

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CUERPOS DE BOMBEROS VOLUNTARIOS – Contratación directa – Proveedor exclusivo

Tratándose del objeto propio de la prestación del servicio bomberil, cuando el análisis del sector demuestre que —por efecto de la regulación sectorial— un único cuerpo puede prestarlo lícitamente sin incurrir en la causal de suspensión de su personería, la entidad puede sustentar la configuración de esa causal, entendiendo que resulta aplicable el supuesto del artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015 al existir un único proveedor en el "territorio nacional" que pueda prestar el servicio requerido.

Esto obedece a que la Ley 1575 de 2012 dispone que solo puede existir un cuerpo de bomberos voluntario por municipio, y a que el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, adoptado mediante la Resolución 0661 de 2014 y modificado mediante la Resolución 1127 de 2018, contempla como causal de suspensión de la personería jurídica el hecho de contratar con municipios o distritos en los que ya exista un cuerpo legalmente reconocido y con certificado de cumplimiento, de modo que los cuerpos de otras jurisdicciones no pueden concurrir sin exponerse a esa consecuencia.

Esta lectura es congruente con el deber permanente de garantizar la continuidad del servicio y con el hecho de que la exclusividad, en este sector, no deriva de una posición comercial del prestador, sino de una restricción impuesta por su propio régimen jurídico. En todo caso, la causal conserva su carácter restrictivo: la entidad debe justificar su configuración en los estudios y documentos previos —acreditando la regulación aplicable, la existencia y certificación del cuerpo local y la imposibilidad jurídica de que otros cuerpos concurren— y no puede extenderla a objetos distintos de la prestación del servicio esencial —como la adquisición de bienes, dotaciones, vehículos u obras—, respecto de los cuales sí puede existir libre concurrencia, aun cuando en ellos participen cuerpos voluntarios.

CONTRATACIÓN CON ESAL – Contrato de colaboración – Objeto – Alcance

Los *contratos del artículo 355 de la Constitución Política* tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, siempre que estén previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre ésta y la ESAL, toda vez que el beneficio directo lo recibirán, en últimas, los sectores de este tipo de acciones de fomento. Para celebrar estos contratos, según lo establece el artículo 3 del Decreto 092 de 2017, por regla general, la entidad debe adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista. En particular, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) que el objeto del contrato corresponda a programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo; y ii) que no haya una contraprestación directa a favor de la entidad estatal, es decir, que el programa o

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

actividad a desarrollar este dirigida al beneficio de la población en general, ya que cuando se adquieren bienes o servicios o se ejecutan obras en una relación conmutativa, las normas aplicables son las del Estatuto General de Contratación. Solo cuando se reúnan estas condiciones es procedente celebrar contratos del artículo 355 de la Constitución Política; de lo contrario, se aplicarán las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

CONTRATACIÓN CON ESAL – Contrato de asociación – Objeto – Alcance

De otro lado, los *convenios de asociación* “[t]ienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley”¹. En estos convenios existen aportes dirigidos, especialmente, a lograr la ejecución del convenio. De todos modos, la entidad deberá adelantar un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero para la ejecución de estas actividades, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. El convenio de asociación no es conmutativo, y por tanto, la entidad no instruye al contratista para desarrollar los programas o actividades previstas, sino que se asocia con él para el cumplimiento de objetivos comunes².

CUERPOS DE BOMBEROS VOLUNTARIOS – Objeto del contrato – Atención de emergencias – Excepción

En particular, la excepción que cubre los contratos requeridos para cubrir emergencias y desastres, es de interpretación restrictiva y exige una motivación concreta, verificable y directamente relacionada con el objeto contractual. No obstante, resulta relevante para los contratos bomberiles, pues, conforme a la definición y el alcance de la actividad (artículo 22 de la Ley 1575 de 2012) y a las fases de preparación y respuesta del manejo de desastres (Ley 1523 de 2012), el servicio no se agota en la atención del evento consolidado o declarado, sino que comprende el alistamiento y la disponibilidad operativa como condiciones indispensables para responder cuando el riesgo se materializa. Actividades como la atención de incidentes relacionados con incendios, que de conformidad con el artículo 22 de la Ley 1575 de 2012, desarrollan los cuerpos de bomberos, están contempladas dentro de las actividades asociadas a la Preparación y Respuesta, reguladas por la Ley 1523 de 2012 en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. Por ello, la excepción puede comprender contratos cuyo objeto sea mantener la capacidad indispensable de preparación, alistamiento y disponibilidad para

¹ Concepto del 3 de septiembre de 2019, radicado No. 2201913000006512.

² Sobre la naturaleza de los convenios de asociación, se reitera lo expuesto en el concepto del 19 de noviembre de 2019, con radicado No. 2201913000008611.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

responder a las emergencias que puedan ocurrir dentro del periodo de la prohibición, y no solo la atención posterior de un desastre.

Esta interpretación no opera de manera automática ni habilita una invocación genérica del carácter esencial del servicio: la entidad conserva la carga de demostrar, en cada caso, la causal legal de contratación directa que sustente el negocio; los riesgos concretos del territorio y la relación causal directa entre el objeto y la preparación o atención de emergencias; la delimitación del objeto, con correspondencia verificable entre lo contratado y los componentes indispensables de respuesta; la temporalidad limitada al periodo estrictamente necesario; la proporcionalidad del plazo y del valor; y la imposibilidad de acudir oportunamente a una modalidad competitiva.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 27 de agosto de 2026

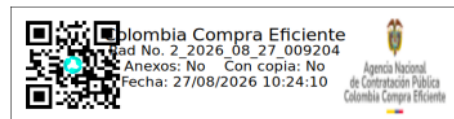
Señor

Hernán Guillermo Sanabria Bermúdez

Coordinador Ejecutivo de la Junta Departamental de Bomberos de
Cundinamarca

coordinador.bomberoscundi@gmail.com

Ciudad



Concepto C-1139 de 2026

Temas: CUERPOS DE BOMBEROS VOLUNTARIOS –
Contratación directa – Proveedor exclusivo /
CONTRATACIÓN CON ESAL – Contrato de colaboración
– Objeto – Alcance / CONTRATACIÓN CON ESAL –
Contrato de asociación – Objeto – Alcance / CUERPOS
DE BOMBEROS VOLUNTARIOS – Objeto del contrato –
Atención de emergencias – Excepción

