|  |
| --- |
|  **CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS ─ Naturaleza** |

Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios deberán acudir a las diferentes modalidades de selección contempladas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que le permita como contratista celebrar contratos con las Entidades Estatales, al igual que podrían suscribir convenios de asociación previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, reglamentado por el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 para el desarrollo de los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley, o el proceso competitivo cuando existe más de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad previsto en su artículo 4 del citado Decreto.

Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2024



Señor

**JUAN CARLOS CORDOBA CASTRILLON**

juan.cordoba@gtcn.com.co

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C- 791 de 2024** |
| **Temas:**  | Celebración de contratos o convenio / CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS ─ Naturaleza |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20241029010952 |
|  |

Estimado señor Córdoba;

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud y radicada en esta entidad el 24 de octubre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

*(…) ¿* *Estimadas (os), agradezco se me indique cual es la normativa que define los parámetros de contratación y convenios para las estaciones de bomberos municipales? (…)*

1. **Problema jurídico planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: *¿Cuál es el marco jurídico aplicable para la contratación de estaciones de bomberos?*

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios deberán acudir a las diferentes modalidades de selección contempladas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que le permita como contratista celebrar contratos con las Entidades Estatales, al igual que podrían suscribir convenios de asociación previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, reglamentado por el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 para el desarrollo de los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley, o el proceso competitivo cuando existe más de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad previsto en su artículo 4 del citado Decreto.Asi las cosas, corresponde a cada entidad pública, en ejercicio de su competencia y previa valoración de los elementos fácticos y jurídicos, determinar la forma de adelantar su gestión contractual y definir la modalidad de selección para la contratación del cuerpo de bomberos.De esta manera, al tratarse de un análisis que se debe realizar en cada caso concreto, la Agencia, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de casos particulares corresponde a la entidad que debe adoptar la decisión correspondiente para atender las necesidades del municipio. |
|  |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* El artículo 1 la Ley 1575 de 2012, denominada *«Ley General de Bomberos de Colombia»,* define el servicio bomberil como un servicio público esencial y señala que este será prestado mediante instituciones Bomberiles[[1]](#footnote-1). Mediante la citada Ley se les impone a los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y, a los municipios, la obligación de prestar este servicio público esencial a través de sus cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios[[2]](#footnote-2).
* En consonancia con lo anterior, el artículo 18 *ibídem* clasifica a los cuerpos de bomberos en: bomberos oficiales, bomberos voluntarios y bomberos aeronáuticos, definiendo a los cuerpos voluntarios como 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».*
* De conformidad con las normas citadas, la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates y la atención de incidentes con materiales peligrosos se constituyen como un servicio público esencial a cargo del Estado, cuya prestación le fue asignada a los municipios y distritos, por lo tanto, es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Con el fin de prestar de forma eficiente el servicio público bomberil, los municipios y distritos pueden constituir su propio cuerpo de bomberos oficiales o pueden optar por celebrar contratos o convenios con cuerpos de bomberos voluntarios. Sobre la prestación del servicio objeto de la consulta, esta Agencia se pronunció mediante el concepto con radicado número 2201913000008606, del 19 de noviembre de 2019, indicando lo siguiente:

*Ahora bien, recopilando los fundamentos normativos del concepto, la Ley 1575 de 2012, artículo 3, inciso 4, establece que los municipios pueden cumplir la obligación de prestar el servicio esencial de gestión del riesgo contra incendios mediante: i) la constitución de cuerpos de bomberos oficiales o ii) la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios.*

*[…]*

*El texto de la norma no obliga a contratar con los bomberos voluntario, sino que faculta al municipio a hacerlo cuando no cuente con un cuerpo de bomberos oficiales, es más, la norma dispone que los municipios de menos de veinte mil habitantes cuentan con apoyo técnico del departamento, quien podrá asesorarlos con el fin de escoger la opción que mejor convenga entre constituir un cuerpo de bomberos oficial o contratar con uno voluntario.*

*Los elementos del contrato o convenio dados por la ley 1575 de 2012 son: i) el objeto contractual: 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, actividades que están a cargo de instituciones bomberiles; y ii) las partes: un municipio o distrito, a cuyo cargo esta la prestación del servicio público esencial de atención integral del riesgo de incendio, y un cuerpo de bomberos voluntarios reconocido, que sea capaz de prestar el servicio y cumpla con la regulación propia de su actividad[[3]](#footnote-3).*

