

, 28 de febrero de 1994.

Señor  
SERGIO IVAN DIAZ GONZALEZ RUIZ  
Teniente Fiscal de la Compañía  
de Bomberos de Las Tablas,  
Provincia de Los Santos.  
E. S. D.

Estimado señor:

A virtud de habernos elevado consulta, mediante Nota S/N de 13 de diciembre del año próximo pasado, procedemos, a seguidas, proveer contestación al número plural de interrogantes portadas en aquélla.

Efectivamente, el primer cuestionamiento se nos presenta así:

"Puede el Comandante en Jefe de los Cuerpos de Bomberos de la República crear por su propia decisión (sic) y sin solicitud de parte, un Cuerpo de Bomberos, según lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 21 de 18 de octubre de 1982."

Para absolver lo cuestionado, es menester acudir a las facultades o atribuciones que contiene el Reglamento General de Cuerpos de Bomberos de la República y las Leyes que regulan lo concerniente a la organización y actividad bomberil en el país. Así, vemos que el Artículo 7 de la Ley 21 de 1982 señala:

"Artículo 7: Son funciones de la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos de la República, además de las otras señaladas por la Ley y el Reglamento General, las siguientes:

1. Velar por la buena organización, administración y funcionamiento de las instituciones de Bomberos;
2. Vetar los Reglamentos Internos de las instituciones de Bomberos;
3. Aprobar el nombramiento del personal subalterno de la Oficina de Seguridad, previa recomendación del Director de la Zona respectiva;
4. Recibir los Proyectos del Presupuesto que le presenten los Directores de Zonas para presentarlos al Ministro de Gobierno y Justicia."

Es fácil darse cuenta que a este organismo colegiado, la Ley no le ha otorgado la función de crear unilateralmente, o bien, *motu proprio*, compañías de bomberos, Empero, si bien es cierto que corresponde al Comandante Primer Jefe de los Cuerpos de Bomberos la dirección de este organismo, éste no sólo se encuentra integrado legalmente por el cargo de Comandante Primer Jefe, sino, asimismo, por un Sub-director, escogido por el Consejo de Directores de Zona, y un Secretario General, designado igualmente por el referido Consejo de Directores (Cfr. art. 8 de la Ley 21 de 1982).

Así las cosas, el ente fiscalizador, cual es la Dirección General de Cuerpos de Bomberos (en conjunto con el Consejo de Directores de Zonas Jurisdiccionales), debe cumplir, más que todo, una función de supervigilancia, respecto de las Secciones, Compañías y Cuerpos bomberiles, actualmente existentes o que se establezcan en el futuro en el país, por mandato legal.

Entonces, la respuesta de a quién o qué autoridad (agencia) puede autorizar la creación de una entidad de bomberos, la encontramos en el Artículo 3, Númeral 3º, acápite 4º; en correspondencia con el Artículo 8 de la Ley 21, citada, disposiciones estas que

sugieren, si las interpretamos armoniosamente, que aquélla debe provenir conjuntamente de la Dirección General de Cuerpos de Bomberos y del Consejo de Directores de Zonas; por motivo de una lógica coordinación y ajuste de las normas jurídicas a la realidad.

Citémos, por el momento, las excertas enunciadas:

"Artículo 3....

...  
...  
...

3) En Cuerpos, cuyo personal estará integrado por...

...  
...  
...

Para la creación de nuevas instituciones o ampliación de las existentes, se requerirá la autorización de la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos. En la solicitud deberá justificarse la necesidad de dicha creación o ampliación, según el caso, tales como condiciones de riesgos, estadísticas de siniestros y medios económicos que le permita subsistir.

...  
...  
..." (Subrayas nuestras).