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No.
1_2026_07_16_009400

Estimado señor Sanabria:

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 de consulta del 16 de julio de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"[...] VII. PROBLEMA JURÍDICO PRINCIPAL:

¿Cómo debe interpretarse y aplicarse la prohibición de contratación directa prevista en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 respecto de los contratos o convenios mediante los cuales los municipios y distritos garantizan la prestación del servicio público esencial bomberil, cuando la reglamentación especial limita de manera relevante la contratación de cuerpos pertenecientes a otras jurisdicciones y el servicio exige disponibilidad permanente, preparación y capacidad inmediata de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

respuesta; y cuáles son los criterios generales para determinar la modalidad de selección procedente en cada escenario?

Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 cuando, por la naturaleza de las partes y del negocio jurídico, se trate propiamente de un convenio interadministrativo.

VIII. CONSULTAS JURÍDICAS:

1. *¿Qué incidencia tiene el régimen especial de las Leyes 1523 y 1575 de 2012 y su reglamentación en la determinación del régimen contractual y de la modalidad de selección aplicables a los contratos o convenios con cuerpos de bomberos voluntarios?*

2. *¿Qué efecto produce el numeral 5 del artículo 4 de la Resolución 0661 de 2014, modificado por el artículo 3 de la Resolución 1127 de 2018, en el estudio del sector y en la determinación de una pluralidad real, efectiva y jurídicamente viable de oferentes?*

3. *Cuando el estudio del sector determine que los cuerpos de otras jurisdicciones quedarían expuestos a la causal de suspensión prevista en la reglamentación bomberil y solo se identifique un cuerpo que pueda contratar sin afrontar esa consecuencia, ¿debe adelantarse de todas formas un procedimiento competitivo o qué criterio general debe aplicar la entidad para determinar la modalidad procedente?*

4. *¿La situación anterior puede encuadrarse en la causal de inexistencia de pluralidad de oferentes del literal g) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, teniendo en cuenta que el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015 se refiere al proveedor exclusivo en el territorio nacional?*

5. *¿La excepción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005 para los contratos requeridos para cubrir emergencias y desastres puede comprender contratos cuyo objeto directo, necesario y proporcional sea mantener la preparación, el alistamiento, la disponibilidad y la capacidad inmediata de respuesta bomberil, o exige la materialización o declaración previa de una situación concreta?*

6. *En caso de que la preparación y disponibilidad puedan quedar comprendidas en la excepción, ¿qué elementos de motivación, prueba, temporalidad, proporcionalidad, delimitación del objeto, relación causal y alcance económico debe acreditar la entidad territorial?*

7. *¿Qué criterios permiten diferenciar los contratos sometidos a la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 de los negocios jurídicos que, por su objeto, estructura y finalidad, pueden celebrarse bajo el Decreto 092 de 2017 con cuerpos de bomberos voluntarios?*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

8. ¿Qué alternativas de planeación, selección, prórroga, modificación, adición o estructuración contractual pueden emplear las entidades territoriales para evitar la interrupción del servicio durante la vigencia de la restricción electoral, sin desconocer la prohibición de contratación directa ni utilizar indebidamente sus excepciones?"

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿En qué supuestos es procedente la contratación directa de los cuerpos de bomberos voluntarios?; ii) ¿cuál es el marco jurídico de los convenios de asociación regidos por el Decreto 092 de 2017?; y iii) ¿cuál es el alcance de las excepciones a la prohibición del artículo 33 de la Ley de garantías Electorales con respecto a la contratación directa que se realice para la prestación del servicio público bomberil?

2. Respuesta:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

i. El artículo 9 de la Ley 322 de 1996, que obligaba a los distritos, municipios y territorios indígenas sin cuerpo oficial a contratar directamente con los cuerpos de bomberos voluntarios, fue derogado por la Ley 1575 de 2012, la cual no estableció una modalidad de selección específica para la escogencia del contratista. En consecuencia, la posibilidad de contratar directamente con fundamento en aquella norma quedó sin sustento, sin que ello implique que la entidad no pueda recurrir a la contratación directa cuando se configure alguna de las causales previstas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, incluyendo los presupuestos de la causal del literal g) del numeral 4, relativa a la inexistencia de pluralidad de oferentes.

Tratándose del objeto propio de la prestación del servicio bomberil, cuando el análisis del sector demuestre que —por efecto de la regulación sectorial— un único cuerpo puede prestarlo lícitamente sin incurrir en la causal de suspensión de su personería, la entidad puede sustentar la configuración de esa causal, entendiendo que resulta aplicable el supuesto del artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015 al existir un único proveedor en el "territorio nacional" que pueda prestar el servicio requerido.

Esto obedece a que la Ley 1575 de 2012 dispone que solo puede existir un cuerpo de bomberos voluntario por municipio, y a que el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, adoptado mediante la Resolución 0661 de 2014 y modificado mediante la Resolución 1127 de 2018, contempla como causal de suspensión de la personería jurídica el hecho de contratar con municipios o distritos en los que ya exista un cuerpo legalmente reconocido y con certificado de cumplimiento, de modo que los cuerpos de otras jurisdicciones no pueden concurrir sin exponerse a esa consecuencia.