* Ahora bien, respecto al Proceso de Selección para la celebración de un contrato con el cuerpo de bomberos voluntarios, el artículo 9 de la Ley 322 de 1996 disponía que los distritos, municipios y territorios indígenas debían contratar directamente con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, cuando no contaran con un cuerpo oficial[[4]](#footnote-4). No obstante, dicha norma fue derogada con la expedición de la Ley 1575 de 2012, **la cual no establece una modalidad de selección específica** para la elección del contratista, de lo cual se concluye que quedó derogada la posibilidad de que los municipios contrataran directamente el servicio bomberil con fundamento en aquella causal.
* Sobres este aspecto, es de resaltar que en exposición de motivos de la Ley 1575 de 2012 no se encuentra una justificación para derogar el artículo 6 de la Ley 322 de 1996, ni tampoco se encuentran los motivos que condujeron a que el legislador no determinara cuál es la modalidad de selección para la contratación con cuerpos de bomberos voluntarios. Sin embargo, en ese estado de cosas, en el que no existe una modalidad de selección especifica de contratación directa y que el contrato es celebrado por una Entidad Estatal, es necesario acudir en primera instancia al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[[5]](#footnote-5), que dispone que la escogencia del contratista se efectúa con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía o contratación directa, con base en las reglas y causales que el mismo artículo establece.
* Aunado a ello, y en virtud del inciso segundo del artículo 355 constitucional, que dispone *«(…) El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. (…)»,* el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, permitió que las Entidades Estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo de los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley.
* En consecuencia, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 092 de 2017 reglamentó la forma de contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política. No obstante, el Consejo de Estado, Sección Tercera, mediante auto del 6 de septiembre de 2019[[6]](#footnote-6) suspendió varios apartes de su articulado, por lo que en la actualidad, tan sólo el proceso competitivo cuando existe más de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad previsto en su artículo 4 y los convenios de asociación contenido en el artículo 5, los cuales hace referencia a aquellos que celebren para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que hace referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, se encuentran vigentes y, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del Cuerpo de Bomberos Voluntarios, dicha normatividad le es aplicable para la celebración de este tipo de convenios.
1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 1575 de 2012
* Ley 1150 de 2007
* Ley 489 de 1998
* Ley 322 de 1996
* Decreto 092 de 2017
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la naturaleza jurídica de los Cuerpos de Bomberos en los conceptos C-122 del 18 de marzo de 2022 y el C- 692 del 21 de octubre de 2022. Asimismo, respecto a la modalidad de selección de contratación de directa, se ha referido en los conceptos C-418 del 18 de agosto de 2021, C-561 del 08 de octubre de 2021 y el C-687 del 14 de enero de 2022. Algunas de las consideraciones de estos conceptos se reiteraron y se complementaron en lo pertinente para dar respuesta a su consulta.

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Frelatoria.colombiacompra.gov.co%2F&data=05%7C02%7Cana.ortizb%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527916488011%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=in4o%2Be0khWNMSHjVv27rZM0qcYLJmM4DxpEWjOE8yIU%3D&reserved=0).

También te invitamos a consultar las versiones V y VI de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionados con las guías de Plan Anual de Adquisiciones y la modalidad de selección de mínima cuantía , los cuales se pueden descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital&data=05%7C02%7Cana.ortizb%40colombiacompra.gov.co%7C096eca3fdcca424ff1c708dcf932f947%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638659244554083113%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=OZxcGIRDLR1ecP8MYxWhpdQ16XrqnZZ%2BRirDSWfY7jo%3D&reserved=0)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Christian Camilo Orjuela GaleanoContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Cardenas Contratista Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Artículo 1. Ley 1575 de 2021. 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, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado. Este servicio se presta a través de instituciones Bomberiles, según lo regulado por la Ley 1575 de 2012 “Ley General de Bomberos de Colombia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 1575 de 20212. «Artículo 3. COMPETENCIAS DEL NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL. El servicio público esencial se prestará con fundamento en los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución.

[…]

»Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios».  [↑](#footnote-ref-2)
3. Colombia Compra Eficiente. Concepto 2201913000008606, del 19 de noviembre de 2019. [↑](#footnote-ref-3)
4. «Artículo 9. Los distritos, municipios y territorios indígenas que no cuenten con sus propios Cuerpos de Bomberos Oficiales, o cuando la cobertura de éstos no sea la adecuada, de acuerdo con los parámetros que fije la Junta Nacional de Bomberos de Colombia, deberán contratar directamente con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, que se organicen conforme a la presente Ley, la prestación total o parcial según sea el caso del servicio público a su cargo». [↑](#footnote-ref-4)
5. «Artículo 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: […]». [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 19 de octubre de 2017 dentro del expediente No. 11001-03-26-000-2018-00113-00(62003), Consejero Ponente Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera. [↑](#footnote-ref-6)