

Al responder cite este número:
OFI2022-1863-OAJ-1400

Bogotá D.C. lunes, 7 de febrero de 2022

Señor

Hernando Darío Salazar

Sustanciador

Procuraduría provincial de Amaga - Antioquia

hsalazar@procuraduria.gov.co

Amaga, Antioquia

Asunto: Concepto sobre la viabilidad de poder celebrar convenios con los cuerpos de bomberos voluntariados para la prestación de servicio de grúa y parqueadero.

Referencia: PQRSD-094785 de 19 de noviembre de 2021.

Respetado señor Salazar:

En atención a su petición del 19 de noviembre del 2021 y radicada en esta oficina bajo las PQRSD-094785 de la misma fecha, a través de la cual formula consulta sobre la viabilidad de poder celebrar convenios interadministrativos con los cuerpos de bomberos voluntariados para la prestación de servicio de grúa y parqueadero, nos permitimos efectuar los siguientes planteamientos:

1. Consulta.

El señor Hernando Salazar, servidor público de la Procuraduría de Amaga - Antioquia, solicita concepto en el sentido de determinar si es viable celebrar convenios interadministrativos con los cuerpos de bomberos voluntariados, formulando la consulta en los siguientes términos:

“1. Pueden los municipios o la autoridad u organismo de tránsito celebrar convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios de cada municipio para prestar servicio de grúa y parqueadero /Patio.

2. Se afecta el servicio y la finalidad (ley 1575 de 2012) de los cuerpos de bomberos voluntarios, cuando se procede a celebrar este tipo de convenios, cuando nada tiene que ver con su misión como institución bomberil?

3. Debe el municipio exigir las pólizas respectivas a los cuerpos de bomberos para responder por irregularidades que se presenten en el traslado de vehículos y/o entrega de los mismos.

4. Ante la situación presentada en los diferentes municipios de sexta categoría, existe un acto administrativo que regule las actividades que pueden o no pueden realizar los municipios con los cuerpos de bomberos voluntarios?

2. Fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales

La Constitución Política de Colombia, prevé:

“ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...).”

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios

Ahora bien, La Ley 1575 de 2012 "**Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia**", reafirma en su artículo 3 que el cuerpo de bomberos prestará su servicio público con fundamento en los principios que establece el artículo 288 constitucional.

De igual forma, la referida disposición establece que las funciones de los cuerpos de bomberos son compartidas, la cual prevé:

“Artículo 1º. Responsabilidad compartida. 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 es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, en especial, los municipios, o quien haga sus veces, los departamentos y la Nación. Esto sin perjuicio de las atribuciones de las demás entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

En cumplimiento de esta responsabilidad los organismos públicos y privados deberán contemplar la contingencia de este riesgo en los bienes muebles e inmuebles (...) (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, la ley de Bomberos de Colombia, prevé que los Cuerpos de Bomberos son oficiales, voluntariados y aeronáuticos:

“ARTÍCULO 18. CLASES. Los Cuerpos de Bomberos son Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos, así:

“(…)

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. (...) (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Así mismo, en el artículo 22 establece las sus funciones de los cuerpos de bomberos, las cuales son:

“Artículo 22. Funciones. *Los cuerpos de bomberos tendrán las siguientes funciones:*

1. *Llevar a cabo la gestión integral del riesgo en incendios (...)*
2. *Adelantar los preparativos, coordinación y la atención en casos de rescates, tanto en los cuerpos de bomberos, como en la comunidad y en todas las instalaciones de las personas de derecho público y privado, de acuerdo con sus escenarios de riesgo.*
3. *Adelantar los preparativos, coordinación y la atención de casos de incidentes con materiales peligrosos, tanto en los cuerpos de bomberos, como en la comunidad y en todas las instalaciones de las personas de derecho público y privado, de acuerdo con sus escenarios de riesgo.*
4. *Investigar las causas de las emergencias que atienden y presentar su informe oficial a las autoridades correspondientes.*
5. *Servir de organismo asesor de las entidades territoriales en temas relacionados con incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos y seguridad humana.*
6. *Apoyar a los comités locales de gestión del riesgo en asuntos bomberiles.*
7. *Ejecutar los planes y programas que sean adoptados por las instituciones de los bomberos de Colombia (...)*”.

De otra parte, respecto a la contratación de grúas y parqueadero el Código Nacional de tránsito terrestre Ley 769 de 2002 estableció en su artículo 7:

“(...

PARÁGRAFO 4o. Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de

cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial”. (Negrilla y Subrayado fuera de texto).

3. Consideraciones

La Constitución Política de Colombia, reconoce que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, así mismo, establece que existe una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales bajo principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Es por ello que nace la figura de cuerpo de bomberos voluntarios, que si bien es cierto son de naturaleza privada y con personería jurídica, cumplen funciones públicas como lo son, entre otras de las señaladas en la Ley 1575 de 2012, 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.

Así mismo la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-770 de 1998 respecto de la naturaleza jurídica de los bomberos voluntarios, manifestó:

*“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. (...)”* (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Si bien es cierto los bomberos voluntarios no son servidores públicos y no están vinculados directamente con las entidades, el artículo 3 inciso 2º de la Ley 1575 establece **“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”**, es decir que da la viabilidad de que dicha prestación de servicio esencial pueda realizarse a través de la suscripción de contratos y/o convenios con el municipio, pero exclusivamente para la prestación del servicio contra incendios y demás señalados en la referida disposición.