Esta lectura es congruente con el deber permanente de garantizar la continuidad del servicio y con el hecho de que la exclusividad, en este sector, no deriva de una posición comercial del prestador, sino de una restricción impuesta por su propio régimen jurídico. En todo caso, la causal conserva su carácter restrictivo: la entidad debe justificar su configuración en los estudios y documentos previos —acreditando la regulación aplicable, la existencia y certificación del cuerpo local y la imposibilidad jurídica de que otros cuerpos concurren— y no puede extenderla a objetos distintos de la prestación del servicio esencial —como la adquisición de bienes, dotaciones, vehículos u

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obras—, respecto de los cuales sí puede existir libre concurrencia, aun cuando en ellos participen cuerpos voluntarios.

ii. Para cumplir la obligación del inciso cuarto del artículo 3 de la Ley 1575 de 2012 también es posible celebrar convenios de asociación conforme al artículo 96 de la Ley 489 de 1998, cuya selección reglamenta el artículo 5 del Decreto 092 de 2017. Este decreto regula dos negocios distintos: los contratos del artículo 355 de la Constitución Política —o *contratos de colaboración*—, dirigidos a impulsar programas y actividades de interés público previstos en el plan de desarrollo, y los *convenios de asociación*, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales.

Ninguno de los dos da lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad ni a una relación conmutativa, pues en ambos existen aportes dirigidos exclusivamente a lograr la ejecución del objeto común, no a remunerar al asociado. En los *convenios de asociación* la entidad debe adelantar, por regla general, un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio y siempre que se verifique previamente que ninguna otra ESAL ofrece un aporte igual o superior; cuando concurra más de una, la entidad debe seleccionar objetivamente con cuál asociarse, para lo cual puede diseñar herramientas de comparación que le permitan escoger a la que ofrezca las mejores condiciones, sin que ello equivalga a una remisión total al EGCAP.

En efecto, lo determinante para aplicar el Decreto 092 de 2017 no es la naturaleza de ESAL del contratista, sino el objeto del negocio: si la entidad adquiere o se abastece de un bien, obra o servicio en una relación conmutativa, aunque el proveedor sea una ESAL, la normativa aplicable es la de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y no la del Decreto 092 de 2017.

iii. Durante el periodo de aplicación de la prohibición del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, los municipios y distritos no pueden acudir a la contratación directa —entendida como todo sistema de selección sin convocatoria pública ni posibilidad de participación de una pluralidad de oferentes—, lo que comprende las causales del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el supuesto del artículo 5 del Decreto 092 de 2017, salvo que se configure alguna de las excepciones del inciso segundo del artículo 33.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En particular, la excepción que cubija los contratos requeridos para cubrir emergencias y desastres, es de interpretación restrictiva y exige una motivación concreta, verificable y directamente relacionada con el objeto contractual. No obstante, resulta relevante para los contratos bomberiles, pues, conforme a la definición y el alcance de la actividad (artículo 22 de la Ley 1575 de 2012) y a las fases de preparación y respuesta del manejo de desastres (Ley 1523 de 2012), el servicio no se agota en la atención del evento consolidado o declarado, sino que comprende el alistamiento y la disponibilidad operativa como condiciones indispensables para responder cuando el riesgo se materializa. Actividades como la atención de incidentes relacionados con incendios, que de conformidad con el artículo 22 de la Ley 1575 de 2012, desarrollan los cuerpos de bomberos, están contempladas dentro de las actividades asociadas a la Preparación y Respuesta, reguladas por la Ley 1523 de 2012 en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. Por ello, la excepción puede comprender contratos cuyo objeto sea mantener la capacidad indispensable de preparación, alistamiento y disponibilidad para responder a las emergencias que puedan ocurrir dentro del periodo de la prohibición, y no solo la atención posterior de un desastre.

Esta interpretación no opera de manera automática ni habilita una invocación genérica del carácter esencial del servicio: la entidad conserva la carga de demostrar, en cada caso, la causal legal de contratación directa que sustente el negocio; los riesgos concretos del territorio y la relación causal directa entre el objeto y la preparación o atención de emergencias; la delimitación del objeto, con correspondencia verificable entre lo contratado y los componentes indispensables de respuesta; la temporalidad limitada al periodo estrictamente necesario; la proporcionalidad del plazo y del valor; y la imposibilidad de acudir oportunamente a una modalidad competitiva.

Finalmente, las entidades pueden planear con antelación y perfeccionar el contrato antes del inicio de la restricción; adelantar durante ella modalidades competitivas, que no están prohibidas; tramitar prórrogas, modificaciones, adiciones o cesiones de contratos suscritos con anterioridad, respetando los principios y límites legales —entre ellos el del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993— y sin hacer nugatoria la prohibición; y acudir a la contratación directa únicamente cuando una causal se configure de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

manera estricta y, de forma concurrente, opere una excepción del artículo 33, o cuando se declare la urgencia manifiesta del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Dentro de este marco, al tratarse de un análisis que debe realizarse frente a cada asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos 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. Así, cada Entidad Estatal establecerá la forma de adelantar su gestión contractual y determinará, bajo su propia responsabilidad los aspectos objeto de consulta, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente definir, autorizar o validar esa decisión.

3. Razones de la respuesta:

i. El artículo 1 de la Ley 1575 de 2012, denominada "*Ley General de Bomberos de Colombia*", dispone que la gestión integral del riesgo contra incendio, la preparación y atención de rescates en todas sus modalidades y la respuesta a incidentes con materiales peligrosos constituyen una responsabilidad concurrente de las autoridades y de los habitantes del territorio nacional, con especial énfasis en los municipios, los departamentos y la Nación, sin perjuicio de las competencias asignadas a las demás entidades que integran el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres³. De acuerdo con esto, la norma dispone un esquema de *responsabilidad compartida*, en el marco del cual las entidades públicas y privadas deben incorporar la contingencia asociada a estos riesgos en la administración de sus bienes muebles e inmuebles —incluidos parques naturales, edificaciones, desarrollos urbanísticos e instalaciones— y

³ Ley 1575 de 2012. "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".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

adelantar planes, programas y proyectos orientados a reducir su vulnerabilidad y fortalecer la prevención y atención de tales eventos.

