claro, debido a los riesgos catastróficos que derivan de los incendios deficientemente prevenidos o controlados, por lo cual es normal que existan regulaciones encaminadas a garantizar la idoneidad y eficiencia de los cuerpos de bomberos, sean éstos oficiales o voluntarios.

6- El elemental hecho de que los cuerpos de bomberos voluntarios prestan un servicio público de alto riesgo pone ya en cuestión los cargos del actor. En efecto, el demandante en cierta medida supone que estas asociaciones son esencialmente mecanismos de participación democrática, como lo muestra el hecho de que invoque como una de las disposiciones vulneradas el artículo 103 de la Carta, según el cual el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones de utilidad común con el objeto de

que constituyan mecanismos democráticos de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Sin embargo, los cuerpos de bomberos voluntarios no son esencialmente mecanismos comunitarios de participación ya que tienen una función específica en relación con las emergencias derivadas de incendios, explosiones y calamidades conexas. Así las cosas, incluso en aquellos casos en que este servicio es prestado por las comunidades, la función esencial de la regulación legal no es promover la participación social en el desarrollo de este servicio, sino ante todo garantizar su idoneidad y eficiencia. Por ende, para lograr tales objetivos, con claro sustento constitucional, la ley puede imponer ciertas regulaciones y restricciones a la estructura interna de las asociaciones que prestan servicios públicos, las cuáles podrían ser cuestionables constitucionalmente si se aplicaran a asociaciones de otro tipo, como podría ser un club recreativo.

La razonabilidad de la distinción consagrada por la norma acusada

7- Conforme a lo anterior, es admisible que la ley regule con cierto detalle la estructura interna de los cuerpos de bomberos voluntarios, ya que se trata de entidades comunitarias que prestan un servicio público de alto riesgo. Sin embargo, esto no significa que por ese sólo hecho la norma atacada se ajuste a la Carta, pues no cualquier regulación legal es admisible en este campo. Es necesario que las distinciones y restricciones establecidas por la ley tengan un fundamento objetivo y razonable, de acuerdo a la finalidad perseguida por la intervención legislativa. Así las cosas, el obvio interrogante que se plantea es si es legítimo que la disposición acusada establezca que el consejo de oficiales es la máxima autoridad del Cuerpo de Bomberos Voluntarios y como tal le compete la elección del comandante y representante legal.

8- La Corte encuentra que esa norma pretende que el manejo esencial de los cuerpos de bomberos voluntarios sea desarrollado por personas que, por su formación y experiencia, tienen el mejor conocimiento sobre la manera de enfrentar los riesgos derivados de explosiones e incendios. Por ello atribuye al consejo de oficiales el carácter de máxima autoridad y le confiere la competencia de elegir al comandante y representante legal. Esto no significa que la ley esté imponiendo la estructura integral que deban darse estas instituciones, simplemente señala que siendo la actividad que desarrollan de tal importancia, los miembros que se encarguen de su dirección deben estar dotados de unas capacidades y conocimientos especiales para garantizar la eficiente prestación de este servicio. La forma de elección y las funciones que desempeñan están determinadas en el acto de constitución de cada una de ellas permitiendo a todos los miembros de la institución, la posibilidad de desempeñar un cargo, teniendo en cuenta los requisitos exigidos por la ley y la posibilidad de los otros bomberos de ascender hasta llegar a ser parte del Consejo de oficiales.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que la regulación impugnada se ajusta a la Carta, en la medida en que persigue una finalidad constitucionalmente legítima, como es garantizar la mayor idoneidad y eficacia del servicio de bomberos cuando éste es prestado por voluntarios. El medio empleado es adecuado, por cuanto se supone que los oficiales conocen mejor que los otros bomberos la manera de prestar en forma apropiada ese servicio, por lo cual es razonable atribuir al cuerpo que los reúne la calidad de máxima autoridad y conferirle la designación del comandante y del representante legal. Finalmente, la regulación no es desproporcionada, ya que, como bien lo señala el interviniente, no sólo nada se opone a que

ese cuerpo de oficiales designe, si lo juzga pertinente, a un bombero no oficial en estos cargos, en caso de que considere que es idóneo para tal función, sino que, además, las regulaciones legales no impiden que los otros bomberos lleguen a cumplir con los requisitos reglamentarios para ascender en los correspondientes grados hasta poder integrar el cuerpo de oficiales.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 15 de la Ley 322 de 1996.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-265 de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 3

2 Ibídem, Fundamento Jurídico No 5.