Se observa que la creación ( o ampliación) de una entidad bomberil, en este caso un Cuerpo de Bomberos, no opera por decisión unilateral de Dirección General; sino, por medio de solicitud, como prescribe la norma, fundada en elementos objetivos como son los descritos por ella, los cuales, radican todos en la necesidad o requerimiento por la existencia de una entidad contra siniestros.

ministros. En este sentido, el Artículo 8 de la Ley 21, respecto de la agencia que autoriza, expresa: -

"Artículo 8: Los Directores de Zona formarán el Consejo de Directores de Zona con las funciones que determine la Ley y el Reglamento General.

Los Directores de Zona tendrán las funciones que le señale el Reglamento General, además de las siguientes:

...  
...  
...

4. Autorizar la creación de nuevas instituciones o la ampliación de las que ya existen." (Subrayas nuestras).

Ante la aparente contradicción en estos artículos de la Ley, debemos tomar en consideración los principios jurídicos sobre jerarquía normativa, que dilucidan cuál de ellas es la aplicable y, de otra manera, si ambas son eficaces ante el nudo planteado. Veamos, pues, el Artículo 14 del Código Civil:

"Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición

del Código o Ley especial sobre la materia de que se trate." (Subrayas nuestras).

Lo subrayado significa que la disposición jurídica posterior "deroga" a la anterior tratándose, como en el presente caso, de normas específicas que indican cuál es el organismo para autorizar la creación o ampliación de una entidad bomberil.

Pese a lo expresado, el aparente conflicto normativo, nos hace pensar que el legislador, si bien omitió decirlo, tuvo la intención de que ambos entes - Dirección General de Cuerpos de Bomberos y Direcciones de Zonas Jurisdiccionales- participaran conjuntamente al fin de cuentas, en la emisión de la autorización. Decimos ésto porque existen razones justificadas para pensar que a nivel de Zona bomberil se encuentra la autoridad respectiva en más cercano contacto con las necesidades de las comunidades que demandan el servicio público que realiza la institución de bomberos. Es decir, con las exigencias descritas por la norma, v.gr., condiciones de riesgos, estadísticas de siniestros y aprovisionamiento por diversas fuentes de medios económicos que le permita subsistir.

Por otro lado, como ya dijimos, la Dirección General es el ente fiscalizador máximo y las funciones de supervigilancia las realiza en general; ésta es su misión principal, más que la de tomar medidas de cuño propiamente ejecutivo, como las que se nos cuestiona; empero, la inteligencia de la norma como salomónica solución, es la que recomienda una autorización conjunta para los fines aludidos.

El segundo cuestionamiento se expresa así:

"Puede crearse un Cuerpo de Bomberos con cuatro (compañías independientes entre sí, con mandos independientes, con Juntas de Oficiales independientes, con Clases independientes, Tropa independiente y Banda de Música independiente; aunado a que el presupuesto de cada

una de ellas es independiente, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 21 de 18 de octubre de 1982."

Si nos referimos a una de las formas en que la nomenclatura de la materia llama a las partes del todo, entendemos que, fundamentalmente, la institución bomberil, se divide en: Secciones, Compañías y Cuerpos de Bomberos. Y es que, para poder gozar de los beneficios que otorgan las leyes a las instituciones bomberiles, es necesario que las mismas revistan estas formas de organización. El Artículo 32 de la Ley 21 es prístino en este sentido.

Aquella norma, cuando alude a los Cuerpos de Bomberos, establece que ellos estarán integrados por:

"...cinco (5) Compañías o más, con sus respectivos oficiales y clases, y la Jefatura estará a cargo del Comandante Primer Jefe y el Comandante Segundo Jefe y un Mayor Tercer Jefe." (Subrayas nuestras).

Realmente las normas contenidas en el artículo sugieren, entre otras cosas, que las Compañías que integran un Cuerpo de Bomberos, deben ser un mínimo de 5, que el mando de dicho Cuerpo, y por tanto el de las Compañías que lo integran, es único, a pesar de que puede ser ejercido por distintos oficiales de alto rango, que integran la Comandancia (Cfr. art. 36 del Reg. Gral.). Esto excluye mandos independientes que rijan las Compañías integrantes de un Cuerpo de Bomberos, y a la vez, sin perjuicio de que el "mando directo y efectivo" lo ejerza el Capitán de la respectiva Compañía, con las salvedades de la Ley (Ver a estos efectos el Artículo 57 del Reg. Gral.).

Hacemos la necesaria indicación de que los juicios antes expuestos, no contradicen lo normado por el Artículo 117 del Reglamento General, inmerso en el capítulo XV, cual es del siguiente tenor:

**"Artículo 117: Las Compañías o Secciones Independientes son organizaciones bomberiles con autonomía propia y contarán con un personal de línea equivalente al de las compañías y secciones previstas en la Ley 48 de 1963, modificada por la Ley 21 de 1962." (Subrayas nuestras).**

Es posible, entonces, referirse a compañías y secciones con organización independiente, no abarcadas, pues, por la égida que supone o acarrearía su inclusión en Cuerpo de Bomberos; pero, en todo caso, aún tratándose de aquéllas, sujetas a lo dispuesto por la Ley y los Reglamentos dictados por los organismos superiores.

En cuanto a los otros rubros mencionados en el cuestionamiento, o sea, respecto de las Juntas de Oficiales, Clases, Tropas y Banda de Música independientes, ello supone, como bien se ha preconizado, providencias de orden presupuestario, por una parte, y una desnaturalización del concepto de unidad que gira en torno a la conformación de un "Cuerpo de Bomberos," sin desmedro, claro está, de que las Compañías aglutinadas por dicho Cuerpo, entre su personal puedan contar con: Un Capitán, un Teniente, un Subteniente, ocho Clases, y 36 hombres de Tropa; divididos en 2 Secciones, cada una con: Un Sargento 1º, Un Sargento 2º, Cabo 1º, Cabo 2º y 18 hombres de Tropa (Cfr. arts. 3 No. 2 de la Ley 21 y Art. 56 del Reg. Gral.).

La tercera pregunta que se nos formula indica:

**"Puede el Comandante en Jefe o el Director de Zona de cualquier institución de bomberos, ascender y dar rangos sin pasar por las respectivas Juntas de Oficiales al tenor de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 21 de 18 de octubre de 1962, el artículo 19, 26, 38 y 40 del Reglamento General." (sic)**

Aquí resulta aplicable lo regulado por el Artículo 8 del Reglamento General, que si bien otorga la Jefatura de Zona a los respectivos Directores de Zona, lo cual implica mando sobre las Compañías y Secciones de la jurisdicción respectiva; para el cumplimiento de las Leyes, Reglamento y órdenes emanadas de la Dirección General, tal disposición no incluye la facultad de otorgar "rango de oficiales"; materia esta que compete a la Junta de Oficiales, conforme al Artículo 26 literal b) del Reglamento y el Artículo 3, Numeral 3º, acápite 3º de la Ley 21. Asimismo, el párrafo que contiene el artículo 4º de la Ley, indica que corresponde al Comandante Primer Jefe de la institución hacer la respectiva solicitud para ante la Junta de Oficiales.

En esta función el organismo asesor de la Comandancia, sólo recomienda los ascensos de oficiales y sus respectivos grados, conforme al Artículo 38, literal e) del Reglamento General. De esta manera la respuesta no puede ser otra que la negativa.

Con relación a la hipótesis que conlleva la cuarta interrogante la misma expresa:

"Puede haber en Compañías independientes como Las Tablas, Los Santos, Macaracas y Guararé, rangos de Mayor antes de la supuesta creación del Cuerpo de Bomberos de Los Santos y posterior a la Ley 21 de 18 de Octubre de 1982 específicamente (sic) en relación con el artículo 3 de la citada Ley."