En consonancia con lo anterior, el artículo 2 dispone que la gestión integral del riesgo contra incendio, la preparación y atención de rescates en todas sus modalidades y la respuesta a incidentes con materiales peligrosos se encuentran a cargo de las instituciones bomberiles y, para todos los efectos, constituyen un servicio público esencial bajo responsabilidad del Estado. En ese sentido, corresponde al Estado garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, de manera directa a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y aeronáuticos, asegurando la continuidad y cobertura de este servicio.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 1575 de 2012 establece el marco conceptual y los principios que orientan la organización, dirección y prestación del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendio, así como las actividades de rescate y atención de incidentes con materiales peligrosos. Para el efecto, el inciso cuarto de la norma establece que: “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*” [Énfasis fuera de texto]. En este sentido, la expresión empleada por el legislador tiene carácter imperativo, de modo que impone un deber permanente de organización, financiación y garantía del servicio. Por esta razón, cuando la entidad territorial carece de cuerpo oficial, el instrumento contractual constituye el mecanismo a través del cual la entidad cumple con una competencia legal propia.

Los cuerpos de bomberos voluntarios son asociaciones cívicas, privadas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, reconocidas y certificadas por la Dirección Nacional de Bomberos, sometidas a un régimen especial de creación, funcionamiento, vigilancia y control⁴. Adicionalmente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 de la referida ley, los *Cuerpos de Bomberos*

⁴Ley 1575 de 2012, artículos 4 y 18. Sobre la naturaleza asociativa y sin ánimo de lucro de los cuerpos de bomberos voluntarios, véase también Función Pública, Concepto 264181 de 2023: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=231550>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Voluntarios Reconocidos integran los Bomberos de Colombia y hacen parte integral del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

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, cuando no cuente con la primera opción. 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 voluntarios, 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, 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"⁵.

⁵ Colombia Compra Eficiente. Concepto 2201913000008606 del 19 de noviembre de 2019.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Respecto al proceso de selección para la celebración de un contrato con el cuerpo de bomberos voluntarios, es importante aclarar que el régimen especial de las Leyes 1523 y 1575 de 2012 determina el *objeto* del servicio, la *obligación* territorial de prestarlo y los *requisitos habilitantes* propios del sector (reconocimiento institucional, certificado de cumplimiento, capacidad técnica y operativa), pero no crea un régimen de contratación autónomo que desplace el EGCAP. Los municipios y distritos son Entidades Estatales sometidas a las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, por lo que la escogencia del contratista debe efectuarse mediante la modalidad de selección que corresponda al objeto y a la cuantía.

Como se señaló en el concepto 4201913000006918 –radicado de salida 2201913000008606– del 19 de noviembre de 2019, y lo reiteró en el concepto C-021 de 2026 por usted citado, 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 oficial⁶. 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 esto se concluye que la posibilidad de contratar directamente el servicio bomberil con cuerpos voluntarios con fundamento en aquella disposición fue derogada; sin embargo, se aclara que esto no implica que la entidad no pueda recurrir a la contratación directa cuando se configure alguna de las causales previstas para ello en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

En el concepto C-021 de 2026 esta Agencia sostuvo que la exposición de motivos de la Ley 1575 de 2012 no justificó dicha modificación, ni son claros los motivos que condujeron a que el legislador no determinara cuál es la modalidad de selección para la contratación con cuerpos de bomberos voluntarios. En ese orden, la Agencia señaló que dado que no existe una modalidad o causal específica establecida en el marco jurídico que rige la prestación del servicio bomberil para la celebración de *contratos* que tengan por objeto el desarrollo de

⁶ “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”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estas actividades, las Entidades Estatales sujetas al EGCAP deben acudir a las modalidades de selección previstas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, – licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía o contratación directa–, siguiendo las reglas y causales que dicha disposición establece.

Sobre este fundamento, es posible que la entidad municipal o distrital contrate al cuerpo de bomberos voluntario de manera directa cuando se configure la causal del literal g) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, la cual autoriza la contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado. El artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015 desarrolla esta causal especificando los supuestos en los cuales debe entenderse que no existe pluralidad de oferentes, a saber: i) cuando una sola persona puede proveer el bien o servicio, ya sea por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de autor, o ii) por ser “proveedor exclusivo en el territorio nacional”⁷.

Con respecto a la aplicación de esta causal al supuesto de objeto de consulta, esta Agencia considera que, bajo el cumplimiento de determinados supuestos, la contratación por parte de los distritos o municipios de los cuerpos de bomberos voluntarios puede cumplir los presupuestos exigidos para entender que un solo proveedor “en el territorio nacional” tiene la capacidad de prestar el servicio requerido, caso en el cual será posible aplicar la causal de contratación directa del referido literal g) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

La prestación del servicio público esencial bomberil constituye una actividad reglada, en la que el propio ordenamiento sectorial impone limitaciones y determina quién puede prestarla lícitamente en cada jurisdicción. En efecto, tal como se mencionó antes, la Ley 1575 de 2012 señala que los distritos y municipios deben prestar el servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales, cuando cuenten con estos, o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios. Aunado a lo anterior, el parágrafo del artículo 17 de la ley señala que ningún municipio podrá tener más de un cuerpo de bomberos voluntario. Este marco jurídico supone que si un municipio no cuenta con un cuerpo oficial de bomberos tiene la obligación de contratar con un cuerpo voluntario y que solo podrá existir uno en su jurisdicción.

⁷Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4, literal g); y Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.8.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En principio, esta disposición no limita la posibilidad de que el municipio celebre el contrato o convenio que demanda la prestación del servicio con un cuerpo voluntario perteneciente a otra jurisdicción. Sin embargo, el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia contempla como causal de suspensión de la personería jurídica de un cuerpo voluntario el hecho de contratar con municipios o distritos en los cuales exista un cuerpo de bomberos legalmente reconocido y con certificado de cumplimiento⁸. De esta previsión se sigue que, cuando en una jurisdicción opera un cuerpo reconocido y certificado, los cuerpos de otras jurisdicciones no pueden concurrir a prestar el servicio sin exponerse a una consecuencia administrativa que compromete su existencia jurídica. En tales condiciones, para el objeto específico de la prestación del servicio bomberil en ese territorio, no existe un escenario real de competencia, pues existe un único prestador jurídicamente habilitado en todo el territorio para proveer el servicio esencial.

A partir de lo anterior, esta Agencia considera que la expresión “territorio nacional” del artículo 2.2.1.2.1.4.8 puede aplicarse en consideración al *ámbito respecto del cual el ordenamiento autoriza la prestación del servicio*. Tratándose del objeto propio de la prestación del servicio bomberil, cuando el análisis del sector demuestre que —por efecto de la regulación sectorial— un único cuerpo puede prestarlo lícitamente en la jurisdicción sin incurrir en la causal de suspensión de su personería, la entidad territorial puede sustentar la configuración de la causal de inexistencia de pluralidad de oferentes y, por consiguiente, acudir a la contratación directa con dicho cuerpo, pues se satisface el supuesto de la norma que exige que exista un proveedor exclusivo en el territorio nacional que pueda prestar el servicio requerido. Esta lectura resulta congruente con el deber permanente de garantizar la continuidad de un servicio esencial y con el reconocimiento de que la exclusividad, en este sector, no obedece a una posición comercial del prestador, sino a una restricción impuesta por su propio régimen jurídico.

Ahora bien, la aplicación de la causal objeto de análisis sigue siendo restrictiva y no admite una interpretación flexible o extensión a supuestos distintos a los contemplados en la ley y su reglamento. En este sentido,

⁸Resolución 0661 de 2014 del Ministerio del Interior — Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia —, artículo 4, numeral 5, modificado por el artículo 3 de la Resolución 1127 de 2018: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col137280.pdf>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

corresponde a la entidad justificar la configuración de la causal que fundamenta la contratación directa en los estudios y documentos previos⁹, acreditando la regulación aplicable, la existencia y certificación del cuerpo local, la realidad del mercado y la imposibilidad jurídica de que otros cuerpos del territorio nacional puedan prestar el servicio sin incurrir en la causal de suspensión. Adicionalmente, la causal no puede extenderse a objetos o finalidades distintos a satisfacer el deber legal de prestación del servicio esencial bomberil —tales como la adquisición de bienes, dotaciones, vehículos, obras u otros servicios—, respecto de los cuales puede existir libre concurrencia, aun cuando en ellos participen cuerpos voluntarios.

En conclusión, los distritos o municipios podrán contratar directamente a los cuerpos voluntarios de bomberos para la prestación del servicio esencial cuando se configuren las causales de contratación directa establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, lo cual incluye el análisis de si se configuran los supuestos para que sea procedente la causal del literal g) sobre proveeduría exclusiva. Tratándose del objeto propio de la prestación del servicio bomberil, cuando el análisis del sector demuestre que un único cuerpo puede prestarlo lícitamente en la jurisdicción sin incurrir en la causal de suspensión de su personería, la entidad puede sustentar la causal de inexistencia de pluralidad de oferentes (proveedor exclusivo), entendiendo la expresión “territorio nacional” en función del ámbito respecto del cual el ordenamiento autoriza la prestación. Ello exige justificación rigurosa en los estudios y documentos previos y no puede extenderse a objetos o finalidades distintos de la prestación del servicio que sí admitan libre concurrencia, aun cuando involucren a cuerpos voluntarios.

Es importante resaltar que el análisis del sector debe reflejar el mercado real y jurídicamente viable, y no puede presumir una concurrencia meramente formal que desconozca las limitaciones propias del sector. La restricción territorial de la reglamentación bomberil constituye un insumo esencial de ese análisis, aunque no crea, por sí misma, una modalidad de contratación directa.

ii. Por otra parte, en atención a la naturaleza jurídica de los *Cuerpos de Bomberos Voluntarios*, al interés general asociado a la prestación del servicio de gestión integral del riesgo contra incendio y a la gratuidad que la ley impone

⁹Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.6.1 (deber de análisis del sector).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

respecto de algunas de las actividades desarrolladas por los bomberos¹⁰, también es posible que, para efectos de cumplir con la obligación dispuesta en el inciso cuarto del artículo 3 de la Ley 1575 de 2012 se celebren convenios de asociación de acuerdo con lo establecido en el artículo 96 de Ley 489 de 1998, cuya selección reglamenta el artículo 5 del Decreto 092 de 2017.

El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. Igualmente, establece que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán, con sus propios recursos, contratar con ESAL con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo¹¹. Por otra parte, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 permite a las entidades públicas en general, es decir, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas. Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad¹².

El Decreto 092 de 2017 dispone reglas para las contrataciones que realicen las entidades estatales con las ESAL. El Decreto regula dos (2) eventos: i) los contratos del artículo 355 de la Constitución Política con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo; y ii) los convenios de asociación, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

¹⁰ Ley 1575 de 2012: "Los cuerpos de bomberos no podrán cobrar suma alguna a la ciudadanía o exigir compensación de cualquier naturaleza en contraprestación a los servicios de emergencia".

¹¹ Sobre esta norma, consultar los conceptos del 8 de octubre de 2019, con radicado No. 2201913000007532, y del 20 de diciembre de 2019, con radicado No. 4201913000008240.

