



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: Jorge Edison Portocarrero Banguera**

Bogotá, D. C., doce (12) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

**Radicado** : 20001-23-90-000-2017-00474-01  
**Nº Interno** : 214-2023<sup>1</sup>  
**Demandante** : Fernando Augusto Ramírez Ocampo  
**Demandada** : Departamento del Cesar  
**Medio de control** : Nulidad y restablecimiento del derecho – Ley 1437 de 2011  
**Tema** : Revocación del registro del acta en el que se designó el comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 28 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda.**

**1.1. Pretensiones.**

El señor Fernando Augusto Ramírez Ocampo, por intermedio de apoderado judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), para solicitar la nulidad de las Resoluciones 2647 de 25 de julio de 2016 y 769 de 10 de marzo de 2017, proferidas por la secretaría de gobierno y la gobernación del departamento del Cesar, respectivamente, por las cuales se revocó el acta de su designación como comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar.

---

<sup>1</sup> Las presentes diligencias reposan en el expediente digital contenido en la herramienta electrónica Samai.



**A título de restablecimiento del derecho**, pidió que se condene a la demandada a: (i) reintegrarlo en el cargo de comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, al que fue designado; y (ii) pagarle los salarios, prestaciones sociales y demás acreencias laborales dejadas de percibir desde el momento de su desvinculación hasta que el reintegro se haga efectivo.

**Los hechos** en que se fundan las pretensiones son los siguientes:

El demandante fue designado por el consejo de oficiales en la asociación del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, en el cargo de gerente, comandante o representante legal, mediante acta de reunión 37 de 13 de mayo de 2016, del cual fue posesionado, ejerciéndolo con idoneidad, eficiencia, y honestidad.

El 25 de julio de 2016 fue revocado su nombramiento por parte de la secretaría de gobierno del departamento del Cesar, a través de los actos acusados.

El consejo de oficiales, como máxima autoridad de la asociación del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar removió al anterior representante legal, al detectar innumerables irregularidades relacionadas con el manejo administrativo y contable de ese ente.

#### **1.2. Normas violadas y concepto de violación.**

De la Constitución Política, los artículos 2, 6, 13, 25, 29 y 125.

Ley 222 de 1995, los artículos 16, 23, 34, 42 y 48.

Del Decreto 1318 de 1998, el artículo 2.

Del Decreto 953 de 1997, el artículo 15.

De los Estatutos del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, el artículo 26 (numeral 4).

Aduce que la entidad demandada no respetó las normas antes enunciadas porque el actor gozaba de un nombramiento válido emitido por la junta directiva (consejo de oficiales) de la asociación del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar.



Que la competencia para «*designar sus empleados*» como máxima autoridad es la junta directiva antes citada, por ende, la entidad demandada, a través de un «*acto registral*», como lo es inscribir al representante legal y a la junta directiva, no podía emitir un acto revocatorio; simplemente debió acatar lo decidido en sesión del consejo de oficiales del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, según consta en la respectiva acta; lo antes dicho, ya que el aludido cuerpo bomberil es un órgano privado y sus determinaciones son autónomas y la Administración solo tiene la potestad de dar publicidad a sus decisiones con el respectivo registro.

Alega que los actos acusados están incurso en desviación de poder, porque la demandada usurpó «*las funciones y la competencia de las juntas directivas de las sociedades civiles*», y no respetó la decisión del órgano directivo del Cuerpo de Bomberos Voluntarios, que removió a su comandante y representante legal, y «*designó*» al actor en su reemplazo.

## **2. Contestación de la demanda.**

**2.1.** La **accionada** se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>2</sup>. Aseveró que por Resolución 2093 de 20 de junio de 2016, inscribió al actor, en su calidad de suplente, como comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, por haber retirado al señor Óscar Guillermo Lúquez Alvarado (quien ostentaba esa condición, según Resolución 4599 del 4 de diciembre de 2014). Sin embargo, este último impetró recurso de reposición, dado que fue removido sin cumplir las formalidades, y la junta directiva no probó, siquiera sumariamente, alguna causal para ese efecto, por ello procedió a revocar la decisión inicialmente adoptada, lo que fue confirmado al desatar el recurso de apelación en sede administrativa.

