

Convenios bomberiles en Boyacá: déficit de cobertura, vacíos normativos y consecuencias jurídicas de su omisión municipal

Firefighting Service Agreements in Boyacá: Coverage Deficit, Regulatory Gaps, and Legal Consequences of Municipal Omission

Nataly Bernal-Holguín¹

Resumen

La prestación del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendio es una obligación legal de los municipios que, sin embargo, se incumple de manera reiterada en el departamento de Boyacá. A agosto de 2026, más de veinticinco municipios boyacenses carecían de convenio vigente con un cuerpo de bomberos, en un contexto de temporada seca prolongada y alerta por incendios de cobertura vegetal en buena parte del territorio. Este artículo de investigación sostiene que ese incumplimiento no obedece únicamente a restricciones presupuestales, sino también a una zona gris normativa que durante años dejó sin definición clara la modalidad de selección aplicable a la contratación con cuerpos de bomberos voluntarios, y que ha sido empleada como justificación de la inacción administrativa. A partir del análisis del marco legal vigente, de los pronunciamientos recientes de la Agencia Nacional de Contratación Pública y de la Procuraduría General de la Nación, y de la

¹ Abogada. Estudiante de la Especialización en Contratación Estatal, Universidad Santo Tomás, seccional Tunja. Asesora jurídica en contratación estatal en el sector público municipal del departamento de Boyacá. contacto: natybh7@gmail.com

jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de falla del servicio por omisión, se argumenta que la no suscripción oportuna del convenio bomberil no es un asunto de discrecionalidad administrativa ni un simple retraso de gestión, sino una conducta susceptible de generar responsabilidad disciplinaria, patrimonial y fiscal, además de habilitar el ejercicio de la acción popular. El trabajo concluye proponiendo que la actualización normativa pendiente se oriente menos a crear nuevas obligaciones y más a hacer exigibles las que ya existen.

Palabras clave

Servicio público esencial, cuerpos de bomberos voluntarios, convenio interadministrativo, contratación directa, responsabilidad del Estado, gestión del riesgo de desastres, Boyacá.

Abstract

The provision of the essential public service of comprehensive fire risk management is a legal obligation of municipalities that is nonetheless repeatedly disregarded in the department of Boyacá. As of August 2026, more than twenty-five municipalities in Boyacá had no valid agreement in force with a fire brigade, amid a prolonged dry season and alerts for vegetation fires across much of the territory. This research article argues that such non-compliance stems not only from budgetary constraints but also from a regulatory grey area that for years left undefined the selection procedure applicable to contracting with volunteer fire brigades, and which has been used to justify administrative inaction. Drawing on the analysis of the current legal framework, recent pronouncements by the National Public Procurement Agency and the Office of the Inspector General, and Council of State case law on service failure by omission, it is argued that failing to

execute the fire service agreement in a timely manner is neither a matter of administrative discretion nor a mere management delay, but conduct capable of triggering disciplinary, patrimonial and fiscal liability, while also enabling the filing of a popular action for the protection of collective rights. The paper concludes by proposing that the pending regulatory update should focus less on creating new obligations and more on making existing ones enforceable.

Keywords

Essential public service, volunteer fire brigades, interadministrative agreement, direct contracting, State liability, disaster risk management, Boyacá.

INTRODUCCIÓN

El 10 de septiembre de 2026, un reportaje de Caracol Radio (2026) puso sobre la mesa una preocupación que en Boyacá ya venía circulando entre las autoridades de gestión del riesgo: la sequía prolongada y la presencia de fogatas en zonas de páramo estaban configurando un escenario de riesgo difícil de manejar. Ese mismo día, otros medios regionales (Orfe TV, 2026) reportaban que el departamento se preparaba para una temporada seca en la que cerca de ochenta municipios podrían enfrentar problemas de abastecimiento de agua, con la advertencia adicional de que las condiciones podrían enlazarse con los meses tradicionalmente secos del primer trimestre de 2027. El dato, leído desde la gestión del riesgo, es preocupante. Leído desde la contratación estatal, es algo más incómodo, porque obliga a preguntarse con qué capacidad institucional cuentan esos municipios para responder si el riesgo se materializa.

La respuesta no es alentadora. Semanas antes, el director de la Unidad Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres de Boyacá había advertido que más de veinticinco municipios del departamento no contaban con convenio vigente con ningún cuerpo de bomberos, bien porque no lo suscribieron al comenzar la vigencia, bien porque el que tenían ya había terminado su plazo de ejecución (Boyacá 95.6 FM, 2026c). Es decir, más de una quinta parte de los ciento veintitrés municipios boyacenses enfrentaba la temporada de mayor amenaza de incendios sin un vínculo formal que les permitiera exigir la atención de una emergencia dentro de su propia jurisdicción.

Aquí vale la pena detenerse en algo que suele pasarse por alto. La discusión pública sobre bomberos en Colombia tiende a concentrarse en la existencia o inexistencia del cuerpo: cuántos municipios tienen estación, cuántos carecen de ella. Pero el problema que interesa a este trabajo es distinto y, en cierto modo, más grave, porque afecta incluso a municipios que sí tienen a quién acudir. Un municipio puede tener un cuerpo de bomberos voluntarios activo, legalmente constituido y operando en su cabecera, y aun así carecer de convenio vigente. En ese escenario, la atención de emergencias queda librada a la buena voluntad de una organización privada sin ánimo de lucro que no tiene obligación jurídica de responder, que no recibe contraprestación y que, en muchos casos, ni siquiera cuenta con combustible para movilizar la máquina. La omisión contractual convierte un servicio público esencial en un acto de caridad.

El municipio de Chivatá ilustra bien la lógica del problema sin necesidad de convertirlo en objeto de estudio. Se trata de un municipio de sexta categoría, sin cuerpo de bomberos propio, cuya única alternativa para cumplir la obligación

legal es contratar con un cuerpo voluntario de un municipio vecino. Cada año, la administración enfrenta la misma secuencia: identificar al cuerpo habilitado, definir el valor del aporte con un presupuesto estrecho, elegir la figura contractual adecuada y, sobre todo, decidir bajo qué modalidad de selección hacerlo. Es en ese último paso donde durante años se ha producido la parálisis, porque la respuesta no estaba escrita en ninguna parte con la claridad que una decisión administrativa exige.

A partir de lo anterior, este artículo se ocupa de responder el siguiente interrogante: ¿cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan para los municipios del departamento de Boyacá de la omisión en la suscripción oportuna de convenios o contratos para la prestación del servicio público esencial de bomberos, y qué factores normativos explican la persistencia de esa omisión?

La pregunta tiene dos componentes que se han tratado habitualmente por separado y que aquí se abordan de manera articulada. El primero es descriptivo y explicativo: identificar qué hay en el ordenamiento jurídico que facilita, tolera o incluso incentiva la omisión. El segundo es propiamente dogmático: determinar qué régimen de responsabilidad resulta aplicable cuando esa omisión se produce. La hipótesis que se defiende es que el déficit de contratación bomberil en Boyacá no se explica exclusivamente por la escasez de recursos, que es la justificación habitual de las administraciones, sino por la concurrencia de tres factores: una indefinición prolongada sobre la modalidad de selección aplicable, un esquema de financiación frágil y dependiente de la voluntad política local, y la ausencia de consecuencias efectivas para quien incumple. De esos tres factores,

el primero empezó a resolverse apenas en 2026 y el tercero sigue esencialmente intacto.

La investigación tuvo como objetivo general analizar las consecuencias jurídicas derivadas de la omisión municipal en la suscripción de convenios para la prestación del servicio público esencial de bomberos en el departamento de Boyacá, identificando los factores normativos que explican dicha omisión.

Para alcanzarlo se plantean cuatro objetivos específicos. En primer lugar, precisar el contenido y el alcance de la obligación municipal de garantizar el servicio de bomberos, conforme al marco constitucional y legal vigente. En segundo lugar, describir el estado de la cobertura y de la contratación bomberil en Boyacá a partir de la información institucional y periodística disponible en 2026. En tercer lugar, identificar los vacíos e indefiniciones normativas que han operado como justificación de la inacción administrativa, evaluando en qué medida los pronunciamientos de 2026 los superan. Y en cuarto lugar, determinar los regímenes de responsabilidad aplicables a los servidores públicos y a las entidades territoriales que incurren en la omisión.

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, con un método dogmático-jurídico de carácter analítico e interpretativo. La técnica empleada es el análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras se cuentan la Constitución Política, la Ley 1575 de 2012 y las normas con las que se articula, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, y los actos administrativos y conceptos de las autoridades competentes en materia de contratación pública y control disciplinario. Entre las segundas, la doctrina

nacional en derecho administrativo, contratación estatal y responsabilidad del Estado.

Para la dimensión empírica, y ante la inexistencia de un registro público consolidado y de acceso abierto sobre el estado de la contratación bomberil municipal en Boyacá, se acudió a información institucional difundida por la Unidad Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, a datos publicados por la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia y a reportes de medios de comunicación regionales y nacionales del período comprendido entre enero de 2025 y septiembre de 2026. Este trabajo no pretende, por tanto, ofrecer una medición estadística rigurosa del fenómeno, sino describir su magnitud aproximada con las fuentes disponibles, dejando expresa constancia de sus limitaciones en el apartado correspondiente.

