



Radicado No: 20191100028061

Fecha: 12-09-2019

Bogotá,
110

Doctor
MARIA FERNANDA GARCIA ECHEVERRY
Carrera 15 No. 22 N - 30 Edificio Samanes apto. 401
Mafegarcia83@hotmail.com
Armenia Quindío

Referencia: **RADICADO: SIA ATC 2019000558 radicado interno 20192330028862**
Concepto sobre el control fiscal a los Bomberos Voluntarios.

Cordial saludo:

En atención a su solicitud del concepto del 25 de julio de 2019, referido en el asunto, sobre las siguientes inquietudes planteadas por el consultante en los siguientes términos:

"1. Las Contralorías pueden ejercer el control y vigilancia en el tema fiscal a los cuerpos de Bomberos Voluntarios de los municipios? En caso de ser afirmativo o negativa la respuesta favor indicarme el sustento jurídico de la misma."

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, es necesario manifestar que dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, de conformidad con el artículo 274 de la Constitución Política y el Decreto 272 de 2000, donde se establece la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, y específicamente el numeral 2 de artículo 13, donde reglamenta las funciones de la Oficina Jurídica, instituyendo:

"Oficina Jurídica. Prestar la asesoría jurídica requerida por el Auditor General de la República y demás dependencias del organismo, velando por que se actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y coadyuvando en la consolidación de la unidad de criterio que debe acompañar la labor de las dependencias de la Auditoría, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad".

Es necesario manifestar que este ente de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que se ejerce un control posterior y selectivo de la gestión fiscal. Por lo anterior no se emiten conceptos



de situaciones particulares o concretas que puedan llegar posteriormente a ser objeto de vigilancia.

No obstante lo anterior, y con el propósito de brindar una ilustración que contribuya a dar una clarificación sobre el tema, pasa esta Oficina Jurídica a formular algunas consideraciones de manera general y abstracta teniendo en cuenta las inquietudes formuladas por la consultante:

El artículo 272 de la Carta, el cual señala que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contraloría, corresponde a las contralorías territoriales. Bajo este contexto constitucional, es claro que el ejercicio del control fiscal no deviene de la naturaleza jurídica de la entidad, ni del sector al que pertenezca, ni del servicio que preste o de su régimen contractual, sino que el requisito para su ejercicio es el manejo de dineros del erario público.

El control fiscal se ejerce en los distintos niveles administrativos, esto es, en la administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios, e incluso se extiende a la gestión de los particulares cuando manejan bienes o recursos públicos. Es decir, que el control fiscal cubre todos los sectores y actividades en los cuales se manden bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, que realiza la función o tarea sobre el cual recae aquél, ni su régimen jurídico

En orden a resolver lo pertinente, es preciso señalar que conforme a lo dispuesto en el Ley 1575 de 2012. Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia, instaura:

“ARTÍCULO 2o. GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO CONTRA INCENDIO. *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, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado.* (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Según esta disposición, es obligación de los municipios la prestación del servicio a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales o mediante la celebración de contratos para tal fin, con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, cuando dichas entidades territoriales no cuenten con sus propios Cuerpos de Bomberos Oficiales, o cuando la cobertura de éstos no sea la adecuada, conforme a los parámetros que fije la Junta Nacional de Bomberos de Colombia

La precitada Ley establece en su artículo 18 lo siguiente:

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

a) *Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los*



preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a su cargo en su respectiva jurisdicción.

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

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

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

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

De otro lado, la misma Ley regula:

“ARTÍCULO 35. RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE BOMBEROS. El fondo nacional de bomberos se financiará con los siguientes recursos:

1. Toda compañía aseguradora que otorgue pólizas de seguros en los ramos del hogar, incendio, terremoto, minas y petróleo, o la denominación que en su portafolio de pólizas esté registrada ante la Superintendencia Financiera y que tengan que ver con los ramos antes señalados, deberá aportar al fondo nacional de bomberos una suma equivalente al dos por ciento (2%) liquidada sobre el valor de la póliza de seguros; este valor deberá ser girado al fondo nacional de bomberos dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la adquisición de las mencionadas pólizas.

2. En cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional apropiará en el presupuesto general de la nación con destino al fondo nacional de bomberos, como mínimo, la suma de veinticinco mil millones de pesos, cifra que será ajustada anualmente de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor. Estos recursos se destinarán para financiar proyectos de inversión.

El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, los mecanismos de control y vigilancia para el giro oportuno y real de los recursos previstos en este artículo.

PARÁGRAFO 1o. El fondo nacional también podrá financiarse con recursos aportados por personas naturales y/o jurídicas de derecho público o privado nacional o extranjero.



PARÁGRAFO 2o. El control fiscal de los recursos que hagan parte del Fondo Nacional de bomberos será competente la Contraloría General de la República conforme a los principios del Control Fiscal.”

La Ley está determinando de donde provienen los recursos para financiar la actividad bomberiles. Estableciendo en el orden territorial lo siguiente:

“ARTÍCULO 37. RECURSOS POR INICIATIVA DE LOS ENTES TERRITORIALES. Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

a) De los Municipios

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, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.

b) De los Departamentos

Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

PARÁGRAFO. Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los concejos municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal.

PARÁGRAFO 2. <Parágrafo adicionado por el artículo 148 de la Ley 1940 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Para calcular la sobretasa o recargo al impuesto predial destinado a financiar la actividad bomberil, los municipios podrán utilizar el avalúo catastral vigente en sus respectivas jurisdicciones.”

De conformidad con la misma normatividad, los ingresos recaudados por concepto de la sobretasa bomberil deben destinarse únicamente a la financiación de la actividad. Así una vez recaudada por la dependencia del municipio que administre el tributo sobre el cual se cobra la mencionada sobretasa, los valores deberán transferirse al cuerpo de bomberos Oficiales o Voluntarios constituido de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley.

Cuando se trate de cuerpo de bomberos voluntarios, estos deberán conformarse como una asociaciones cívicas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, reconocidos como tales por la autoridad competente, organizadas para la prestación del servicio público de prevención y atención de incendios y calamidades conexas, en este caso el cuerpo de bomberos voluntarios deberá cumplir con el contenido mínimo del de la precitada ley y demás orientaciones dadas por la Junta Nacional de Bomberos de Colombia.

Los recursos, entonces serán recaudados por el municipio y girados al cuerpo de bomberos voluntarios en cumplimiento del convenio o contrato suscrito para la prestación del servicio a la comunidad



Los cuerpos de bomberos voluntarios desarrollan un servicio público de importancia y riesgo, como es el servicio de bomberos. En efecto, la propia ley es clara en señalar que esas entidades asociativas se desarrollan para la prevención de incendios y calamidades, y como tales se encargan de un servicio público cuya deficiente prestación puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Por ende, debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que si bien los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos.

En el presente caso, el deber de vigilancia estatal es aún más claro, debido a los riesgos catastróficos que derivan de los incendios deficientemente prevenidos o controlados, por lo cual es normal que existan regulaciones encaminadas a garantizar la idoneidad y eficiencia de los cuerpos de bomberos, sean éstos oficiales o voluntarios.

Por lo anterior, queda claro que estas instituciones bomberiles voluntarias, tienen vigilancia y control Estatal, y por ende deben cumplir con sus deberes de manera eficiente dada la naturaleza de ser un servicio público esencial, es decir, que no importa quien preste el servicio sea una entidad oficial o privada, ambas deben responder de manera adecuada en aras de garantizar la idoneidad y eficacia en la prestación del servicio.

Además la Corte en sentencia C-167 de 1995 ha sido enfática en señalar:

"La función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por un objetivo, el control de gestión, para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos sean ellos administrados por organismos públicos o privados, en efecto, la especialización fiscalizadora que demarca la Constitución Política es una función pública que abarca incluso a todos los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación. Fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc., incluyendo a la misma Contraloría General de la República, quedara sin control fiscal de gestión. Entonces ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares."

De esta manera y en espera de haber dado mayor claridad sobre el tema consultado, en consecuencia y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, queda atendida de fondo su solicitud.

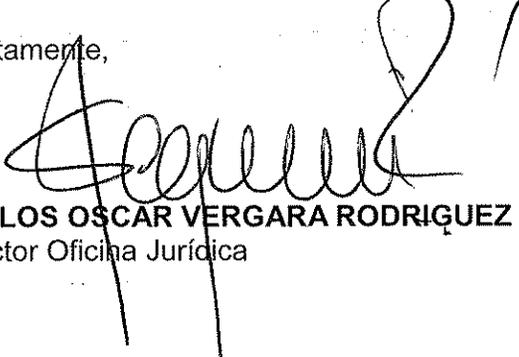
Es necesario informarle que los conceptos que emite esta Oficina Jurídica, se formulan dentro de los parámetros establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, aclarando que el presente análisis se limita a precisiones de carácter general y abstracta, sin que se entre a evaluar ningún caso en concreto, ni la relación de hechos allí consignada.

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada y, por lo mismo, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo



diligencia y nos la remitida a la dirección de correspondencia Carrera 57C N°64 A - 29 de Bogotá, o al correo electrónico juridica@auditoria.gov.co.

Atentamente,



CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ
Director Oficina Jurídica

| | Nombre y Apellido | Firma | Fecha |
|-----------------|--------------------------------|---|------------|
| Proyectado por: | Ilba Edith Rodríguez Ramirez |  | 12/09/2019 |
| Revisado por: | Carlos Oscar Vergara Rodríguez |  | 12/09/2019 |
| Aprobado por: | Carlos Oscar Vergara Rodríguez |  | 12/09/2019 |

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.