¹² Al respecto, la Ley 489 de 1998 dispone que "Art. 96. 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 conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Los *contratos del artículo 355 de la Constitución Política* tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, siempre que estén previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre ésta y la ESAL, toda vez que el beneficio directo lo recibirán, en últimas, los sectores de este tipo de acciones de fomento. Para celebrar estos contratos, según lo establece el artículo 3 del Decreto 092 de 2017, por regla general, la entidad debe adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista. En particular, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) que el objeto del contrato corresponda a programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo; y ii) que no haya una contraprestación directa a favor de la entidad estatal, es decir, que el programa o actividad a desarrollar este dirigida al beneficio de la población en general, ya que cuando se adquieren bienes o servicios o se ejecutan obras en una relación conmutativa, las normas aplicables son las del Estatuto General de Contratación. Solo cuando se reúnan estas condiciones es procedente celebrar contratos del artículo 355 de la Constitución Política; de lo contrario, se aplicarán las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

De otro lado, los *convenios de asociación* “[t]ienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley”¹³. En estos convenios existen aportes dirigidos, especialmente, a lograr la ejecución del convenio. De todos modos, la entidad deberá adelantar un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero para la ejecución de estas actividades, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. El convenio de asociación no es conmutativo, y por tanto, la entidad no instruye al contratista para desarrollar los programas o actividades previstas, sino que se asocia con él para el cumplimiento de objetivos comunes¹⁴.

¹³ Concepto del 3 de septiembre de 2019, radicado No. 2201913000006512.

¹⁴ Sobre la naturaleza de los convenios de asociación, se reitera lo expuesto en el concepto del 19 de noviembre de 2019, con radicado No. 2201913000008611.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Como el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 determina que el convenio busca el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que la ley les asigna a las entidades estatales, lo cierto es que las funciones legales de las entidades estatales que suscriben conjuntamente el convenio deben coincidir. Igualmente, atendiendo a que los convenios de asociación “no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio”, las entidades deben asegurarse de que su contratista, es decir, las ESAL, aporte al menos el treinta por ciento del valor del convenio para celebrarlo directamente. Además, en atención al inciso 2 del artículo 5 del Decreto 092 de 2017, deben asegurarse de que no haya otras ESAL que ofrezcan su compromiso de recursos en dinero en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. En caso de que la entidad encuentre que más de una ESAL le ofrece al menos el 30% de recursos en dinero para el convenio de asociación, debe seleccionar objetivamente con cual asociarse.

La noción “seleccionar de forma objetiva”, contenida en la disposición *sub examine* no puede ser entendida como una remisión total a las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007. A lo que se refiere la norma es a que la entidad estatal debe diseñar herramientas que permitan una comparación objetiva de las entidades sin ánimo de lucro para seleccionar objetivamente a aquella que tenga las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado con el proyecto de cooperación. Por ello, la entidad puede tomar la decisión de acudir a los procesos de selección de contratistas que establece el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o, incluso, al trámite que regula el inciso 2 del artículo 2 del Decreto 092 de 2017.

Es importante aclarar que los negocios jurídicos que regula el Decreto 092 de 2017 “[...] son esencialmente distintos a los contratos para la adquisición y aprovisionamiento de bienes, obras o servicios regulados por el estatuto de contratación y[, como tal,] no hacen parte del sistema de compra pública. [...] De acuerdo con lo anterior, si la entidad estatal adquiere o se abastece de un bien, obra o servicio en un contrato conmutativo en el cual el proveedor es una [ESAL], debe aplicar el régimen contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2007, y no el Decreto 092 de 2017¹⁵. Así lo consideró la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

“Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de contratación de la ley 80 de 1.993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista.

Cuando el artículo 355 autoriza a las entidades estatales a celebrar contratos para “impulsar” programas y actividades de interés público, se refiere a los del ente privado y no a los del Estado, pues respecto de éste el deber constitucional es no sólo impulsarlos sino cumplirlos, conforme las disposiciones contractuales vigentes, como sería por ejemplo, contratos de prestación de servicios o de obra pública”¹⁶.

De acuerdo con lo anterior, no todas las actividades que las entidades estatales deben desarrollar para alcanzar sus objetivos misionales deben ejecutarse a través de la celebración de contratos del artículo 355 superior o convenios de asociación. Debe tenerse en cuenta que lo que determina la aplicación del Decreto 092 de 2017 no es únicamente el carácter de las ESAL sino el objeto del contrato o convenio que la entidad pretende adelantar. Por tanto, el hecho de que se trate de una entidad sin ánimo de lucro no implica que necesariamente deba celebrarse un contrato de colaboración o un convenio de asociación. Así lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-287 del 18 de abril de 2012, en la que sostuvo lo siguiente:

“Las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro han sido definidas por la doctrina como personas jurídicas que surgen de la voluntad de un grupo de individuos que vinculan un capital a la obtención de un fin de interés general o de bienestar común no lucrativo, de manera que tienen como finalidad propia la satisfacción de intereses públicos y sociales.

¹⁵ Cfr. Concepto del 21 de agosto de 2019, dictado dentro del radicado No. 2201913000006047.

¹⁶ Concepto del 24 de febrero de 2005, con radicado No. 1626, C.P. Dra. Gloria Duque Hernández

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Sin embargo, el hecho que no persigan una finalidad lucrativa, no significa que no desarrollen actividades que generen utilidades, lo que pasa es que a diferencia de las sociedades, el lucro o ganancia obtenida no se reparte entre sus miembros sino que se integra al patrimonio de la asociación para la obtención del fin deseado. Así, el elemento característico de las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro radica, precisamente, en la determinación de sus miembros de desarrollar una actividad de interés general sin esperar a cambio repartición de utilidades en proporción a su aporte, ni la recuperación del mismo en el momento de su disolución o liquidación". [Cursivas propias]

Lo anterior se justifica en que la principal característica de las ESAL es la ausencia de lucro, es decir, las ganancias o beneficios económicos no están destinados a repartirse en favor de los miembros ni de terceros, sino que permanecen dentro de la entidad incrementando su patrimonio. Con todo, las ESAL pueden participar en igualdad de condiciones en procesos de contratación regidos por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos en los documentos del proceso. De esta manera, ni los contratos del artículo 355 de la Constitución Política ni los convenios de asociación del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 generan utilidades para la ESAL, pues en dicho caso se trataría de un contrato en el que se debe remunerar al contratista por los servicios prestados, el cual, por eso mismo, tiene un régimen legal distinto.