I. ANTECEDENTES

La literatura jurídica colombiana sobre la actividad bomberil es escasa y desigual. En la revisión documental adelantada para este trabajo se advirtió que la discusión se ha concentrado, en su mayoría, en dos frentes. El primero es el de la financiación, con análisis sobre la naturaleza jurídica de la sobretasa bomberil, su destinación específica y los límites de la potestad tributaria de los concejos municipales, discusión que recibió un impulso considerable tras el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre los mecanismos de financiación de los fondos departamentales (Corte Constitucional, Sentencia C-502, 2023). El segundo es el de la estructura institucional del Sistema Nacional de Bomberos, con propuestas de reforma orientadas a recentralizar competencias que la Ley 1575 de 2012 dejó en manos de las entidades

territoriales, bajo el argumento de que la descentralización dejó la prestación del servicio sujeta a la orientación política de cada administración de turno.

Ese segundo frente resulta especialmente relevante para lo que aquí se discute, porque anticipa el diagnóstico: el problema no está tanto en la definición legal de la obligación, que es clara, como en la ausencia de mecanismos que aseguren su cumplimiento. Lo que se ha propuesto resolver mediante reforma orgánica, este trabajo propone examinarlo primero desde el régimen de responsabilidad ya existente, que se encuentra infrautilizado.

En materia jurisprudencial, el Consejo de Estado ha construido una línea sostenida sobre la responsabilidad patrimonial derivada de la deficiente prestación del servicio de prevención y control de incendios, con pronunciamientos que abarcan desde la falla por carencia absoluta de cuerpo de bomberos hasta la falla por indisponibilidad del equipo en el momento de la emergencia. Esa línea, que se analiza en detalle más adelante, ofrece el soporte más sólido para sostener que la omisión contractual tiene consecuencias jurídicas reales y no meramente declarativas. Lo que no se ha desarrollado todavía, y donde este trabajo intenta aportar, es la conexión entre esa jurisprudencia y el momento previo: el de la decisión administrativa de no contratar.

II. EL SERVICIO DE BOMBEROS COMO OBLIGACIÓN MUNICIPAL INDELEGABLE

De la Ley 322 de 1996 a la Ley 1575 de 2012

La actividad bomberil en Colombia tuvo su primer marco orgánico moderno en la Ley 322 de 1996, que creó el Sistema Nacional de Bomberos y

estableció, en términos ya bastante claros, que la prestación del servicio era obligación de los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas, sea a través de cuerpos oficiales o mediante la celebración de contratos con cuerpos de bomberos voluntarios (Ley 322 de 1996). Esa ley también facultó a los concejos, por iniciativa del alcalde, para establecer sobretasas o recargos a determinados impuestos territoriales con destino a financiar la actividad.

La Ley 1575 de 2012 derogó la anterior y estableció la actual Ley General de Bomberos de Colombia. Su aporte más significativo no fue tanto la modificación de la obligación territorial, que se mantuvo en términos sustancialmente equivalentes, como la elevación expresa de la actividad a la categoría de servicio público esencial a cargo del Estado. Ese cambio de calificación, que en el papel puede parecer una cuestión de nomenclatura, tiene consecuencias jurídicas de primer orden: vincula la actividad bomberil al régimen constitucional de los servicios públicos previsto en el artículo 365 de la Carta (Rodríguez, 2011), la somete al principio de continuidad y, sobre todo, la sustrae del ámbito de lo discrecional. Un servicio público esencial no se presta cuando el presupuesto lo permite; se presta porque el ordenamiento lo impone.

La ley fijó además un esquema de responsabilidad compartida. Su artículo 1 atribuye la gestión del riesgo contra incendio, los rescates y la atención de incidentes con materiales peligrosos a todas las autoridades y habitantes del país, “en especial, los municipios, o quien haga sus veces, los departamentos y la Nación” (Ley 1575 de 2012, art. 1). A su turno, el artículo 3 dispone que “los entes territoriales deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos” y cofinanciación para esa gestión en sus instrumentos de

planificación territorial e inversión pública (Ley 1575 de 2012, art. 3). La obligación, por tanto, no nace en el momento de la emergencia: nace mucho antes, en la etapa de planeación.

El contenido preciso de la obligación municipal

Dos disposiciones de la Ley 1575 de 2012, leídas en conjunto, contienen el eje de este trabajo, y es necesario distinguirlas con precisión porque la práctica suele confundirlas. El artículo 2 encarga a las instituciones bomberiles la gestión del riesgo contra incendio, los rescates y la atención de incidentes con materiales peligrosos, actividades que “constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado”, al que corresponde “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” por medio de cuerpos de bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos (Ley 1575 de 2012, art. 2). El artículo 3, relativo a las competencias del nivel nacional y territorial, es el que contiene propiamente el mandato dirigido a las entidades territoriales, pues establece que es obligación de los distritos y de los municipios “la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales”, o bien mediante la celebración de contratos o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios (Ley 1575 de 2012, art. 3).

La redacción merece una lectura detenida, porque de ella se desprenden al menos cuatro consecuencias que la práctica administrativa suele desdibujar. La primera es que la norma emplea el término obligación y no facultad. No se trata de una competencia que el municipio pueda ejercer o abstenerse de ejercer según su criterio de conveniencia, sino de un deber jurídico cuyo incumplimiento es antijurídico por definición. La segunda es que la ley ofrece dos vías

alternativas, pero no una tercera: o cuerpo oficial, o contrato o convenio con cuerpo voluntario. No existe en el ordenamiento una modalidad de cumplimiento consistente en confiar en que el cuerpo de bomberos del municipio vecino acuda por solidaridad. Esa práctica, extendida en Boyacá, es sencillamente incumplimiento.

La tercera consecuencia es que la alternativa entre ambas vías no es enteramente libre: está condicionada por la realidad institucional del municipio. Si existe cuerpo oficial, la prestación es directa; si no existe, la única vía jurídicamente disponible es la contractual. Y la cuarta, que es la más olvidada, es que la norma no admite grados intermedios de cumplimiento. Un convenio suscrito en septiembre para una vigencia que comenzó en enero no cumple la obligación durante los ocho meses anteriores, por más que se firme antes del cierre fiscal.

El mismo artículo 3 incorpora una previsión de subsidiariedad que resulta particularmente relevante para un departamento como Boyacá, donde la enorme mayoría de los municipios se sitúa por debajo del umbral: los municipios de menos de veinte mil habitantes contarán con el apoyo técnico del departamento y con la financiación del fondo departamental o del fondo nacional de bomberos para asegurar la prestación del servicio (Ley 1575 de 2012, art. 3; Decreto 527 de 2013). Esta disposición ha sido interpretada con frecuencia como una autorización para trasladar la responsabilidad al departamento, lectura que el texto no soporta. El apoyo subsidiario complementa la obligación municipal; no la sustituye ni la extingue. El municipio sigue siendo el obligado principal, y el hecho de que el departamento no gire recursos no lo libera.

La articulación con el sistema nacional de gestión del riesgo

La obligación bomberil no opera de manera aislada. Se inserta en el sistema construido por la Ley 1523 de 2012, modificada por la Ley 2474 de 2025, que adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y definió la gestión del riesgo como “un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres” (Ley 1523 de 2012, art. 1). Esa ley también consagró el principio según el cual la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio, y asignó a los alcaldes, como jefes de la administración local, la conducción del sistema municipal correspondiente.

La articulación entre ambos regímenes produce un efecto que vale la pena subrayar. La Ley 1523 de 2012 impone al alcalde deberes de conocimiento y reducción del riesgo que no pueden cumplirse sin capacidad operativa de respuesta, y la Ley 1575 de 2012 define cuál es el instrumento institucional a través del cual esa capacidad se materializa. Un alcalde que aprueba un plan municipal de gestión del riesgo en el que identifica el riesgo de incendios de cobertura vegetal como una de las amenazas principales de su territorio, y que simultáneamente deja transcurrir la vigencia sin suscribir convenio bomberil, está incurriendo en una contradicción que no es solo administrativa sino probatoria: su propio instrumento de planeación documenta el conocimiento del riesgo cuya atención omitió. En términos de responsabilidad, ese es un dato difícil de neutralizar. A ello se añade una previsión de la propia Ley 1575 de 2012 que

refuerza el carácter personal del deber: el artículo 41 dispone que los alcaldes no podrán delegar en persona distinta de los respectivos secretarios de gobierno su asiento en los comités de incendios o comisiones forestales, y atribuye la secretaría técnica de esos comités a los cuerpos de bomberos oficiales o, en su defecto, a los voluntarios. La norma presupone, como es evidente, que el municipio cuente con un cuerpo de bomberos con el cual articularse.

La financiación: sobretasa bomberil y fondos territoriales

El artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, denominado recursos por iniciativa de los entes territoriales, estableció el esquema de financiación de la actividad. En su literal a), relativo a los municipios, dispuso que “los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor”, demarcación urbana y predial, para financiar la actividad bomberil (Ley 1575 de 2012, art. 37, lit. a). El listado es cerrado, a diferencia del que traía la Ley 322 de 1996, que admitía cualquier otro impuesto del nivel territorial, dato que estrecha el margen de configuración de los concejos. En el literal b) previó el mecanismo correspondiente al nivel departamental, vinculado al fondo departamental de bomberos regulado en el artículo 14.

Dos observaciones sobre este esquema. La primera es que el verbo empleado es podrán, no deberán. La adopción de la sobretasa bomberil es facultativa para el concejo municipal, lo que produce una asimetría que está en el origen del problema: la obligación de prestar el servicio es imperativa, pero su fuente de financiación específica es potestativa. El resultado previsible es que en los municipios donde el concejo no ha adoptado la sobretasa —que son muchos,

y particularmente los de menor categoría— el convenio bomberil debe competir por recursos del presupuesto general con todas las demás necesidades del municipio, y suele perder. Esta asimetría no es un defecto menor de técnica legislativa; es, probablemente, la explicación estructural del déficit.