Precisó que el consejo de oficiales no aportó pruebas de que en el señor Lúquez Alvarado se había tipificado alguna de las causales señaladas para el retiro del cargo, ni demostró que el órgano disciplinario competente lo hubiese sancionado por las irregularidades cometidas en el ejercicio del empleo, por lo que se procedió a revocar la Resolución 2093 del 20 de junio de 2016, con el fin de garantizar el principio de legalidad.

---

<sup>2</sup> Folios 145 a 148.



**2.2.** En auto de 5 de septiembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Cesar decidió vincular como tercero interesado al señor Óscar Guillermo Lúquez Alvarado, quien fue la persona removida de su condición de comandante y representante legal de la asociación del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar e intervino en la actuación administrativa, en consecuencia, le reabrió las etapas procesales para que contestara demanda, le decretó pruebas y corrió traslado para alegar<sup>3</sup>.

El interviniente contestó la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, para ello, lo primero que ataca es el acta de reunión 37 de 13 de mayo de 2016, la cual considera está viciada, al haberse adoptado decisiones sin contar con el 40% del *quorum* exigido para tal fin, y reiteró los argumentos expuestos con el recurso de reposición en vía administrativa, en el sentido de que la secretaría de gobierno no calificó el contenido del acta, sino que observó los procedimientos y requisitos que no se cumplieron en esta y se violó el debido proceso, por ello no debía inscribirse, como se ordenó en los actos acusados.

### **3. La sentencia de primera instancia.**

El Tribunal Administrativo del Cesar, en sentencia de 28 de julio de 2022, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (sin condena en costas); consideró que «[...] *los actos acusados, esto es, las Resoluciones Nos. 002647 del 25 de julio de 2016 y 000769 del 10 de marzo de 2017, proferidas por la Secretaría de Gobierno Departamental y el Gobernador del Cesar, respectivamente, están viciadas de nulidad, por falta de competencia al irrogarse la facultad de controvertir lo decidido en el acta de reunión No. 037, y, por violación al debido proceso, al dejar sin efectos la inscripción del actor como nuevo Comandante del CBVV, que ya había efectuado, sin que se le hubiese adelantado un debido proceso, argumentos por los cuales es procedente su anulación [...]*».

En cuanto al restablecimiento del derecho, indicó que los actos emitidos por el consejo de oficiales no son controvertidos ante esta jurisdicción; que en dicha sesión, en ningún momento efectuó el nombramiento del actor como comandante y/o representante legal del Cuerpo de Bomberos, allí solo se removió del cargo al antiguo comandante, señor Óscar Lúquez Alvarado;

<sup>3</sup> Cfr. Samai del Tribunal, índices 23 a 39.



además de que no existe acta de posesión u otro documento que pruebe que el actor ejerció las funciones en el puesto indicado.

Estimó que el actor *«no logró demostrar la acreditación de sus derechos como comandante, mucho menos su designación a raíz del respectivo proceso de selección, en aras de poder hacer la reclamación que hoy persigue, esto es, el pago de los supuestos perjuicios ocasionados, las sumas correspondientes a sueldos, bonificaciones, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir, inherentes a su cargo, con efectividad a la fecha de la revocatoria»*.

En consecuencia, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados, pero denegó el restablecimiento del derecho pretendido.

#### **4. El recurso de apelación.**

La **parte demandante** solicitó revocar la sentencia de primera instancia. Arguyó que existe el mérito suficiente para anular los actos administrativos acusados y, además, *«[...] EL DAÑO DEBE SER REPARADO, la ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL, produjo un daño y éste debe ser resarcido como consecuencia de su accionar irregular a título de perjuicios como se imprecó en el libelo de la demanda. De allí, que no son de recibo en modo alguno, los supuestos jurídicos sentados en la sentencia de primera instancia [...]»*.

Insiste en que se le causó un daño porque era un *«trabajador legalmente designado»* y, por ello, debe ser resarcido; alega que se debe restablecer el equilibrio jurídico, garantizando real y efectivamente la reparación de todo detrimento o menoscabo causado injustamente, siendo parte fundamental y principal de las pretensiones de la demanda.

Que la entidad que causó el daño está llamada a resarcir los perjuicios y estos son los salarios y prestaciones que dejó de devengar *«al ser destituido administrativamente sin ser empleado público, ni perteneciente a la planta de personal de alguna entidad estatal, sino que, por el contrario, obedece al rango exclusivamente privado. Siendo que los nombramientos según estatutariamente de la ASOCIACION CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE VALLEDUPAR, elige sus dignatarios por el término de 4*



*años se predica en la demanda que dicho monto salarial que dejó de obtener mi poderdante, aunado hasta que la sentencia se produzca sea estimado en calidad de perjuicios».*

## 5. Alegatos de conclusión

En auto de 27 de abril de 2023<sup>4</sup>, el despacho sustanciador admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y, en virtud del numeral 5 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no se corrió traslado a las partes para alegar; no obstante, el agente del Ministerio Público rindió concepto.

### 5.1. El Ministerio Público

El representante del Ministerio Público rindió concepto<sup>5</sup> en el adujo que *«el actor en calidad de subcomandante fue asignado temporalmente como comandante y representante legal, designación que no tiene efectos salariales y prestaciones, que el actor no cumplió con la carga probatoria que permita determinar la existencia de perjuicios que reclama sean indemnizados, su origen y cuantificación».*

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Subsección es competente para conocer en segunda instancia de este proceso de conformidad con lo establecido en el artículo 150 del CPACA. De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP)<sup>6</sup>, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

### 2. Problema jurídico

<sup>4</sup> Anexo en la herramienta electrónica Samai del Tribunal

<sup>5</sup> *Ibidem*, índice 9.

<sup>6</sup> «Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia».



En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante le corresponde a la Sala establecer si se adiciona la sentencia del Tribunal Administrativo del Cesar, que accedió a la nulidad de los actos acusados, pero negó el restablecimiento del derecho deprecado.

Para el efecto se analizará si de la anulación de los actos administrativos acusados, declarada en primera instancia, que decidieron no inscribir el retiro del comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar y la «designación» del demandante en su reemplazo, se pueda deducir que el último tenga derecho a un restablecimiento del derecho o, como lo alega en el recurso de apelación, a la reparación del daño que sufrió.

Con el propósito de desatar el problema jurídico, se abordarán los siguientes aspectos: 3.1 Marco normativo y jurisprudencial en materia de cuerpo de bomberos; 3.2 Hechos probados; y 3.3 Caso concreto.

## **2.1 Marco normativo y jurisprudencial en materia de cuerpos de bomberos.**

Sea lo primero precisar que a partir de la Ley 12 de 1948<sup>7</sup> se declaró la utilidad pública de los cuerpos de bomberos, por lo tanto, se dispuso dotar de los materiales necesarios para la extinción de incendios, la construcción de cuarteles y construcción de viviendas para bomberos, con recursos del presupuesto nacional.

Posteriormente, Ley 322 de 1996<sup>8</sup> derogó la Ley 12 de 1948 y creó el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia, en el que los cuerpos de bomberos son los principales órganos que conforman dicho sistema<sup>9</sup>, entre otros.

Luego, el Gobierno nacional expidió la Ley 1575 de 2012, «*por medio de la cual se establece la ley general de bomberos de Colombia*», y derogó expresamente la Ley 322 de 1996. Esta preceptiva en el artículo 18, los clasifica así:

<sup>7</sup> «Por la cual se declaran de utilidad pública las instituciones denominadas Cuerpos de Bomberos y se dictan otras disposiciones».

<sup>8</sup> «Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones».

<sup>9</sup> Letra a) del artículo 6.





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

a) Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a su cargo en su respectiva jurisdicción.

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

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

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

Parágrafo 2o. Las brigadas contraincendios industriales, comerciales, y similares, deberán capacitarse ante las instituciones bomberiles, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia. Las brigadas y sus integrantes no podrán utilizar símbolos, insignias, uniformes o cualquier otro distintivo exclusivo de los bomberos de Colombia.

La Corte Constitucional, en sentencia C-770 de 1998<sup>10</sup>, definió a los cuerpos de bomberos voluntarios en los siguientes términos: *«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*

<sup>10</sup> Sentencia que revisó la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 322 de 1996, pero la definición ni las potestades de los cuerpos de bomberos voluntarios no sufrieron cambios sustanciales con la expedición de la Ley 1575 de 2012.





*servicios públicos pueden ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos. En el presente caso, el deber de vigilancia estatal es aún más claro, debido a los riesgos catastróficos que derivan de los incendios deficientemente prevenidos o controlados, por lo cual es normal que existan regulaciones encaminadas a garantizar la idoneidad y eficiencia de los cuerpos de bomberos, sean estos oficiales o voluntarios».*

De igual modo, la Ley 1575 de 2012 definió cuáles son los órganos de dirección y su elección democrática<sup>11</sup>, y establece que el consejo de oficiales comporta la máxima autoridad de los cuerpos de bomberos voluntarios, y *«le compete [...] la elección del comandante quien será su representante legal».*

Ahora bien, la asociación del cuerpo de bomberos bomberos voluntarios de Valledupar se rige por el régimen legal enunciado, y al proceso fueron aportados sus estatutos<sup>12</sup>, en los que se define a dicho ente como *«una asociación cívica, sin ánimo de lucro, creada el 6 de enero de 1971, cuya personería jurídica fue reconocida por la Secretaría de Gobierno Departamental del Cesar mediante Resolución 311 del 5 de marzo de 1971, su gestión y ejercicio de actividades está regulada por la Ley 1575 de 2012, modificada por la Ley 2187 de 2022 y sus decretos reglamentarios, y las directrices impartidas por la Junta Nacional de Bomberos, el Director nacional de bomberos, los estatutos y reglamentos internos de la institución».*

En conclusión, conforme a las normas citadas, la designación del comandante y representante legal del cuerpo de bomberos voluntarios corresponde al consejo de oficiales, lo que hace dentro del ejercicio democrático interno, decisión en la que no interviene ninguna autoridad administrativa; y para el caso de la ciudad de Valledupar se sigue la misma regla.

<sup>11</sup> «ARTÍCULO 23. DEMOCRACIA INTERNA. El Consejo de Oficiales es la máxima autoridad de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, y como tal le compete además de la elección del Comandante quien será su representante legal, la elección de Dignatarios y las demás que determine la Junta Nacional de Bomberos. Así mismo, nombrar el Revisor Fiscal quien será externo a los Cuerpos de Bomberos».

<sup>12</sup> Folios 331 a 352 del expediente digitalizado, que obra en Samai.



## 2.2 Hechos probados.

i) Por Resolución 4599 del 4 de diciembre de 2014, la entidad demandada inscribió al señor Óscar Guillermo Lúquez Alvarado como comandante y representante legal del Cuerpo Oficial de Bomberos de Valledupar y al demandante como suplente<sup>13</sup>.

ii) A continuación se enuncian las pruebas que guardan relación con la anulación de las decisiones de registro de comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar:

- Acta de reunión 37 del consejo de oficiales del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar (CBVV), en lo que atañe a la remoción del señor Óscar Lúquez Alvarado y al nombramiento del demandante, señor Fernando Augusto Ramírez Ocampo, como comandante y representante legal de esa entidad<sup>14</sup>:

El teniente Prieto dice que en virtud a las investigaciones realizadas por la contraloría y los hallazgos encontrados por esta misma, es importante se contemple la posibilidad de mantener o no en el cargo de comandante al capitán Óscar Lúquez, esta es una situación que está rayando en contra del ordenamiento jurídico y si bien nos deja un sin sabor de que se debe evaluar sus actuaciones.

[...]

El teniendo Dangond dice que en vista de haber suficiente ilustración se someta a votación la propuesta del teniente prieto, de remover al representante legal o comandante de la institución, señor Óscar Lúquez. Se somete a consideración, el teniente González se abstiene de votar y el resto de los ocho (8) oficiales votan a favor de la remoción. **Quedando el capitán Oscar Guillermo Lúquez Alvarado removido del cargo como comandante o representante legal del cuerpo de bomberos voluntarios de Valledupar.**

[...]

Preguntan que a partir de cuándo serían los cambios a lo cual se responde que, **el cargo del comandante lo debe asumir el subcomandante como lo dicen los estatutos mientras se hace todo el proceso para nombrar al nuevo comandante** y que una vez se inscriba en la secretaría de gobierno [sic].

- Estatutos del Cuerpo Oficial de Bomberos Voluntarios de Valledupar (ff. 331 a 252).

iii) En sede judicial se recibieron las declaraciones de los señores Darío Jack Mejía Araujo, Juan Felipe Bermúdez y Álvaro Junior Mueges Polo, a las

<sup>13</sup> Descargado de la herramienta electrónica Samai.

<sup>14</sup> Folios 210 a 216, e.d., del Samai.



cuales no se refirió el fallo recurrido y, por tratarse de un asunto de derecho, también resultan inconducentes para definir el recurso de apelación.

### **Actuación administrativa**

i) Como se lee de los actos acusados, por Resolución 2093 de 20 de junio de 2016 (no expresan qué autoridad la expidió), se inscribió al señor Fernando Augusto Ramírez Ocampo, como comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar y dejó por fuera al señor Óscar Lúquez Alvarado

ii) Contra la anterior resolución, el comandante removido, señor Lúquez, interpuso recurso de reposición, resuelto de manera favorable por Resolución 2647 de 25 de julio de 2016, expedido por la secretaria de gobierno y que corresponde a uno de los actos acusados, por cuanto, en síntesis, conforme a la documentación allegada con la solicitud, al comandante removido no se le adelantó procedimiento disciplinario para demostrar las irregularidades endilgadas en la reunión del cuerpo directivo, por ello, al ser evidente la violación de su debido proceso, no procede la inscripción de su reemplazo.

iii) El actor contra la resolución antes mencionada impetró recurso de reposición y subsidiario el de apelación, pero la entidad demandada rechazó los recursos; sin embargo, como se lee del texto de la Resolución 769 de 10 de marzo de 2017<sup>15</sup>, con esta «*se resuelve un recurso de apelación en cumplimiento de una orden judicial*», es decir, que logró por la vía de acción de tutela que se le desatara de fondo el recurso de apelación, pero con los mismos argumentos expuestos en la Resolución 2647 de 2016.

### **2.3. Caso concreto.**

El demandante acude en sede de nulidad y restablecimiento del derecho para solicitar la nulidad de los actos administrativos que revocaron su inscripción como comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar.

El Tribunal Administrativo del Cesar accedió a decretar la nulidad de los actos acusados, por considerar que la Administración solo tenía la potestad de registrar la decisión que adoptara el consejo de oficiales del Cuerpo de

<sup>15</sup> Folios 262 a 265, e.d. que obra en Samai.



Bomberos Voluntarios de Valledupar y no hacer control de legalidad respecto del contenido de lo acordado por dicha agremiación; sin embargo, denegó el restablecimiento del derecho porque el demandante no fue designado o nombrado como comandante o representante legal y, por ende, no hay derecho alguno a restablecer.

La parte actora interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión, puesto que, en su criterio, debe ser reparado por el daño que sufrió, que se concreta en la indemnización del pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir por el período de 4 años para el que fue designado.

En el *sub lite* se tiene que, efectivamente, el demandante solo fue designado por el consejo de oficiales del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar como encargado, puesto que *«el cargo del comandante lo debe asumir el subcomandante como lo dicen los estatutos mientras se hace todo el proceso para nombrar al nuevo comandante»*.

En otras palabras, del texto del acta de reunión 37, que compendia lo definido por el consejo de oficiales en sesiones de 13 de mayo de 2016 y 9 de junio siguiente<sup>16</sup>, se deduce claramente y sin ninguna hesitación que el demandante como subcomandante asumía las funciones de comandante (e) y representante legal del mencionado Cuerpo de Bomberos; es decir, en ningún caso fue designado como comandante por período de 4 años, como lo alega en el escrito de alzada.

Sobre las funciones que asume el subcomandante del Cuerpo de Bomberos, el artículo 48 de los estatutos del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar prevé:

El Subcomandante ejerce las funciones operativas y administrativas que el comandante le asigne expresamente dentro de los términos precisos de la delegación y dará cuenta a éste de sus gestiones. Igualmente, reemplazará al señor comandante durante la ausencia temporal todo lo anterior *ad honorem*. **También reemplazará al comandante en la ausencia definitiva, hasta el momento de elección y posesión de un nuevo comandante.**

Parágrafo 1º: Para los efectos de este artículo se entiende por ausencia temporal del comandante, la motivada en enfermedad o fuerza mayor que le impida el ejercicio de sus funciones, por investigación adelantada por el Honorable Consejo de Oficiales o por licencia concedida por el consejo de Oficiales.

<sup>16</sup> Folios 210 a 216, e.d., que obra en el Samai.



Parágrafo 2°. Las ausencias temporales del comandante no pueden sumar más de noventa (90) días calendario durante el periodo de sus funciones. En caso de necesitar más tiempo, está en la obligación de presentar renuncia del cargo, debiendo la Presidencia convocar a elección de nuevo comandante, dentro de los treinta (30) días calendario a la aceptación de la renuncia por el Honorable Consejo de Oficiales. El periodo del nuevo comandante se contará a partir de la fecha de su posesión y hasta el resto del periodo del comandante retirado. En caso de no presentar renuncia el Honorable Consejo de Oficiales procere a declararlo insubsistente en el cargo y convoca a una nueva elección, para el resto del periodo [negrita no es del texto].

Conforme al texto de la norma, allí no se establece que el reemplazo temporal del comandante por el subcomandante deba ser remunerado, y por vía de interpretación judicial no se puede deducir que ese encargo deba ser remunerado; es decir, que no demostró el daño antijurídico que eventualmente le pudo ocasionar su no inscripción, para que pueda ser resarcido.

Asimismo, el artículo 11<sup>17</sup> *ibidem* autoriza que las funciones de los bomberos voluntarios sean remuneradas, pero bajo la vinculación o suscripción de un contrato de trabajo, regido por el Código Sustantivo de Trabajo, por lo que no se prevé que el ejercicio del encargo por el actor, «*mientras se hace todo el proceso para nombrar al nuevo comandante*», sea remunerado, salvo que dentro de los contratos de trabajo o vinculaciones así lo pacten.

En el mismo sentido, del contenido de las actas no se deduce que fuera designado por un período de 4 años, como lo alega en el recurso de apelación; de manera expresa se lee que simplemente asume la comandancia (con la consiguiente representación legal) de dicho cuerpo asociado. Además, no podía ser de otro modo, pues el aludido empleo tiene una forma reglada de proveerse, prevista en el artículo 40 *edjusedem*, así:

Artículo 40. Para elegir comandante de la institución, se procede de la siguiente manera:

<sup>17</sup> «Artículo 11 Bomberos voluntario en cargos remunerados: Los bomberos voluntarios en servicio activo podrán ocupar cargos remunerados dentro de la institución o fundaciones de propiedad de bomberos (sic) a través de un contrato laboral por escrito, que se regirá por el código laboral colombiano y demás normas laborales.

Parágrafo 1: El Estatuto del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, el Régimen disciplinario, hacen parte integral del Contrato de Trabajo celebrado con las unidades en servicio activo, que desempeñen cargo remunerado, en forma permanente o temporal y sus actos de indisciplina le será aplicado tanto el Código Laboral Colombiano como el régimen disciplinario para los bomberos voluntarios (Decreto 953 de 1997).

Parágrafo 2: los bomberos voluntarios que obtengan ascenso a oficiales harán parte del consejo de oficiales por derecho propio y en caso de prestar servicios remunerado los aumentos de salario, los ascensos y cualquier otra prerrogativa laboral, serán autorizados directamente por el consejo de oficiales».