De conformidad con los planteamientos, podemos sintetizar que los Cuerpos de Bomberos, sean oficiales, aeronáuticos o voluntarios se crearon con unos fines específicos, los cuales regula la Ley 1575 de 2012 y dentro de los cuales no les da la facultad de celebrar convenios o contratos para prestar el servicio de grúa y parqueadero.

Adicional a ello, la Ley 769 de 2002 también ha sido clara al establecer que “*los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía*”.

En este sentido, La sala de Consulta C.E 2034 de 2021 del Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil se ha pronunciado al respecto haciendo referencia a:

*“Teniendo en cuenta que cada entidad territorial sólo puede tener un organismo de tránsito y, a su vez, un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito, el organismo de tránsito respectivo puede tomar la decisión de asumir el servicio mediante un cuerpo de agentes propio, o contratarlo con la Policía Nacional. Si opta por esto último, de acuerdo con el parágrafo 4º del artículo 7º de la **ley 769 de 2002**, deberá celebrar contrato o convenio con la Dirección General de la Policía”.*

De igual manera el Ministerio de Transporte en concepto 15-02-2016, referente a la contratación de grúas y parqueaderos, señaló en unos de sus apartes:

“Las disposiciones transcritas establecen, las competencias y funciones de los organismos de tránsito y faculta en el parágrafo 2 del artículo 127 a los municipios que, en cabeza de alcalde como primera autoridad administrativa, “...contratarán con terceros los programas de operación de grúas y parqueaderos. Estos deberán constituir pólizas de cumplimiento y responsabilidad para todos los efectos contractuales. Los cobros por el servicio de grúa y parqueadero serán los que determine la autoridad de tránsito local.”

Así las cosas, en donde no exista Organismo de Tránsito del orden municipal (...) podrán contratar en los términos señalados en el Código Nacional de Tránsito Terrestre... operación de las grúas y parqueaderos, ...**teniendo en cuenta que los parqueaderos conforme a lo dispuesto en el artículo 125, debe estar autorizado por la autoridad competente.** (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Cabe resaltar que los procesos de contratación de la operación de grúas y parqueaderos, como las clases de pólizas exigidas, serán las que estén determinadas por la legislación para contratación y deberá hacerse la contratación teniendo en cuenta dicha normatividad (...)

Finalmente es importante aclarar, que, si bien es cierto la Ley 136 de 1994 modificada por el Decreto 2106 de 2019, en su artículo 6. Reconoce 6 clases de categorización de los municipios de conformidad con su número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica, en el tema que estamos abordando frente al servicio de los bomberos voluntarios y sus funciones no tienen ninguna excepción especial

4. Conclusión

De conformidad con los planteamientos constitucionales, legales y jurisprudenciales esbozados en el presente escrito, esta oficina procede a responder cada uno de sus interrogantes, en los siguientes términos:

1. *. Pueden los municipios o la autoridad u organismo de tránsito celebrar convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios de cada municipio para prestar servicio de grúa y parqueadero /Patio*

Teniendo en cuenta las funciones y misionalidad de los Cuerpos de Bomberos, no se puede celebrar convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios para prestar servicio de grúa y parqueadero, toda vez que si bien es cierto su naturaleza jurídica es privada, ellos tienen unas funciones específicas que van contrarias a la vigilancia y control de vehículos.

Aunado a lo anterior la contratación del servicio de grúa y parqueaderos se debe realizar conforme al trámite establecido para el efecto por la normatividad que lo regula, mediante proceso de selección.

2. *Se afecta el servicio y la finalidad (ley 1575 de 2012) de los cuerpos de bomberos voluntarios, cuando se procede a celebrar este tipo de convenios, ¿cuándo nada tiene que ver con su misión como institución bomberil?*

Si se afectaría la finalidad por la cual se constituyen los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, toda vez que la Ley 1575 ha sido clara a establecer cuál es su objeto y sus funciones específicas, las cuales no son otras que 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.

3. *Debe el municipio exigir las pólizas respectivas a los cuerpos de bomberos para responder por irregularidades que se presenten en el traslado de vehículos y/o entrega de los mismos.*

De acuerdo a las respuestas dadas anteriormente, no es viable la celebración de

convenios con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios para el servicio de grúa y parqueadero y por consiguiente, no nos pronunciaremos sobre las pólizas.

4. *¿Ante la situación presentada en los diferentes municipios de sexta categoría, existe un acto administrativo que regule las actividades que pueden o no pueden realizar los municipios con los cuerpos de bomberos voluntarios?*

La actividad de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios dada la finalidad que prestan como servicio esencial, se encuentran regulados y sometidos a la Constitución Política y la ley 1575 de 2012 y demás disposiciones que regulen el tema.

5. Naturaleza del Concepto.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, y por lo tanto, no compromete la responsabilidad del Ministerio, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, es solo un criterio orientador.

Cordialmente,

Lucía Margarita Soriano Espinel
Jefe Oficina Asesora Jurídica



Documento emitido por el Ministerio del Interior. [URL de verificación:](https://compromisos.mininterior.gov.co/consulta/?ID=ZbsseB5YIS79DO0yH72IEA==)
<https://compromisos.mininterior.gov.co/consulta/?ID=ZbsseB5YIS79DO0yH72IEA==>

Elaboró: María Camila Urueña, Abogada Contratista OAJ - GAA
Revisó: Zulma Gutiérrez, Profesional Especializado
Aprobó: Lucía Margarita Soriano Espinel, Jefe Oficina Asesora Jurídica

PQRSD-094785 de 19 de noviembre de 2021.
TRD 1400.1402.16.74