La segunda observación tiene que ver con el nivel departamental. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-502 de 2023, se pronunció sobre el inciso final del artículo 14 y el literal b) del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, declarando su exequibilidad salvo por las expresiones o demás, tasas y o sobretasas, que fueron retiradas del ordenamiento por desconocer el principio de legalidad tributaria, con efectos diferidos por dos legislaturas, esto es, hasta el 20 de junio de 2025 (Corte Constitucional, Sentencia C-502, 2023). La decisión, jurídicamente impecable en cuanto a la exigencia de predeterminación legal de los elementos del tributo, tuvo el efecto práctico de estrechar el margen de los departamentos para nutrir sus fondos de bomberos justo en el momento en que el mecanismo subsidiario resultaba más necesario. Es un ejemplo instructivo de cómo el control de constitucionalidad puede corregir un defecto de técnica tributaria y, al mismo tiempo, agravar un problema de capacidad institucional, sin que ninguna de las dos cosas sea reprochable en sí misma.

Hay un elemento adicional que rara vez se menciona en las discusiones presupuestales municipales: el artículo 48 de la Ley 1575 de 2012 declaró inembargables las cuentas, los convenios, los contratos, las acciones, los bienes muebles e inmuebles, los vehículos y los equipos de emergencia de los cuerpos de bomberos (Ley 1575 de 2012, art. 48). La norma revela con nitidez la intención del legislador de blindar la operatividad del servicio frente a contingencias

patrimoniales. Resulta cuando menos paradójico que el ordenamiento proteja con tanto celo los bienes destinados al servicio y, a la vez, deje la existencia misma del vínculo contractual librada a la decisión anual de cada administración.

La naturaleza jurídica del cuerpo de bomberos voluntarios

Un elemento que condiciona toda la discusión contractual y que suele darse por supuesto es la naturaleza jurídica de la contraparte. Conforme al literal b) del artículo 18 de la Ley 1575 de 2012, los cuerpos de bomberos voluntarios “son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica”, reconocida por las secretarías de gobierno departamentales, y requieren certificado de cumplimiento de la Dirección Nacional de Bomberos (Ley 1575 de 2012, art. 18, lit. b). No se trata, por tanto, de entidades que adquieran su existencia jurídica por el cauce ordinario del derecho común: su reconocimiento proviene de una autoridad administrativa departamental y su habilitación para operar depende de una certificación técnica nacional, además de quedar sometidas a la coordinación operativa, la inspección y la vigilancia de la dirección nacional.

Esa doble condición —entidad privada en su constitución, organismo operativo del sistema nacional en su funcionamiento— explica buena parte de las confusiones contractuales descritas más adelante. No se trata de un contratista corriente que concurre al mercado en igualdad de condiciones con otros, ni de una entidad estatal con la que pueda celebrarse un convenio interadministrativo en sentido estricto, ni tampoco de una entidad sin ánimo de lucro cualquiera destinataria de los contratos de fomento del artículo 355 de la Constitución. Es una categoría intermedia que el ordenamiento reconoce pero no sistematiza, y

que refleja la tensión entre derecho público y derecho privado propia de la contratación estatal (Benavides, 2004).

De ahí se derivan tres consecuencias prácticas. La primera es que la habilitación para prestar el servicio no depende de la capacidad comercial del organismo sino de su reconocimiento institucional, lo que significa que el municipio no puede contratar con cualquier entidad que ofrezca atender emergencias, sino únicamente con un cuerpo de bomberos legalmente constituido y reconocido conforme al régimen especial.

La segunda es de la mayor importancia para el análisis contractual y suele pasar inadvertida: el párrafo del artículo 17 de la misma ley dispone que “a partir de la vigencia de la presente ley, ningún municipio podrá tener más de un (1) cuerpo de bomberos voluntario” (Ley 1575 de 2012, art. 17, par.). Es decir, la unicidad del prestador en cada jurisdicción no es una circunstancia fáctica del mercado sino una consecuencia directa del mandato legal, dato que resultará determinante cuando se examine la modalidad de selección aplicable.

La tercera consecuencia es de orden financiero y suele subestimarse. Aquí debe tenerse presente que el artículo 29 de la ley prohíbe a los cuerpos de bomberos “cobrar suma alguna a la ciudadanía o exigir compensación de cualquier naturaleza en contraprestación a los servicios de emergencia” (Ley 1575 de 2012, art. 29), de modo que el aporte municipal no es una fuente de ingresos entre varias: es la única que financia la atención de emergencias. Cuando el municipio no suscribe el convenio, el cuerpo de bomberos voluntarios no deja simplemente de percibir un ingreso: pierde la fuente que sostiene el mantenimiento de la máquina, la renovación de equipos de protección personal,

la dotación, los seguros de sus integrantes y, en no pocos casos, el arriendo de la estación. La omisión municipal no produce, entonces, un efecto neutro que se limite a dejar las cosas como estaban; produce el deterioro progresivo de una capacidad operativa que después resulta mucho más costoso reconstruir. Esta dimensión acumulativa del daño rara vez se incorpora al análisis, y explica por qué la interrupción de un año de convenio puede tener consecuencias que se extienden mucho más allá de esa vigencia.

Una precisión adicional, de orden práctico pero con consecuencias jurídicas serias, proviene de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017), que ha advertido que cuando la entidad territorial no cuenta con cuerpo de bomberos oficial debe suscribir el contrato o convenio con el cuerpo de bomberos voluntarios de la jurisdicción, ejecutando los dineros en los términos del contrato y en el marco de las normas de contratación pública, y que el contrato debe celebrarse con la institución bomberil y no a título personal con sus integrantes, de manera que no se configure vínculo laboral entre estos y el municipio. La advertencia no es teórica: la vinculación directa de bomberos voluntarios mediante contratos de prestación de servicios individuales es una práctica que se observa en municipios pequeños y que expone a la entidad a reclamaciones laborales por contrato realidad, además de desnaturalizar el esquema institucional que la ley diseñó.

Debe añadirse, por último, que la ley previó también la figura de los cuerpos de bomberos aeronáuticos, adscritos a la infraestructura aeroportuaria y sometidos a la coordinación operativa de la dirección nacional. Su existencia en determinadas jurisdicciones no releva al municipio de su obligación, pues su

ámbito funcional está circunscrito a la atención de la operación aérea, aunque en la práctica territorial se haya invocado ocasionalmente su presencia como argumento de cobertura.

III. EL DÉFICIT DE COBERTURA Y DE CONTRATACIÓN BOMBERIL EN BOYACÁ

El panorama nacional como referencia

Para dimensionar la situación boyacense resulta útil partir del contexto nacional. De acuerdo con información de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia difundida a comienzos de 2025, setecientos noventa y tres municipios del país contaban con cobertura del servicio, mientras que trescientos treinta carecían de cuerpo de bomberos. En el mismo período, y también con fuente en la dirección nacional, otros medios reportaron una cifra de trescientos noventa municipios sin cuerpo de bomberos. La discrepancia entre ambas cifras, que se comenta más adelante, no altera el orden de magnitud: entre una cuarta parte y un tercio de los municipios colombianos carecen de estructura bomberil propia (El Tiempo, 2025; Semana, 2025).

Ese mismo reporte ubicó a Boyacá, junto con Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bolívar, entre los departamentos con menor cobertura del país. La coincidencia no es casual: se trata de departamentos con un número elevado de municipios pequeños, de categorías fiscales bajas y con bases gravables reducidas, donde la creación y el sostenimiento de un cuerpo oficial resulta financieramente inviable y donde, en consecuencia, la vía contractual con

cuerpos voluntarios no es una alternativa entre otras sino la única disponible. Boyacá, con ciento veintitrés municipios en su mayoría de quinta y sexta categoría, es el caso paradigmático.

La situación boyacense en 2026

El dato más relevante y más reciente proviene de la Unidad Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres de Boyacá. En agosto de 2026, su director advirtió públicamente que más de veinticinco municipios del departamento no tenían convenio vigente con cuerpos de bomberos, situación atribuida a dos causas distintas: municipios que no suscribieron el convenio al inicio de la vigencia y municipios cuyo convenio anterior ya había concluido su plazo de ejecución sin haber sido renovado. El llamado se dirigió expresamente a alcaldes y alcaldesas para que activaran o renovaran los acuerdos que permiten garantizar la atención de emergencias en sus territorios (Boyacá 95.6 FM, 2026c).

La distinción entre las dos causas merece atención porque revela dos patologías administrativas diferentes. La primera, la del municipio que nunca suscribió, apunta a un problema de planeación contractual y, con frecuencia, a la parálisis derivada de la indefinición jurídica que se analiza en el apartado siguiente. La segunda, la del convenio vencido y no renovado, es más difícil de justificar, porque supone que el municipio ya resolvió en su momento las dudas jurídicas y presupuestales, y aun así permitió que el vínculo se extinguiera sin continuidad. En términos de un eventual juicio de responsabilidad, la segunda hipótesis es notoriamente más gravosa, porque el conocimiento del deber y la

viabilidad de su cumplimiento están acreditados por la conducta previa de la propia entidad.

A esa carencia de cobertura contractual se suma un problema de suficiencia. En julio de 2026, según reportó Boyacá 95.6 FM (2026b), delegados de los cuerpos de bomberos de Boyacá expusieron ante las autoridades departamentales que existen organismos que suscriben convenios con las administraciones municipales por montos cercanos a los diez o doce millones de pesos mensuales, cifra que calificaron como insuficiente para cubrir los costos operativos de una institución encargada de atender incendios, rescates, inundaciones y accidentes de tránsito. El planteamiento reconoce el esfuerzo de las administraciones, pero deja instalada una pregunta que el derecho administrativo no puede eludir: si el municipio suscribe un convenio cuyo valor es manifiestamente insuficiente para sostener la operación del cuerpo de bomberos durante el plazo pactado, ¿cumplió su obligación legal o apenas construyó una apariencia de cumplimiento? La respuesta, a la luz del deber de asegurar la prestación eficiente del servicio, no es evidente, y este trabajo se inclina por considerar que el cumplimiento formal no agota la obligación sustancial.

El factor climático

El contexto en el que se produce este déficit agrava considerablemente su significación jurídica. Durante 2026, las autoridades departamentales reportaron un escenario de transición climática caracterizado por la coexistencia de riesgos opuestos en distintas zonas del departamento: mientras las provincias de Lengupá y Neira permanecían en alerta por crecientes súbitas, las provincias Norte, Sugamuxi, Tundama y Centro enfrentaban condiciones propicias para la

generación de incendios de cobertura vegetal, derivadas de la disminución de las lluvias y el aumento de las temperaturas. Ese mismo año, veinte municipios requirieron apoyo con carrotanques para garantizar el abastecimiento de agua a la población (Boyacá Le Informa, 2026).

Esta descripción puede apoyarse en fuente técnica y no solo periodística. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (2026), mediante comunicado especial del 10 de mayo de 2026 dirigido al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y al Sistema Nacional Ambiental, informó incrementos generalizados de las temperaturas máximas del aire, cercanas e incluso superiores a máximos históricos, señalando de manera expresa a Chiscas, en Boyacá, entre los lugares donde ocurrieron eventos térmicos extremos. En el mismo comunicado reportó que, entre el primero y el ocho de mayo de 2026, las alertas amarillas por incendios de cobertura vegetal pasaron de siete a cuarenta y dos registros, las naranjas de cero a cincuenta y cinco, y las rojas, asociadas a amenaza alta, de cero a veinticuatro municipios. La existencia de este seguimiento oficial es determinante para el análisis de responsabilidad: acredita que la información sobre el riesgo estaba disponible, era pública y llegaba de manera directa a las autoridades del sistema de gestión del riesgo, entre ellas los alcaldes.

Hacia finales de agosto de 2026 el panorama se había intensificado. La Unidad Departamental para la Gestión del Riesgo estimaba que al menos noventa municipios estaban en alerta por incendios forestales y proyectaba que al menos ochenta y cinco podrían registrar afectaciones en el abastecimiento de agua, cifras que coinciden con las registradas durante el fenómeno de El Niño de

2024 (Boyacá 95.6 FM, 2026c). En septiembre, los medios regionales advirtieron que las condiciones de sequía podrían prolongarse hasta el primer trimestre de 2027 (Orfe TV, 2026). Las autoridades ambientales y de servicios públicos del departamento anunciaron medidas de mitigación consistentes en la entrega de tanques de almacenamiento, el fortalecimiento de reservorios y la destinación de recursos para tubería y elementos de almacenamiento de agua. En el mismo período, el reportaje que motivó este trabajo (Caracol Radio, 2026) documentó la preocupación específica por la sequía y la presencia de fogatas en zonas de páramo, y en municipios como Duitama se adoptaron medidas de cierre preventivo de senderos ecológicos por las condiciones de sequedad.

La relevancia jurídica de este contexto es doble. De un lado, refuerza el deber de previsión: un riesgo públicamente documentado, advertido por la autoridad departamental competente y difundido por medios de comunicación, difícilmente puede ser calificado como imprevisible por la administración municipal que se abstuvo de contratar. De otro, y esto es determinante en materia de responsabilidad patrimonial, permite establecer la relación entre la omisión y el daño. Cuando el riesgo es abstracto, el juicio de imputación por omisión enfrenta serias dificultades causales; cuando el riesgo está identificado, cuantificado y comunicado con antelación, esas dificultades se reducen sustancialmente.

Limitaciones de la información disponible

Es necesario señalar las debilidades del soporte empírico de este apartado. En primer lugar, no existe en Colombia un registro público, consolidado

y de acceso abierto que permita conocer, municipio por municipio, si existe convenio bomberil vigente, cuál es su valor y cuál su plazo. El artículo 45 de la Ley 1575 de 2012 creó el Registro Único Nacional de Estadísticas de Bomberos, cuya implementación corresponde a la Junta Nacional a través de la Dirección Nacional y que, conforme al artículo 34, puede financiarse con recursos del fondo nacional; su desarrollo, sin embargo, no ha alcanzado el nivel de desagregación que una evaluación de cumplimiento requeriría, pues está concebido como un sistema de información sobre actividades, equipos y recurso humano de las instituciones bomberiles, no sobre el estado contractual de la relación entre cada municipio y su cuerpo de bomberos. La información disponible proviene, en consecuencia, de declaraciones de funcionarios recogidas por medios de comunicación, lo cual introduce un margen de imprecisión que no puede ignorarse.

En segundo lugar, las cifras nacionales presentan inconsistencias. Como se indicó, reportes del mismo período y con la misma fuente institucional consignan trescientos treinta y trescientos noventa municipios sin cuerpo de bomberos, diferencia que probablemente se explica por criterios distintos de contabilización —cuerpos legalmente constituidos frente a cuerpos efectivamente operativos, por ejemplo— pero que no está explicada en las fuentes. Este trabajo opta por presentar ambas cifras y abstenerse de escoger entre ellas.

En tercer lugar, la expresión más de veinticinco municipios, utilizada por la autoridad departamental, es indeterminada por naturaleza. Se conserva tal como fue formulada, sin convertirla en un dato preciso que la fuente no respalda. Una

investigación posterior que quisiera superar estas limitaciones debería acudir a la solicitud directa de información a la Unidad Departamental para la Gestión del Riesgo y a la revisión sistemática de la plataforma SECOP para el universo de municipios boyacenses, ejercicio que excede el alcance de este artículo pero que constituye su prolongación natural.

IV. LOS VACÍOS NORMATIVOS QUE EXPLICAN LA OMISIÓN

La indefinición sobre la modalidad de selección

Si se pregunta a un asesor jurídico municipal por qué el convenio bomberil se firma tarde, la respuesta rara vez es que no haya recursos. La respuesta habitual es que no había claridad sobre cómo contratarlo. Y durante más de una década esa respuesta tuvo fundamento.

El problema tiene su origen en un contraste normativo. La Ley 322 de 1996 preveía un esquema en el que la contratación con cuerpos de bomberos voluntarios operaba de manera prácticamente directa, en la medida en que la propia ley identificaba al contratista por su naturaleza institucional. La Ley 1575 de 2012, al derogarla, mantuvo la habilitación para celebrar contratos y convenios con los cuerpos voluntarios, pero no estableció una causal autónoma de contratación directa ni un régimen exceptivo de selección. El resultado fue que la contratación bomberil quedó sometida, sin más, al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuyo principio rector es la selección objetiva mediante procedimientos competitivos (Expósito Vélez, 2003).

La aplicación literal de esa regla conducía a un absurdo práctico. En un municipio de sexta categoría donde existe un único cuerpo de bomberos voluntarios legalmente reconocido y habilitado para operar en la jurisdicción, adelantar un proceso competitivo para escoger con quién contratar la atención de emergencias es, en el mejor de los casos, un ejercicio ritual costoso y, en el peor, una invitación a que se presenten proponentes sin capacidad operativa real. La administración quedaba entonces ante tres caminos, todos incómodos: adelantar un proceso competitivo sabiendo de antemano su resultado, acudir a una causal de contratación directa sin certeza sobre su procedencia, o no contratar. Un número significativo de municipios optó por el tercero, que es el único que no genera reproche inmediato del organismo de control.

La posición oficial de la agencia rectora del sistema de compra pública, hasta finales de 2024, era inequívoca en cuanto al procedimiento y poco útil en cuanto a la solución práctica. En el concepto C-791 del 10 de diciembre de 2024, la Agencia Nacional de Contratación Pública (2024a) sostuvo que los cuerpos de bomberos voluntarios deben acudir a las distintas modalidades de selección contempladas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para celebrar contratos con entidades estatales, y que igualmente podrían suscribir convenios de asociación de los previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, reglamentados por el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, o concurrir al proceso competitivo del artículo 4 del mismo decreto cuando exista más de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad. Dicho de otro modo: la agencia remitía al régimen general sin identificar una causal que permitiera resolver el caso típico del municipio con

un único cuerpo habilitado, que es precisamente el caso de la inmensa mayoría de los municipios boyacenses.

Pocos días después, la misma agencia ofreció algunas precisiones útiles, aunque insuficientes para resolver el punto. En el concepto C-873 del 26 de diciembre de 2024 (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2024b) identificó los elementos del contrato o convenio previsto en la Ley 1575 de 2012: de un lado, el objeto contractual, consistente en la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y la atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos; de otro, las partes, esto es, un municipio o distrito a cuyo cargo está la prestación del servicio y un cuerpo de bomberos voluntarios reconocido que sea capaz de prestarlo y cumpla la regulación propia de su actividad. La precisión delimita el objeto y la contraparte, pero deja intacta la pregunta por el procedimiento.

A ello se sumó una confusión conceptual sobre la figura contractual aplicable. Los cuerpos de bomberos voluntarios son, por su naturaleza, entidades privadas sin ánimo de lucro, lo cual abrió la puerta a que se intentara encuadrar la relación bajo el régimen del artículo 355 de la Constitución Política y del Decreto 092 de 2017, con las exigencias propias de esa vía. Otras administraciones acudieron al convenio de asociación del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, reglamentado por el mismo decreto, que exceptúa el proceso competitivo únicamente cuando la entidad sin ánimo de lucro compromete recursos propios en dinero en una proporción no inferior al treinta por ciento del valor total del convenio (Decreto 092 de 2017, art. 5), condición que un cuerpo de bomberos voluntarios de un municipio pequeño difícilmente puede satisfacer.

Otras, en fin, optaron por la causal de urgencia manifiesta prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, empleándola de manera preventiva y no reactiva, lo que la desnaturaliza. El resultado fue un mosaico de prácticas heterogéneas, cada una con su propio riesgo jurídico, dentro de un mismo departamento. A esa dispersión contribuyó, además, la inestabilidad del propio régimen aplicable a las entidades sin ánimo de lucro, pues, como lo ha advertido la Agencia Nacional de Contratación Pública (2025) en el concepto C-1647 del 13 de noviembre de 2025, la contratación con estas entidades se rige por el Decreto 092 de 2017 salvo en aquello que ha sido objeto de suspensión provisional por parte del Consejo de Estado. Ese mismo concepto insiste en un criterio que suele olvidarse: lo que determina la aplicación del decreto no es el carácter de la entidad contratista sino el objeto del contrato o convenio, de modo que el solo hecho de que el cuerpo de bomberos sea una entidad sin ánimo de lucro no impone acudir a un contrato de fomento o a un convenio de asociación.

El giro de 2026: el concepto de la Agencia Nacional de Contratación

Pública

Este panorama comenzó a ordenarse en agosto de 2026. Mediante el concepto C-1139 de 2026, fechado el 27 de agosto de ese año, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (2026) se pronunció de manera específica sobre la contratación con cuerpos de bomberos voluntarios, precisando tres cuestiones que habían permanecido abiertas. Debe advertirse que, a la fecha de cierre de esta investigación, el concepto se conocía a través de su divulgación por fuentes especializadas (Francisco Fajardo Abogados, 2026) y no aparecía todavía relacionado en la sección de normativa

de la relatoría oficial de la agencia, circunstancia atribuible probablemente al rezago ordinario de publicación, pero que obliga a consultar el texto original antes de invocarlo en un caso concreto.

La primera, y la más relevante, es que una alcaldía puede acudir a la contratación directa por la causal de proveedor exclusivo, o inexistencia de pluralidad de oferentes (Ley 1150 de 2007, art. 2, num. 4, lit. g; Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.2.1.4.8), cuando se demuestre que, en razón de la regulación del servicio bomberil, existe un único cuerpo legalmente habilitado para prestarlo en el municipio. El concepto precisa que esa exclusividad puede tener origen no en una condición comercial sino en una restricción impuesta por el régimen jurídico aplicable, lo cual constituye una lectura funcional y no meramente formal de la causal. El planteamiento resulta coherente con el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1575 de 2012, que prohíbe la existencia de más de un cuerpo de bomberos voluntario por municipio: es la propia ley la que suprime la pluralidad, de modo que exigir un procedimiento competitivo equivaldría a reprochar a la administración no haber generado una concurrencia que el ordenamiento le impide producir. Para emplearla, la entidad debe sustentarla en los estudios y documentos previos, acreditando la existencia, el reconocimiento y la certificación del cuerpo de bomberos y la imposibilidad jurídica de que otros cuerpos concurren.

La segunda precisión opera como límite de la anterior. La exclusividad así entendida no se extiende automáticamente a la adquisición de vehículos, equipos, dotaciones, suministros u obras, porque respecto de esos objetos sí puede existir pluralidad de proveedores y, en consecuencia, deben aplicarse las

reglas de selección que correspondan. La advertencia es pertinente y corrige una práctica bastante difundida consistente en incorporar al convenio bomberil la compra de maquinaria o equipamiento, aprovechando la modalidad directa para eludir el proceso competitivo que esa adquisición demandaría por sí sola.

La tercera precisión se refiere al ámbito temporal de la contratación asociada a emergencias. El concepto señala que, si bien la causal relativa a emergencias y desastres debe interpretarse de manera restrictiva, puede comprender actividades de preparación, alistamiento y disponibilidad operativa de los cuerpos de bomberos, y no únicamente la atención de una emergencia ya ocurrida. Para ello, la entidad debe acreditar los riesgos concretos del territorio, la relación directa entre el objeto contractual y la preparación o atención de emergencias, la necesidad y proporcionalidad del plazo y del valor, y la imposibilidad de acudir oportunamente a un proceso competitivo (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2026).

Este último punto tiene un alcance mayor del que aparenta. Reconocer que el objeto contractual puede consistir en la disponibilidad operativa desplaza el eje de la discusión: el convenio bomberil deja de ser un contrato de prestación de servicios que se activa cuando ocurre el siniestro y pasa a ser un instrumento de reducción del riesgo, coherente con la lógica de la Ley 1523 de 2012. Y, en la misma medida, hace más difícil sostener que la ausencia de emergencias durante una vigencia justifique la ausencia de convenio.

Es preciso, no obstante, mantener la proporción. Un concepto de la Agencia Nacional de Contratación Pública no tiene carácter vinculante ni obligatorio, y su valor es el de una orientación técnica calificada emitida por la

entidad rectora del sistema de compra pública. La entidad territorial que se apoye en él sigue siendo responsable de la motivación de su propio acto administrativo y de la acreditación concreta de los supuestos de la causal invocada. El concepto reduce la incertidumbre; no traslada la responsabilidad.

La ley de garantías como argumento de aplazamiento

Un capítulo aparte merece el uso de la ley de garantías electorales como justificación del aplazamiento de la contratación bomberil. La Ley 996 de 2005 establece, en su artículo 33, la prohibición de contratación directa durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial para todos los entes del Estado, y en el parágrafo de su artículo 38, la restricción a los gobernadores, alcaldes y demás autoridades territoriales allí señaladas para celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos durante los cuatro meses anteriores a las elecciones.

En el escenario descrito por el concepto de 2026, el efecto combinado de ambas disposiciones sobre la contratación bomberil es considerable, porque si la modalidad jurídicamente procedente es la contratación directa, el período de restricción la torna inviable. De ahí que la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia (2026) hubiera emitido, el 10 de julio de 2026, la Circular 006, dirigida a recordar las responsabilidades de las entidades territoriales frente a la prestación del servicio y a advertir sobre la urgencia de contratar con los cuerpos de bomberos voluntarios una vez finalizado el período de restricción.

El razonamiento jurídico es correcto, pero la práctica administrativa lo ha desnaturalizado. La restricción temporal de la ley de garantías es previsible con años de antelación: las fechas electorales no son un hecho sobrevenido. Una

administración diligente que sabe, desde la formulación del plan anual de adquisiciones, que durante determinado cuatrimestre no podrá contratar directamente, tiene el deber de estructurar la contratación con la anticipación necesaria o de prever un plazo de ejecución que cubra el período restringido. Invocar la ley de garantías para explicar por qué un municipio pasó ocho meses sin convenio no es una justificación: es la confesión de una falla de planeación, que es precisamente el argumento que la Procuraduría descartó de manera expresa en su directiva de enero de 2026 (Procuraduría General de la Nación, 2026a).

La fragilidad estructural del esquema de financiación

A los vacíos anteriores se suma uno de naturaleza distinta, que no se resuelve con conceptos ni con circulares. Como se anotó, la adopción de la sobretasa bomberil es potestativa del concejo municipal, y el fortalecimiento de los fondos departamentales quedó limitado tras la sentencia C-502 de 2023. El municipio queda así en una posición singular: soporta una obligación imperativa cuya financiación depende de dos decisiones políticas que no controla —la del concejo, para adoptar la sobretasa, y la del departamento, para nutrir y distribuir el fondo—.

Esta configuración genera un incentivo perverso que es necesario nombrar con claridad. Para un alcalde de un municipio de sexta categoría, proponer al concejo la adopción de una sobretasa bomberil implica un costo político inmediato y cierto, mientras que la omisión de contratar genera un riesgo jurídico diferido e incierto, que solo se materializa si ocurre un siniestro con daño acreditado o si un organismo de control decide actuar. Mientras esa asimetría

persista, la sola invocación del deber legal difícilmente modificará la conducta. Es por eso que el análisis de las consecuencias jurídicas de la omisión, al que se dedica el apartado siguiente, no constituye un ejercicio académico sino el único elemento capaz de reequilibrar la ecuación.

La ausencia de estándares mínimos exigibles

Un último vacío, menos discutido, se refiere al contenido material del convenio. La Ley 1575 de 2012 establece la obligación de contratar, pero no fija parámetros mínimos sobre lo que el convenio debe garantizar: número de unidades disponibles, tiempos de respuesta, equipamiento mínimo, cobertura del área rural, disponibilidad horaria. Estos elementos han quedado librados a la negociación entre el municipio y el cuerpo de bomberos, en una relación donde el primero tiene el poder de decidir el valor y el segundo carece de capacidad real de negociación, porque su alternativa es no recibir nada.

El efecto de esta indefinición es el que denunciaron los delegados bomberiles en julio de 2026: convenios de valor simbólico que permiten a la administración exhibir el cumplimiento formal de la obligación sin asegurar la prestación eficiente del servicio que la ley exige. Mientras no existan estándares mínimos exigibles, correlacionados con variables objetivas como la extensión del territorio, la población, la dispersión rural y el perfil de amenaza del municipio, la obligación seguirá siendo cumplible en el papel e incumplible en la práctica. Esta es, a juicio de quien escribe, la actualización normativa más urgente, y no la enésima reforma orgánica del Sistema Nacional de Bomberos.

El deber de planeación como eje del incumplimiento

Si se observan en conjunto los factores analizados, aparece un hilo conductor que los atraviesa: todos remiten, en último término, al deber de planeación contractual. El principio de planeación, que la doctrina nacional ha identificado como uno de los pilares del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública pese a no estar consagrado bajo esa denominación en un artículo específico, impone a la entidad estatal el deber de adelantar los estudios y análisis previos necesarios para que la contratación responda a una necesidad real, debidamente identificada, presupuestada y oportuna (Expósito Vélez, 2003; Santofimio Gamboa, 2017).

En materia bomberil ese deber tiene un contenido particularmente exigente, por una razón sencilla: la necesidad es permanente, previsible y conocida desde el primer día de cada vigencia. No existe un solo municipio en Colombia que pueda alegar que la necesidad de atender emergencias por incendio le resultó sobreviniente. La obligación legal está vigente desde 2012, el perfil de riesgo del territorio consta en los instrumentos de planeación adoptados por la propia administración, y la identidad del cuerpo de bomberos habilitado es conocida con antelación. En estas condiciones, la inclusión del convenio bomberil en el plan anual de adquisiciones, con fecha estimada de inicio del proceso en el primer mes de la vigencia, no es una buena práctica recomendable sino el estándar mínimo de diligencia exigible.

El incumplimiento de ese estándar produce un efecto en cadena que vale la pena describir, porque es el que se observa año tras año. La administración no incluye el convenio en la programación inicial o lo programa sin asignación presupuestal suficiente. Llegado marzo o abril, la necesidad se hace evidente y

comienza la discusión sobre la modalidad de selección. Esa discusión consume semanas o meses, con consultas a diferentes asesores que emiten criterios divergentes. Cuando finalmente se adopta una decisión, el calendario electoral o el cierre presupuestal imponen nuevas restricciones. El convenio termina suscribiéndose en el segundo semestre, con un plazo de ejecución reducido y un valor ajustado a lo que queda disponible, y la administración registra el cumplimiento de la meta.

Visto desde fuera, el resultado es un convenio suscrito. Visto desde el deber jurídico, es un incumplimiento parcial de una obligación de tracto sucesivo, durante el cual la población del municipio estuvo desprovista del servicio. Y visto desde la responsabilidad, es un período perfectamente delimitado en el tiempo durante el cual cualquier daño derivado de un incendio resulta imputable a la administración por una omisión que ella misma documentó al suscribir tardíamente lo que debió suscribir a tiempo.

A juicio de quien escribe, la falta de planeación no puede operar como causal eximente de responsabilidad sino, por el contrario, como un elemento que la agrava, en la medida en que revela que el daño era evitable mediante el ejercicio ordinario de las competencias asignadas. Trasladado al caso analizado, ello significa que el argumento más frecuentemente utilizado por las administraciones para explicar el retraso es, paradójicamente, el que mejor acredita el elemento subjetivo del reproche.

V. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA NO SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO BOMBERIL

Responsabilidad disciplinaria

El primer y más inmediato régimen de responsabilidad aplicable es el disciplinario. La Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, estructura la falta disciplinaria sobre el incumplimiento de deberes funcionales sin justificación válida, en concordancia con el artículo 6 de la Constitución Política, según el cual los servidores públicos responden por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Constitución Política, 1991, art. 6).

La configuración de la falta en el caso que nos ocupa es relativamente sencilla de establecer, porque los elementos son verificables documentalmente. El deber funcional está definido en el artículo 3 de la Ley 1575 de 2012 y reforzado por las competencias que la Ley 136 de 1994 y la Ley 1523 de 2012 asignan al alcalde. La conducta omisiva se acredita con la simple inexistencia de contrato o convenio en la plataforma transaccional de contratación pública durante la vigencia respectiva. Y la ausencia de justificación válida resulta de descartar las excusas habituales, tarea que la propia Procuraduría General de la Nación ya adelantó.

En efecto, mediante la Directiva 001 de 2026, expedida el 22 de enero de ese año en el marco de la situación de desastre declarada mediante el Decreto 1372 de 2024 y prorrogada por el Decreto 1193 de 2025, la Procuraduría General de la Nación exhortó a las autoridades territoriales, a las corporaciones autónomas regionales, a la Dirección Nacional de Bomberos y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres a cumplir sus obligaciones frente al servicio público esencial de bomberos (Procuraduría General de la Nación, 2026a). Según el comunicado que divulgó la directiva, el Ministerio

Público recordó que “la prestación de este servicio constituye una obligación permanente, ineludible y no discrecional” de las autoridades territoriales, en especial de los municipios y distritos, a quienes corresponde garantizar su continuidad, eficiencia y cobertura durante todo el año, y advirtió que “la falta de planeación administrativa, retrasos contractuales o insuficiencia presupuestal no constituyen justificación válida” para interrumpir el servicio o prestarlo de manera deficiente (Procuraduría General de la Nación, 2026b).

La directiva no se limita a la formulación general del deber. A los alcaldes les pidió anticipar los trámites administrativos, contractuales y presupuestales que requiere la operación continua de los cuerpos de bomberos, apropiar y ejecutar a tiempo los recursos, incluidos los de la sobretasa bomberil, y girarlos oportunamente a los cuerpos voluntarios. A los gobernadores les encargó hacer seguimiento periódico a la prestación del servicio en su territorio, apoyar de forma subsidiaria a los municipios con debilidades operativas y promover la creación y el fortalecimiento de los fondos departamentales de bomberos (Procuraduría General de la Nación, 2026b). Cada uno de esos mandatos describe, en positivo, la conducta cuya omisión se reprocha, y su nivel de detalle convierte deberes genéricos en conductas concretas cuya omisión resulta verificable, lo que facilita considerablemente la construcción del cargo disciplinario.

Esa última precisión es la que altera el escenario. Los tres argumentos que el órgano de control descarta expresamente son, precisamente, los tres que las administraciones invocan con mayor frecuencia. Una vez emitida la directiva, el servidor público que los alegue no solo sostiene una excusa débil, sino una

excusa que la autoridad disciplinaria ya declaró inadmisible de manera general y previa, lo que incide sobre el análisis de culpabilidad: difícilmente podrá alegarse error invencible sobre la ilicitud de la conducta cuando existe un pronunciamiento público y dirigido a los destinatarios.

Cabe anotar, en aras de la precisión, que el documento circula bajo dos denominaciones: el comunicado oficial de la Procuraduría del 2 de febrero de 2026 lo identifica como Directiva 001 de 2026, mientras que el archivo publicado en el sitio de la entidad lo titula como circular del 22 de enero de 2026. Con independencia de su denominación formal, su naturaleza es la de un acto de instrucción y orientación expedido en ejercicio de la función preventiva del Ministerio Público, y su valor jurídico principal reside en la ilustración del deber cuyo desconocimiento se reprocha, no en la creación de obligaciones nuevas.

Responsabilidad patrimonial del Estado

El segundo régimen es el de la responsabilidad patrimonial, con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política, conforme al cual el Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. El título jurídico de imputación aplicable es el de la falla del servicio por omisión (Gil Botero, 2017; Saavedra Becerra, 2005).

El Consejo de Estado ha construido sobre este supuesto una línea jurisprudencial consistente. En la sentencia proferida dentro del expediente con radicación 88001-23-31-000-2005-00069-01 (35782), la Sección Tercera analizó la responsabilidad del municipio de Providencia y Santa Catalina por la

destrucción de una embarcación en un incendio ocurrido en 2003, y declaró la falla del servicio derivada de no contar con un cuerpo de bomberos idóneo para atender la emergencia, configurándose el daño antijurídico bajo la modalidad de pérdida de oportunidad en la prestación del servicio de prevención y control de incendios (Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 35782; sobre la noción de daño, Henao, 1998). La corporación sustentó su decisión en que la prevención y el control de incendios era un servicio público esencial a cargo de los municipios bajo la Ley 322 de 1996, deber reproducido posteriormente en la Ley 1575 de 2012. La continuidad normativa entre ambas leyes permite proyectar ese criterio sobre el régimen vigente.

En la misma línea, en la sentencia del 22 de mayo de 2024, dictada dentro del expediente 88001-23-33-000-2016-00048-01 (64261), con ponencia del consejero William Barrera Muñoz, la Subsección C reiteró que la prevención y el control de incendios constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado y que su prestación es obligación de distritos y municipios, de manera directa o por medio de cuerpos de bomberos voluntarios, precisando los elementos de la falla del servicio por omisión. Entre ellos destaca uno que resulta decisivo para la estrategia procesal: debe acreditarse que, de haberse realizado la conducta debida, se habría interrumpido el proceso causal que condujo al daño (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 2024).

Esa exigencia introduce un matiz relevante. La responsabilidad por omisión no opera de manera automática ante la sola inexistencia del convenio. El demandante debe demostrar que la presencia de un cuerpo de bomberos contratado y operativo habría evitado o aminorado el daño, prueba que en

incendios de rápida propagación o en zonas rurales de difícil acceso puede resultar exigente. Es ilustrativo el caso resuelto el 24 de abril de 2023 en el expediente 23001-23-33-000-2013-00186-01 (58337), con ponencia del consejero José Roberto Sáchica Méndez, en el que, pese a haberse considerado configurada una falla en el servicio de bomberos derivada de la indisponibilidad del vehículo extintor al momento del siniestro, la decisión se confirmó por ausencia de prueba sobre los perjuicios reclamados (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 2023). El régimen de responsabilidad existe y es aplicable, pero su eficacia depende de la solidez probatoria de quien lo invoca.

El mismo expediente ofrece una advertencia adicional de orden práctico. Cuando el cuerpo de bomberos oficial ha sido creado mediante acuerdo municipal con personería jurídica y patrimonio propio, la legitimación en la causa por pasiva puede recaer en ese ente descentralizado y no en el municipio, lo que obliga a un examen cuidadoso de la estructura institucional antes de formular la demanda. En los municipios que carecen de cuerpo oficial —que son la mayoría en Boyacá— esa dificultad no se presenta, y la imputación se dirige directamente contra el municipio omitente.

Existen también pronunciamientos anteriores de la misma corporación, como el recaído en el expediente 23001-23-31-000-1997-08570-01 (18925), donde la discusión giró en torno a la deficiente actuación del cuerpo de bomberos municipal y a la ausencia de los elementos necesarios para enfrentar el incendio (Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 18925). La línea, leída en conjunto, autoriza una conclusión: el reproche no se dirige únicamente a la inexistencia del servicio, sino también a su prestación en condiciones materiales inadecuadas.

Ello conecta directamente con lo señalado sobre los convenios de valor insuficiente, porque un municipio que financia una operación manifiestamente incapaz de responder no está mejor situado, en términos de imputación, que uno que no contrató en absoluto.

Responsabilidad fiscal

El tercer régimen requiere mayor cautela analítica, porque su procedencia es menos evidente de lo que suele suponerse. La Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado como “la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, (...) o deterioro de los bienes o recursos públicos”, producida por una gestión fiscal “antieconómica, ineficaz, ineficiente (...) e inoportuna” (Ley 610 de 2000, art. 6).

La simple omisión de contratar no genera, por sí misma, detrimento patrimonial: el municipio que no suscribe el convenio no gasta, y no gastar no es, en principio, causar un daño al erario. La responsabilidad fiscal aparece por vías indirectas pero verificables. La primera y más clara es la de los recursos de destinación específica: si el municipio recaudó sobretasa bomberil y no la ejecutó en la actividad para la cual está afectada, o la destinó a objetos distintos, la gestión fiscal es antieconómica e ineficaz, y el reproche fiscal procede aunque el dinero permanezca en las arcas. La segunda es la del convenio suscrito con valor pagado y contraprestación no verificada, hipótesis frecuente cuando el municipio gira el aporte sin ejercer supervisión efectiva sobre la disponibilidad operativa comprometida. La tercera, de configuración más compleja, es la del sobrecosto derivado de atender con recursos propios y de manera improvisada una emergencia que un convenio oportuno habría cubierto a menor costo.

A ello se añade la eventual acción de repetición prevista en la Ley 678 de 2001, modificada por la Ley 2195 de 2022, cuando el municipio resulte condenado patrimonialmente por la omisión y se acredite que esta obedeció a conducta dolosa o gravemente culposa del servidor público responsable. Conforme al artículo 6 de la Ley 678 de 2001, en la redacción que le dio el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022, se presume la culpa grave cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión en el ejercicio de las funciones, supuesto que se ajusta a la falta de suscripción del convenio bomberil. Este es, probablemente, el escenario de mayor exposición personal para el ordenador del gasto, y es también el menos presente en la conversación cotidiana de las administraciones municipales.

La acción popular como mecanismo idóneo

Frente a los regímenes anteriores, que operan de manera reactiva y exigen la ocurrencia previa de un daño, la acción popular regulada en la Ley 472 de 1998 ofrece la ventaja decisiva de ser preventiva. Su artículo 4 incluye entre los derechos e intereses colectivos la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente (Ley 472 de 1998, art. 4, lits. g y l), supuestos que describen con notable precisión la situación analizada.

El encuadramiento es directo. La amenaza de incendios de cobertura vegetal en las provincias boyacenses, advertida por la autoridad departamental de gestión del riesgo con identificación del número de municipios afectados y de

la temporalidad del fenómeno, es un desastre previsible técnicamente en el sentido exacto de la norma. La ausencia de convenio bomberil vigente constituye la omisión de la medida legalmente prevista para prevenirlo y atenderlo. Y la acción popular no requiere que el daño se haya producido: basta la amenaza sobre el derecho colectivo.

Desde el punto de vista del resultado práctico, la acción popular es además el mecanismo más útil, porque permite al juez impartir órdenes de hacer. Una sentencia que ordene al municipio adelantar el proceso de contratación dentro de un plazo perentorio, bajo la supervisión del comité de verificación, produce el efecto que ninguna sanción disciplinaria posterior alcanza: la suscripción efectiva del convenio. Para la administración municipal resulta considerablemente menos costoso contratar de manera oportuna que soportar el trámite de una acción popular cuyo desenlace previsible es una orden de contratar acompañada de condena en costas.

La vía de tutela: alcance y límites

Queda por examinar si la acción de tutela resulta procedente frente a la omisión analizada. La respuesta exige distinguir dos hipótesis.

En abstracto, la tutela no es el mecanismo idóneo. El derecho afectado por la ausencia de convenio bomberil es de naturaleza colectiva, y el artículo 86 de la Constitución Política reserva la acción de tutela a la protección de los derechos fundamentales, con carácter subsidiario y en ausencia de otro medio de defensa judicial. Existiendo la acción popular, específicamente diseñada para la protección de la seguridad y salubridad públicas y para la prevención de

desastres previsibles técnicamente, la tutela resulta improcedente por subsidiariedad.

La conclusión cambia, sin embargo, cuando la omisión se traduce en una amenaza cierta e inminente sobre derechos fundamentales individualizables. La jurisprudencia constitucional ha admitido de manera reiterada la procedencia excepcional de la tutela para la protección de derechos colectivos cuando existe conexidad con derechos fundamentales, cuando el accionante resulta afectado de manera directa y cuando la acción popular no ofrece una protección igualmente eficaz frente a la urgencia de la situación (Corte Constitucional, Sentencia SU-1116, 2001). Una comunidad rural amenazada por un incendio activo en un municipio sin capacidad de respuesta contratada podría, en ese escenario, acudir a la tutela invocando la amenaza sobre la vida y la integridad personal.

La distinción no es meramente académica. Para el asesor jurídico municipal, saber que el riesgo procesal no se agota en la acción popular sino que puede materializarse en una tutela con órdenes de cumplimiento inmediato, y eventualmente en un incidente de desacato, altera de manera sustancial la evaluación del costo de la omisión. Y para la comunidad, conocer esa vía amplía las posibilidades reales de exigir el servicio, particularmente en municipios donde la interposición de una acción popular resulta materialmente más difícil.

Un balance crítico

El recorrido anterior permite constatar que el ordenamiento jurídico colombiano no carece de herramientas para reprochar la omisión en la contratación bomberil. Dispone de un régimen disciplinario aplicable, de un título

de imputación patrimonial consolidado jurisprudencialmente, de vías de responsabilidad fiscal y de repetición, y de una acción constitucional idónea y preventiva. El problema no es de diseño normativo sino de activación.

El diagnóstico, sin embargo, admite un matiz que impone la evidencia de 2026: el Ministerio Público comenzó a actuar de oficio. El 27 de agosto de 2026, en medio de la emergencia por incendios forestales, la Procuraduría dirigió un requerimiento preventivo a siete municipios del Tolima que no tenían convenio bomberil —Anzoátegui, Cunday, Herveo, Rioblanco, Roncesvalles, Villahermosa y Villarrica—, les advirtió que las condiciones hidrometeorológicas elevaban el riesgo de incendios de cobertura vegetal y les pidió tomar sin demora las medidas necesarias para garantizar el servicio, así como prever soluciones transitorias mientras se formalizaba el convenio (Semana, 2026). La actuación demuestra que el control preventivo sí puede activarse sin necesidad de queja ciudadana, y que la información sobre la omisión está disponible para quien quiera buscarla. Lo que aún no existe es la sistematicidad: la intervención se produjo en el departamento donde la emergencia era más visible, no como resultado de un seguimiento periódico y nacional.

Fuera de esos episodios, la falta de activación tiene explicaciones que no son solo de negligencia institucional. Los organismos de control actúan mayoritariamente por queja, y la omisión de contratar un servicio que nadie reclama mientras no haya emergencia rara vez genera queja. La responsabilidad patrimonial exige un daño consumado, lo que la convierte en un remedio tardío por definición. Y la acción popular, que sería el instrumento adecuado, depende de que alguien la interponga, en municipios pequeños donde el tejido de

veedurías ciudadanas es débil y donde quien más conoce el incumplimiento —el propio cuerpo de bomberos voluntarios— es también quien menos interés tiene en litigar contra la administración de la que depende su financiación futura.

Ese último punto encierra, a mi juicio, la paradoja central del asunto. El sujeto mejor posicionado para exigir el cumplimiento de la obligación es precisamente el que no puede permitirse hacerlo. Mientras esa asimetría no se corrija —por la vía de un registro público de convenios bomberiles que permita el control social, por la de un deber de reporte del departamento a los organismos de control, o por la de la actuación oficiosa de la Procuraduría a partir de la información de las unidades departamentales de gestión del riesgo— el catálogo de consecuencias jurídicas expuesto seguirá siendo, en la mayoría de los municipios, una posibilidad teórica.

CONCLUSIONES

La prestación del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendio constituye una obligación legal imperativa de los municipios, no una competencia discrecional. El artículo 3 de la Ley 1575 de 2012 solo admite dos vías de cumplimiento —el cuerpo de bomberos oficial o el contrato o convenio con un cuerpo voluntario— y no contempla modalidades intermedias. La confianza en la atención solidaria de cuerpos de bomberos de municipios vecinos, práctica extendida en Boyacá, no satisface la obligación legal.

El déficit de contratación bomberil en Boyacá es significativo y concurre con un escenario de riesgo documentado. A agosto de 2026, más de veinticinco

municipios carecían de convenio vigente, en un departamento donde al menos noventa municipios estaban en alerta por incendios forestales y ochenta y cinco se proyectaban con posibles afectaciones en el abastecimiento de agua. La coincidencia entre la magnitud del riesgo y la magnitud de la omisión es el hallazgo más relevante de este trabajo.

La indefinición sobre la modalidad de selección aplicable operó durante más de una década como factor explicativo de la parálisis administrativa, y ese factor se encuentra hoy sustancialmente superado. El concepto C-1139 de 2026 de la Agencia Nacional de Contratación Pública admite la contratación directa por inexistencia de pluralidad de oferentes cuando se acredite que existe un único cuerpo de bomberos legalmente habilitado en el municipio, con la exigencia de sustentación en los estudios previos y con el límite de no extender esa exclusividad a la adquisición de bienes, equipos u obras. En consecuencia, la incertidumbre jurídica ha dejado de ser una excusa razonable.

El reconocimiento de que el objeto contractual puede comprender la preparación, el alistamiento y la disponibilidad operativa, y no solo la atención de emergencias ya ocurridas, reconfigura la naturaleza del convenio bomberil y lo integra plenamente en la lógica de reducción del riesgo de la Ley 1523 de 2012. De ello se sigue que la ausencia de siniestros durante una vigencia no justifica la ausencia de convenio.

La ley de garantías electorales no constituye justificación válida del incumplimiento. Sus restricciones son previsibles con antelación suficiente y su incidencia debe anticiparse desde la formulación del plan anual de adquisiciones. La directiva 001 del 22 de enero de 2026 de la Procuraduría General de la Nación

descartó expresamente la falta de planeación, los retrasos contractuales y la insuficiencia presupuestal como argumentos admisibles, lo que incide directamente sobre el juicio de culpabilidad disciplinaria.

La omisión en la suscripción oportuna del convenio bomberil compromete la responsabilidad disciplinaria del servidor público, puede generar responsabilidad patrimonial del municipio bajo el título de falla del servicio por omisión conforme a la línea consolidada del Consejo de Estado, admite reproche fiscal cuando involucra recursos de destinación específica no ejecutados o aportes girados sin supervisión efectiva, y habilita el ejercicio de la acción popular por amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y a la prevención de desastres previsibles técnicamente. La responsabilidad patrimonial, sin embargo, no opera de manera automática: exige acreditar que la conducta debida habría interrumpido el proceso causal y probar rigurosamente los perjuicios.

El cumplimiento meramente formal de la obligación mediante convenios de valor manifiestamente insuficiente no satisface el deber de asegurar la prestación eficiente del servicio. La ausencia de estándares mínimos exigibles — unidades disponibles, tiempos de respuesta, equipamiento, cobertura rural— constituye el vacío normativo más relevante que subsiste, y su corrección debería ser la prioridad de cualquier actualización legislativa, por encima de nuevas reformas a la estructura orgánica del Sistema Nacional de Bomberos.

La eficacia del régimen de responsabilidad descrito depende de que existan mecanismos que permitan detectar la omisión antes de que el daño se produzca. Se propone, en ese sentido, el desarrollo efectivo del Registro Único

Nacional de Estadísticas de Bomberos creado por el artículo 45 de la Ley 1575 de 2012, ampliando su alcance para incorporar información desagregada y de acceso público sobre la existencia, el valor y el plazo de los convenios municipales, así como la articulación de reportes periódicos entre las unidades departamentales de gestión del riesgo y los organismos de control, de modo que la actuación preventiva no dependa de la iniciativa de quien menos puede permitirse ejercerla.

REFERENCIAS

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

(2024a). Concepto C-791 del 10 de diciembre de 2024. Celebración de contratos o convenio. Cuerpo de bomberos voluntarios: naturaleza.

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co>

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

(2024b). Concepto C-873 del 26 de diciembre de 2024. Celebración de contratos con cuerpos de bomberos voluntarios.

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co>

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2025).

Concepto C-1647 del 13 de noviembre de 2025. Decreto 092 de 2017, contratación con ESAL y convenios de asociación.

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co>

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2026).

Concepto C-1139 de 2026. Radicado No. 1_2026_07_16_009400, 27 de agosto de 2026. Subdirección de Gestión Contractual.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116.

Benavides, J. L. (2004). El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado (2.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.

Boyacá 95.6 FM. (2026a). Incendios forestales mantienen en alerta a Boyacá: autoridades refuerzan llamado a la prevención. <https://956fm.boyaca.gov.co>

Boyacá 95.6 FM. (2026b, 16 de julio). Bomberos de Boyacá solicitan aumentar recursos del Fondo Departamental para fortalecer la atención de emergencias. <https://956fm.boyaca.gov.co>

Boyacá 95.6 FM. (2026c, 25 de agosto). Más de 25 municipios de Boyacá aún no tienen convenio vigente con cuerpos de bomberos. <https://956fm.boyaca.gov.co>

Boyacá Le Informa. (2026, 23 de julio). Entre el agua y el fuego: más de 50 municipios de Boyacá permanecen en alerta por lluvias e incendios. <https://www.boyacaleinforma.com>

Caracol Radio. (2026, 10 de septiembre). Preocupación en Boyacá por sequía y fogatas en zonas de páramo. <https://caracol.com.co>

Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (1994, 2 de junio). Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (1996, 4 de octubre). Ley 322 de 1996, por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia. Diario Oficial No. 42.893.

Congreso de la República de Colombia. (1998, 5 de agosto). Ley 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo. Diario Oficial No. 43.357.

Congreso de la República de Colombia. (1998, 29 de diciembre). Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Diario Oficial No. 43.464.

Congreso de la República de Colombia. (2000, 15 de agosto). Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Diario Oficial No. 44.133.

Congreso de la República de Colombia. (2001, 3 de agosto). Ley 678 de 2001, por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición. Diario Oficial No. 44.509.

Congreso de la República de Colombia. (2005, 24 de noviembre). Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República. Diario Oficial No. 46.102.

Congreso de la República de Colombia. (2007, 16 de julio). Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Diario Oficial No. 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (2012, 24 de abril). Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial No. 48.411.

Congreso de la República de Colombia. (2012, 21 de agosto). Ley 1575 de 2012, por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia. Diario Oficial No. 48.530.

Congreso de la República de Colombia. (2019, 28 de enero). Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Diario Oficial No. 50.850.

Congreso de la República de Colombia. (2021, 29 de junio). Ley 2094 de 2021, por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019. Diario Oficial No. 51.720.

Congreso de la República de Colombia. (2022, 18 de enero). Ley 2195 de 2022, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.921.

Congreso de la República de Colombia. (2025, 9 de julio). Ley 2474 de 2025, mediante la cual se modifica la Ley 1523 de 2012, reconociendo e incluyendo a los animales dentro de la política de gestión de riesgos de desastre y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 53.176.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Expediente 23001-23-31-000-1997-08570-01 (18925). Acción de reparación directa. Municipio de Montería.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.
Expediente 88001-23-31-000-2005-00069-01 (35782). Acción de
reparación directa. Municipio de Providencia y Santa Catalina.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,
Subsección A. (2023, 24 de abril). Expediente 23001-23-33-000-2013-
00186-01 (58337). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,
Subsección C. (2024, 22 de mayo). Expediente 88001-23-33-000-2016-
00048-01 (64261). C.P. William Barrera Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 24 de octubre). Sentencia SU-1116 de
2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-502 de 2023. M.P. Jorge
Enrique Ibáñez Najar. Expediente D-15295.

Dirección Nacional de Bomberos de Colombia. (2026, 10 de julio). 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>

El Tiempo. (2025, 18 de enero). Más de 300 municipios en Colombia no tienen
cuerpo de bomberos: ¿estamos listos para temporada de incendios?
<https://www.eltiempo.com>

Expósito Vélez, J. C. (2003). La configuración del contrato de la administración
pública en el derecho colombiano y español. Universidad Externado de
Colombia.

- Francisco Fajardo Abogados. (2026). Contratación de cuerpos de bomberos voluntarios: proveedor exclusivo, convenios con ESAL y atención de emergencias. <https://franciscofajardoabogados.com/contratacion-de-cuerpos-de-bomberos-voluntarios-proveedor-exclusivo-convenios-con-esal-y-atencion-de-emergencias/>
- Gil Botero, E. (2017). Responsabilidad extracontractual del Estado (7.^a ed.). Editorial Temis.
- Henao, J. C. (1998). El daño: análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2026, 10 de mayo). Comunicado especial No. 053. Colombia registró condiciones más cálidas de lo habitual durante la primera semana de mayo de 2026. <https://www.ideam.gov.co>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal. (2017). Concepto radicado 2-2017-023140. Sobretasa bomberil y manejo presupuestal de los recursos previstos en la Ley 1575 de 2012.
- Orfe TV. (2026, 10 de septiembre). Boyacá se prepara para una sequía: 80 municipios podrían tener problemas de agua. <https://www.orfetv.com>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013, 20 de marzo). Decreto 527 de 2013, por el cual se reglamenta el Fondo Nacional de Bomberos de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Presidencia de la República de Colombia. (2017, 23 de enero). Decreto 092 de 2017, por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

Procuraduría General de la Nación. (2026a, 22 de enero). Directiva 001 de 2026. Garantía del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y atención de incidentes con materiales peligrosos. <https://www.procuraduria.gov.co>

Procuraduría General de la Nación. (2026b, 2 de febrero). Ante la situación de desastre nacional, Procuraduría exige a autoridades garantizar sin interrupciones el servicio público esencial de bomberos [comunicado de prensa]. <https://www.procuraduria.gov.co>

Rodríguez R., L. (2011). Derecho administrativo general y colombiano. Editorial Temis.

Saavedra Becerra, R. (2005). La responsabilidad extracontractual de la administración pública. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Santofimio Gamboa, J. O. (2017). Compendio de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia.

Semana. (2025, 17 de enero). La mayoría de municipios de Colombia no tiene Cuerpo de Bomberos: esta es la triste e impresionante radiografía. <https://www.semana.com>

Semana. (2026, 28 de agosto). Procuraduría prende las alarmas: siete municipios del Tolima no tienen convenio de bomberos.
<https://www.semana.com>