Definitivamente que, si las Compañías independientes mencionadas son de existencia anterior a la entrada en vigencia de la Ley 21 de 1982, los grados o rangos en aquel tiempo conferidos incluso el de Mayor, deben respetarse, pues ello fue una salvedad o prescripción expresa de la Ley consignada en el párrafo que acompaña al literal b), del Numeral 3º, Artículo 3 de la Ley.

"PARAGRAFO TRANSITORIO: Las  
instituciones y grados conferidos



con anterioridad a la presente Ley se conservarán."

La normativa no hace sino respetar un derecho legítimamente adquirido por oficiales, que si bien comandan compañías de bomberos, tienen, por ejemplo, grado de Mayor, en vez de Capitán, como actualmente exige el Reglamento General de Cuerpos de Bomberos de la República (Ver art. 37). El párrafo antes citado por ser transitorio da a entender, que posterior a la entrada en vigencia de la Ley, no podrían designarse al mando de una compañía independiente o aquellas integradas a los Cuerpos de Bomberos un Oficial que no tenga el grado de Capitán. Esto hay que distinguirlo del mecanismo jurídico para suplir faltas temporales en el cargo, supuesto en el cual, es viable que un Teniente o un Sub-Teniente ocupen y ejerzan el mando y dirección de una Compañía Bomberil. De otro lado, también, y no por motivo fútil, mencionemos que el hecho de que las compañías y secciones independientes gocen de autonomía y personalidad jurídica propia los exima de la exigencia contenida en la norma, si otra hubiese sido la voluntad legislativa, expresamente debió constar.

El quinto cuestionamiento se deja leer así:

"Si (sic) para la creación de un Cuerpo se necesitan cinco (5) compañías con el personal suficiente o puede crearse de otra manera."

Precisamente, al responder el cuestionamiento tercero, nos dimos cuenta que, según el Artículo 3, de la Ley 21, Numeral 3º, Acápito 1º, se expresa claramente que un Cuerpo de Bomberos debe integrarse por "cinco (5) Compañías o más", lo cual supone que este número indica un límite mínimo, en miras a cumplir con el precepto legal y la nomenclatura que abarca las diferentes formas de organización de las instituciones bomberiles en el país. En esta senda, nos hemos avistado norma alguna que permita una conformación diferente.

Sin embargo, pese a que el mandato jurídico debe cumplirse, en la práctica puede darse la situación de

que por razones de índole presupuestarias, por ejemplo se impida que materialmente se cumpla aquél; empero, ésto, en nada contradice la norma, porque una vez salvadas dichas dificultades podría cumplirse con el mínimo de cinco (5) Compañías que deben integrar un Cuerpo de Bomberos.

La sexta y última inquietud se manifiesta a seguidas:

"Pueden coexistir Compañías independientes con sus mandos y organizaciones respectivas en la provincia de Los Santos con la supuesta legal creación de el Cuerpo de Bomberos o nos encontramos en un estado de hecho en esta situación."

Consideramos que nada impide la concretización a nivel de la realidad del supuesto planteado en el cuestionamiento. Y es que la Compañías y Secciones Independientes, como antes expresáramos, tienen personalidad jurídica propia, lo cual las convierte en entidades bomberiles autónomas respecto de un Cuerpo de Bomberos determinado. No obstante, ésto no sucede con relación a las compañías dependientes de un Cuerpo de Bomberos que aglutina cinco o más de éstas. Transcribamos, pues el Artículo 55 del Reglamento General, que a la sazón dice:

"Artículo 55: Los Cuerpos de Bomberos contarán con la cantidad de compañías y secciones que determine su Reglamento Interno de conformidad con el personal que integre dicho cuerpo. Estas compañías y secciones se distinguen de las compañías y secciones independientes que son instituciones con autonomía y personería jurídica propia." (Subrayas nuestras).

- 11 -

Esperando haber dado adecuada contestación y con  
entero apego a la ley, nos despedimos con muestras de  
consideración y aprecio.

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

17/ichdef.