El Consejo de Oficiales enviará al Coordinador General del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y a la Confederación Nacional de Bomberos de Colombia, las hojas de vida de las unidades Bomberiles que han sido seleccionados mediante una terna para desempeñar el cargo de comandante y subcomandantes, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en el presente artículo.

El Oficial que cumpla los requisitos para aspirar a ser electo comandante, debe inscribirse mediante comunicación escrita en la secretaría del honorable consejo de oficiales con una antelación no menor a un mes antes de su elección.

Cada candidato inscrito debe presentar y sustentar ante el Consejo de Oficiales, su propuesta de trabajo a más tardar a los 15 días calendario siguientes a la presentación de la inscripción.

El Honorable Consejo de Oficiales en la sesión ordinaria o extraordinaria siguiente, conformará mediante votación unipersonal una terna con los que obtengan la mayor votación, seleccionada de candidatos inscritos que sustentarán sus propuestas.

En síntesis, el demandante no demostró que ese encargo fuera remunerado y, en consecuencia, la omisión de registrar su nombre como comandante y representante legal del Cuerpo de Bomberos le hubiese impedido percibir la correspondiente remuneración por el encargo que pudo ejercer.

Por otro lado, cabe anotar que se recibieron los testimonios de los señores Darío Jack Mejía Araujo<sup>18</sup> y Juan Felipe Bermúdez<sup>19</sup>, quienes fueron contestes en señalar, como asistentes a las reuniones de 13 de mayo de 2016 y 9 de junio siguiente, que consta en el acta 37 que el demandante ejerció en encargo la comandancia y representación legal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar. Igualmente, el señor Álvaro Junior Mueges Polo depuso sobre el perjuicio que le ocasionó el hecho de que la gobernación del Cesar hubiese mantenido la decisión de no registrar el retiro del señor Lúquez, como comandante del cuerpo bomberil<sup>20</sup>.

En efecto, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA, no solo tiene vocación restitutoria, sino que, además, abarca la posibilidad de reclamar la reparación de daños<sup>21</sup>, de allí que también pueda ser comprendido como una acción de

<sup>18</sup> Expresamente indicó: «fue elegido como comandante encargado».

<sup>19</sup> Con respecto al accionante dijo que «se procede a encargar por un período transitorio».

<sup>20</sup> «A pesar de que el consejo de oficiales hizo lo pertinente [desvincular al señor Lúquez como comandante], en la gobernación después de que le dio al otro [al demandante], se le quitó a éste [...]. ¿Y quienes fueron perjudicados? Los bomberos y la comunidad que es a la que atendemos nosotros».

<sup>21</sup> «Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior [...].» (subraya la Sala).





carácter indemnizatorio<sup>22</sup>, pero, amén de obtener la declaración de nulidad del correspondiente acto acusado, como ocurrió en este caso, debe existir o demostrarse un daño antijurídico que amerite una compensación para la persona que la impetró.

En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y negó el restablecimiento del derecho deprecado.

#### **2.4. Condena en costas.**

Sobre la condena en costas, es importante destacar que no procede de manera automática, pues tal y como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, «[...] *solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación* [...]». Siendo así, teniendo en cuenta que en el trámite no se observa que se hayan causado, ni de las partes un actuar temerario, esta Sala no condenará en costas a la parte vencida.

### **III. DECISIÓN**

En atención a lo anterior, la Sala confirmará la sentencia del Tribunal Administrativo del Cesar, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 28 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda incoada por el señor Fernando Augusto Ramírez Ocampo contra el departamento del Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección C, auto de 14 de septiembre de 2018, proceso 25000-23-36-000-2015-01267-01(58122), C. P. Guillermo Sánchez Luque: «*Los dos medios de control comparten una naturaleza indemnizatoria, pero difieren en cuanto a la fuente que genera el daño, que supone una distinta formulación de las pretensiones y un término diverso de caducidad*».



**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Firmado electrónicamente  
**JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA**

Firmado electrónicamente  
**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**

Firmado electrónicamente  
**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**