Es importante tener en cuenta que la contratación con entidades sin ánimo de lucro se rige por el Decreto 092 de 2017, salvo lo que ha sido objeto de suspensión provisional por parte del Consejo de Estado. Por lo tanto, las entidades públicas que desean celebrar *contratos del artículo 355 de la Constitución Política* deberán contratar con ESAL de reconocida idoneidad realizando un proceso competitivo, y teniendo en cuenta lo siguiente: i) no debe condicionarse el proceso de contratación a la inexistencia de oferta en el mercado de bienes y servicios; ii) tampoco debe condicionarse a que la contratación con las ESAL garantice la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del riesgo; iii) el objeto del contrato debe estar acorde con el plan nacional o seccional de desarrollo; iv) no puede condicionarse únicamente a que las actividades o programas correspondan exclusivamente a promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, por lo que basta con cumplir el anterior numeral iii); y v) el contrato no debe establecer una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la entidad, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato.

Ahora, si se pretende realizar un *convenio de asociación* con ESAL de reconocida idoneidad para el cumplimiento de las funciones que la ley les asigna a las entidades públicas, deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017. De esta manera, deben estar sujetos a competencia, salvo en aquellos casos en que una entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero por un valor igual o superior al 30% del valor total del convenio¹⁷, y siempre que la entidad estatal verifique previamente que no existe ninguna otra entidad sin ánimo de lucro que ofrezca aportes iguales o superiores al 30%. Lo anterior sin perjuicio de las restricciones previstas en el artículo 33 de la Ley de Garantías durante el periodo de las elecciones presidenciales para los procesos no competitivos.

iii. Por otra parte, se resalta que tanto en su consulta como en el concepto C-021 de 2026 esta Agencia destacó que de cara a la aplicación de la Ley de Garantías Electorales, los municipios y distritos, durante el periodo de aplicación de la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 no podrán celebrar contratos a través de una *contratación directa*, entendiendo esta como aquel sistema de selección de contratistas en el que no exista convocatoria pública, ni sea posible la participación de una pluralidad de oferentes, independientemente del régimen de contratación que se aplique. En el caso de entidades sometidas al EGCAP, como los municipios y distritos, tal restricción implica la imposibilidad de acudir a las causales de contratación directa previstas en el artículo 2, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007, ni al supuesto de contratación directa regulado en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, salvo que se configure alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del artículo 33 de la Ley 996 de 2005.

¹⁷ Decreto 1082, artículo 5: "[...] no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Los recursos que compromete la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El inciso segundo del artículo 33 exceptúa de la prohibición, entre otros, los contratos requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres. Como ha sostenido esta Agencia en diversos conceptos, esta excepción es de interpretación restrictiva, por lo que su aplicación exige una motivación concreta, verificable y directamente relacionada con el objeto contractual. La excepción resulta relevante para los contratos bomberiles, en la medida en que actividades como la atención de incidentes relacionados con incendios, que de conformidad con el artículo 22 de la Ley 1575 de 2012, desarrollan los cuerpos de bomberos, están contempladas dentro de las actividades asociadas a la Preparación y Respuesta, reguladas por la Ley 1523 de 2012 en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias.

En efecto, el manejo de desastres, conforme al marco de la gestión del riesgo, no se agota en la atención de un evento ya consolidado o formalmente declarado: comprende la preparación y la ejecución para la respuesta como fases integrantes del proceso¹⁸. Por definición de la actividad bomberil (artículo 22 de la Ley 1575 de 2012), la reacción inmediata frente a un incendio, rescate o incidente peligroso depende de que existan previamente el personal entrenado, los turnos, los vehículos, los equipos, las comunicaciones y la disponibilidad operativa. La disponibilidad y el alistamiento no son, por tanto, prestaciones accesorias, sino condiciones indispensables para responder cuando el riesgo se materializa. En el supuesto objeto de consulta la ausencia de contratación oportuna puede precisamente comprometer la capacidad de respuesta ante emergencias y generar riesgos para la población, los bienes públicos y privados, así como para el medio ambiente.¹⁹.

De lo anterior se sigue que, a juicio de esta Agencia, la excepción puede comprender no solo la contratación posterior a un desastre consolidado o declarado, sino también aquella cuyo objeto directo, necesario y proporcional

¹⁸Ley 1523 de 2012, que estructura la gestión del riesgo en conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres (preparación, respuesta y recuperación); en concordancia con el artículo 22 de la Ley 1575 de 2012.

¹⁹Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, Circular 006 de 2026, «Responsabilidades frente a la prestación del servicio público esencial de bomberos — Ley 1575 de 2012. Urgencia de contratación con Cuerpos de Bomberos Voluntarios tras la finalización de la Ley de Garantías»: <https://dnbc.gov.co/responsabilidades-frente-a-la-prestacion-del-servicio-publico-esencial-de-bomberos-ley-1575-de-2012-urgencia-de-contratacion-con-cuerpos-de-bomberos-voluntarios-tras-la-finalizacion-de-la-ley-de-ga/>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sea mantener la capacidad indispensable de preparación, alistamiento y disponibilidad para responder a las emergencias que puedan ocurrir dentro del periodo de la prohibición. Esta interpretación, sin embargo, no opera de manera automática ni habilita una invocación genérica del carácter esencial del servicio. La entidad conserva la carga de demostrar, en cada caso: (i) la causal legal de contratación directa que sustente el negocio, de forma independiente de la excepción; (ii) los riesgos concretos del territorio y la relación causal directa entre el objeto y la preparación o atención de emergencias; (iii) la delimitación del objeto, con correspondencia verificable entre lo contratado y los componentes indispensables de respuesta; (iv) la temporalidad limitada al periodo estrictamente necesario; (v) la proporcionalidad del plazo y del valor; y (vi) la imposibilidad de acudir oportunamente a una modalidad competitiva.

En suma, de acuerdo con la definición y el alcance de la actividad bomberil definidas en la Ley 1575 de 2012) y teniendo en cuenta las fases de preparación y respuesta del manejo de desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012, la excepción del artículo 33 puede comprender contratos cuyo objeto sea mantener la capacidad indispensable de preparación, alistamiento y disponibilidad para responder a emergencias previsibles o recurrentes, y no únicamente la atención de un desastre ya consolidado o declarado que ocurra en vigencia del periodo comprendido en la prohibición del artículo 33 de la Ley de Garantías. La entidad debe, en todo caso, verificar y justificar que el caso concreto se encuadra, al menos, en los parámetros de motivación, prueba, delimitación del objeto, temporalidad, proporcionalidad y relación causal antes señalados.

Por último, esta Agencia ha señalado que las prórrogas, modificaciones, adiciones y cesiones de contratos suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de las prohibiciones pueden efectuarse durante la vigencia de la Ley de Garantías, siempre que respeten los principios de planeación, transparencia y responsabilidad, no se utilicen para hacer nugatoria la prohibición y observen los límites legales, entre ellos el del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 para las adiciones²⁰. La planeación oportuna es, en todo caso, la principal herramienta para prevenir la interrupción del servicio: la Ley de Garantías no puede convertirse en un mecanismo para corregir omisiones de planeación imputables a la entidad, por lo que la previsión presupuestal, el análisis del

²⁰Ley 80 de 1993, párrafo del artículo 40, según el cual los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado en salarios mínimos legales mensuales.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sector y la definición de la modalidad deben adelantarse con la debida antelación al inicio de la restricción.

Las entidades territoriales pueden: (i) planear con antelación y perfeccionar el contrato antes del inicio de la restricción; (ii) durante la restricción, adelantar modalidades competitivas, que no están prohibidas; (iii) tramitar prórrogas, modificaciones, adiciones o cesiones de contratos suscritos con anterioridad, respetando los principios y límites legales y sin hacer nugatoria la prohibición; y (iv) acudir a la contratación directa únicamente cuando una causal se configure de manera estricta y, de forma concurrente, opere una excepción del artículo 33, o cuando se declare la urgencia manifiesta del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, causal autónoma que exige acto administrativo motivado y no se deriva automáticamente del carácter esencial del servicio.

Dentro de este marco, al tratarse de un análisis que debe realizarse frente a cada asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos 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. Así, cada Entidad Estatal establecerá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente definir, autorizar o validar esa decisión.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política de Colombia, artículo 355.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 14 (numeral 2) y 40 (parágrafo).
- Ley 322 de 1996, artículo 9 (derogado).
- Ley 489 de 1998, artículo 96.
- Ley 996 de 2005, artículos 33 y 38 (parágrafo).
- Ley 1150 de 2007, artículo 2 (numeral 4, literal g).
- Ley 1523 de 2012.
- Ley 1575 de 2012, artículos 1, 2, 3, 4, 17 (parágrafo), 18 y 22.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.8.
- Decreto 092 de 2017, artículos 2, 3, 4, 5 y 8.
- Resolución 0661 de 2014 del Ministerio del Interior, artículo 4 (numeral 5), modificado por el artículo 3 de la Resolución 1127 de 2018.
- Corte Constitucional, Sentencia C-287 del 18 de abril de 2012.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1626 del 24 de febrero de 2005, C.P. Gloria Duque Hernández.
- Función Pública, Concepto 264181 de 2023.
- Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, Circular 006 de 2026.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre las modalidades de contratación de los cuerpos de bomberos voluntarios y las restricciones de la Ley de Garantías en los conceptos C-873 del 26 de diciembre de 2024, C-021 del 18 de febrero de 2026, C-044 del 18 de febrero de 2026, C-255 del 29 de marzo de 2026, C-250 del 30 de marzo de 2026, C-592 del 22 de mayo de 2026, C-644 del 1º de junio de 2026, C-898 del 09 de julio de 2026, entre otros. Otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Las garantías no son un requisito formal: son el instrumento con el que se protege el patrimonio público frente a los riesgos del contrato. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– invita a consultar la nueva versión de la **Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación**, dirigida a las entidades sometidas al EGCAP y a las de regímenes exceptuados, así como a proveedores y órganos de control. Encontrará orientaciones sobre las clases de garantías admisibles, la correspondencia entre riesgos asignados y amparos exigidos, su suficiencia y vigencia, y el procedimiento para hacerlas efectivas. Consúltela aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De otro lado, te contamos que el Decreto 287 del 19 de marzo de 2026 sustituyó los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015 y estructuró el **Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad**, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Para orientar su aplicación, esta Agencia expidió la **Circular Externa 003 del 12 de mayo de 2026**, en la que precisa quiénes son los beneficiarios, las cinco medidas que integran el sistema y su obligatoriedad según la modalidad de selección, y el régimen de transición aplicable a los procesos en curso. Consúltela aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026>

Recuerde también que la **información sobre sanciones e inhabilidades** solo cumple su función preventiva si llega oportunamente a los registros públicos. Sobre este deber, esta Agencia expidió la **Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026**, dirigida a todas las entidades del Estado sin distinción de su régimen contractual, en la que reitera la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento e inhabilidades ante las Cámaras de Comercio, la Procuraduría General de la Nación y el SECOP, e indica los responsables, los portales dispuestos para el efecto y las consecuencias disciplinarias de omitir este deber. Consúltela aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026>

Finalmente, si quiere seguir de cerca la actividad de la Agencia, la tercera edición de 2026 del **Radar de la Compra Pública** reúne, entre otros contenidos, la Circular Externa 003 de 2026, el Decreto 552 de 2026, un estudio sobre inteligencia artificial en la compra pública, los avances de la Relatoría, análisis jurisprudencial, conceptos jurídicos destacados y la oferta de la Escuela Virtual ANCP-CCE. Descárguelo aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica>

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/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,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Anamaría Bonilla Prieto Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE