

11 de noviembre de 1994

Coronel
CRISTIAN V. ARNHEITER JR.
Director General de los Cuerpos
de Bomberos de la República
E. S. D.

Estimado Señor:

En respuesta a su atenta Nota Nº.SG 238-94, de 29 de junio del presente año, damos, a continuación, respuesta al cuestionamiento de que la misma es portadora, consistente en una consulta que indaga sobre:

"...que (sic) significa el que nosotros los Bomberos de la República 'Quedan bajo el amparo del Estado'" (Subraya el consultante).

Los antecedentes u orígenes de esta inquietud -según usted nos previene- se derivan de una "tremenda confusión entre grupos antagónicos dentro de la familia bomberil"; ya que para unos esta fraseología empleada por la Ley, se traduce en una facultad del Órgano Ejecutivo para intervenir en la "organización y Administración de los Cuerpos de Bomberos"; mientras que, para otros, ello constituye una "garantía de la existencia del Cuerpo Bomberil".

Advertimos que para responder la interrogante debemos atenernos a la regla de hermenéutica insita en el Título Preliminar del Código Civil preceptiva de que:

"Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento" (Ver art.9).

En efecto, conforme a esta norma jurídica orientadora, coordinada con el artículo 10 del mismo Título, es preciso establecer el "sentido natural y obvio" de la palabra amparo, para luego saber las implicaciones jurídicas que posee dicho término dentro del contexto de la Ley. Empero, de partida descartemos la noción de amparo como "acción de tutela" o demanda presentada ante los tribunales ordinarios con el objeto de obtener la protección y eficacia en el cumplimiento de los "derechos y garantías" que la Constitución consagra; en otras palabras, el tipo de amparo al que hemos de referirnos, no alude a la institución de garantía prevista en el artículo 50 de la Carta Magna, y que es desarrollada por el Código Judicial, Libro IV, arts. 2,606 y siguientes.

Así las cosas, el diccionario de la Lengua Española, dice de la voz amparo: "Acción y efecto de amparar o ampararse" (21a ed., Tomo I, Edit. Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1992, p.131). De lo que amparar es "Favorecer, proteger", de acuerdo a esta misma obra.

Sin duda alguna, éste es el significado "obvio y natural" teniendo en cuenta el llamado "uso general" de la palabra. Ahora bien, en qué se traduce el amparo a que el Estado se obliga a prodigar en favor de los Cuerpos de Bomberos de la República? A estos efectos el artículo 1º de la Ley 48, de 31 de enero de 1963, modificada y adicionada por la Ley 70, de 22 de octubre de 1963 y el Decreto de Gabinete Nº.148, de 4 de junio de 1970, tal cual las últimas modificaciones introducidas por la Ley 21, de 18 de octubre de 1982, dispone:

"Artículo 1. Los Cuerpos de Bomberos, Compañías o Secciones de los mismos que funcionan actualmente en la República y los que se establezcan en lo sucesivo con arreglo a las disposiciones de la presente Ley, quedan bajo el amparo del Estado, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia y tendrán el apoyo y la cooperación de las autoridades en todos los casos que se requiera, en atención a sus reglamentos orgánicos, la conservación de su disciplina, siempre que deban actuar en actividades públicas en cumplimiento de su misión".

Esta norma se circunscribe a determinar imperativamente que los Cuerpos de Bomberos están amparados por el Estado y a quien compete ejercer tal protección es al Ministerio de Gobierno y Justicia. El legislador por ello ha previsto

las formas como se prodiga la tutela, que no sólo está dirigida a salvaguardar la permanencia y subsistencia del cuerpo bomberil, sino que abarca, igualmente, a los miembros de la Institución como tal.

En este sentido, podemos decir que la actitud protectora del Estado a través de la disposiciones jurídicas que tienen el valor de ley y aquellas que son dictadas por fuerza de una facultad reglamentaria prevista por el propio legislador, se basa primordialmente en el deber que tiene el Estado de velar por el bienestar y seguridad de los asociados y de su hacienda. Así tenemos que el artículo 17 de la Constitución Nacional, al dejar establecida la prenombrada obligación, dice:

"Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que están bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley".

Es del caso precisar que el Estado se vale de las autoridades públicas o servidores públicos y de las entidades de la misma naturaleza para el cumplimiento de este precepto constitucional. Luego, cabe a estas autoridades, por lo importante de la función a desempeñar por el Cuerpo de Bomberos, entre otras la de prevenir y extinguir incendios, con lo cual se ampara la vida y bienes de las personas, han de ser fiscalizados por la autoridad, debido a que esta actividad interesa no a un minúsculo grupo de asociados, sino a la colectividad. De allí que el artículo 7 de la Ley 48 de 1963 establezca que:

"Artículo 7. Los Cuerpos, Compañías y Secciones existentes o que se establezcan quedarán bajo la supervigilancia del Órgano Ejecutivo, la cual será ejercida por conducto del Consejo de Directores de Zona y la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos de la República" (Subrayas nuestras).

Otra forma de fiscalización ejercida en relación a la institución de bomberos, específicamente lo que concierne a la constitución de las Oficinas de Seguridad, es la contemplada en el artículo 18 de la Ley 48 de 1963, tal cual las reformas introducidas por el artículo 10 de la Ley 21, veamos:

"Artículos 18: Las Instituciones de Bomberos podrán formar, bajo su dirección, oficinas de prevención de incendios con personal remunerado bajo la dependencia directa del Jefe de la institución, previa la recomendación de la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos de la República y la aprobación del Ministerio de Gobierno y Justicia" ... (Subrayas nuestras).

Esto parece no aludir estrictamente a una función fiscalizadora, pero si tenemos en cuenta que la creación de estas oficinas implican una carga para el presupuesto del Ministerio de Gobierno y Justicia, debe entonces contar con el aval de éste.

La intervención estatal realizada por intermedio del Ministerio de Gobierno y Justicia tiene base igualmente, en otros artículos de la Carta Política, v. gr., el 179, Nº.10, que dispone:

"Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministerio respectivo:

...

...

...

10) Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución".

Reseñamos el hecho de que se encuentra presente en la función que cumplen los Cuerpos de Bomberos de la República, un legítimo interés público de preservar la vida y bienes de asociados, por lo que hemos también de tener presente que la legislación en torno a los "camisas rojas", en un sentido extensivo de la expresión, cae bajo la noción de orden público porque alude "...principalmente a la seguridad y buen funcionamiento del Estado y a la seguridad personal y colectiva de los asociados en general" (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Tomo I, Edit. Librería Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, 1967, p.179).

No hay duda, pues, de que el orden público aquí se encuentra presente. Basta transcribir las disposiciones jurídicas que así lo confirman y establecen que las Oficinas de Seguridad tienen a su cargo la vigilancia del comercio, la industria, el tráfico y venta de sustancias y aparatos o maquinarias de cualquier clase que puedan producir calor, incendio, explosiones o siniestros de otra naturaleza, incluyendo las plantas generadoras e instalaciones eléctricas. De allí que se les aculite para dictar las disposiciones para la protección de vidas y propiedades, vigilando que se cumplan las mismas.

Otras funciones no de menor importancia adscritas a esta entidad bomberil son: vigilar las construcciones existentes y las nuevas destinadas a escuelas, hospitales, asilos, hoteles, teatros, cinematográficos, clubes nocturnos, salones de bailes, restaurantes, casas de inquilinato, casas residenciales, talleres, fábricas, depósitos y en general, todos los edificios o locales en donde se lleven a cabo espectáculos, reuniones públicas de manera casual o permanente, o en donde resida o trabaje número plural de personas, a fin de que reúnan las condiciones de seguridad y fácil desocupación en casos de pánico, incendio, temblores, terremotos, etc., adoptando las medidas necesarias para la seguridad de las personas que a ellos concurren, trabajen o residan en los mismos. Asimismo, aprueban los diseños de planos y expiden los correspondientes permisos para poder llevar a cabo nuevas edificaciones, a fin de que cumplan con las condiciones de seguridad, teniendo inclusive la facultad de condenar a aquellos que no las reúnan.

Para el cumplimiento de estos fines, la Ley ha revestido al Director de la Oficina de Seguridad de la calidad de Autoridad de la Policía. Veamos:

"Artículo 23: El Jefe de la Oficina de Seguridad es una autoridad de policía y en el desempeño de sus funciones actuará como funcionario de instrucción" (Cfr. art. 11 de la Ley 21/1982 modificador del artículo pretérscrito perteneciente a la Ley 48/1963).

Queda claramente configurado que en base a la esencial función que cumple el cuerpo bomberil, recibe la tutela de las autoridades a nivel operacional y de "supervigilancia" necesaria con el fin de velar por la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de tales objetivos.

En atención a la propia institución, podemos mencionar para el mejor desempeño de sus actividades, la exoneración del impuesto sobre el combustible, así como de material y equipo para uso exclusivo de las instituciones (artículo 16/Ley 21); la franquicia telegráfica, telefónica y postal (artículo 59/ Ley 48) también para tales efectos.

Por otro lado, en consideración a los miembros activos de los Cuerpos de Bomberos, la Ley establece un "auxilio pecuniario" por un monto de DOS MIL BALBOAS (E/.2,000.00) en el caso de que "murieren en el acto de prestar sus servicios," transmisible a los beneficiarios o herederos del fallecido. Las llamadas Cajas de Auxilio o Socorros Mutuos con el fin de atender a los bomberos contribuyentes en casos de enfermedad en el hospital o en sus casas, pagar los gastos de entierros y auxilios de la familia que queda en desamparo por muerte de éstos; indicándose, también, que este auxilio cubre lesiones por accidente de trabajo en caso de incendio, y los gastos de entierro de todos los bomberos, aunque no formen parte de la Caja. Podemos mencionar la póliza de seguro colectivo y riesgos financiada por el Estado para indemnizar a los bomberos voluntarios que sufran un riesgo o lesión permanente en la prestación de sus servicios (artículo 13/ Ley 21).

Como se observa, las implicaciones de este amparo son variadas en cuanto a las formas en que el mismo se presenta, mas, fijándolo integralmente el mismo no solamente abarca al benemérito Cuerpo de Bomberos de la República, sino al valioso elemento personal que lo integra, siempre presto a hacerle frente a lo imprevisto, aún a costa de la propia vida, coadyuvando con el Estado en la debida prestación de este necesario servicio público, que se dirige a brindar seguridad a los asociados en relación a bienes tan preciados como lo son la propiedad y la vida.

Es innegable la naturaleza de servicio público en la creación del Cuerpo de Bomberos, cuya responsabilidad queda patente en cada operativo. Por otro lado, AMPARO también significa "cobertura, sujeción, patrocinio", por lo que no podemos desconocer el vínculo en los términos que la Ley establece, y que por demás podemos decir que no conviene acentuarse la aparente calidad privada, por el solo hecho de la libre incorporación o integración de esos cuerpos de servicio público.

Sin otro particular, nos despedimos con muestra de consideración y aprecio.

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
 PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION