



Universidad de Costa Rica

Facultad de Derecho

Sede de Occidente

Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho

“Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la Ley n.º 8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía”

Diana Castillo Pérez

B31569

2018



09 de agosto de 2018
FD-2082-2018

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de las estudiantes: Diana Castillo Pérez, carné B31569 Denominado: "Análisis de la normativa y organización administrativa del benemérito cuerpo de bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la ley no. 8228 del 19 marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA".

Tribunal Examinador

Informante	MSc. Luis Mariano Argüello Rojas
Presidente	Licda. María Isabel Rodríguez Herrera
Secretaría	Licda. Marlenne Alfaro Alfaro
Miembro	Dr. Jorge Córdoba Ortega
Miembro	Dra. Isabel Montero Mora

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **01 de setiembre del 2018**, a las 11:00 a.m. en la sede San Ramón.

Atentamente,


Ricardo Salas Porras
Director

RSP/lcv

Cc: arch. expediente



20 de julio de 2018.

Dr. Ricardo Salas Porras
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

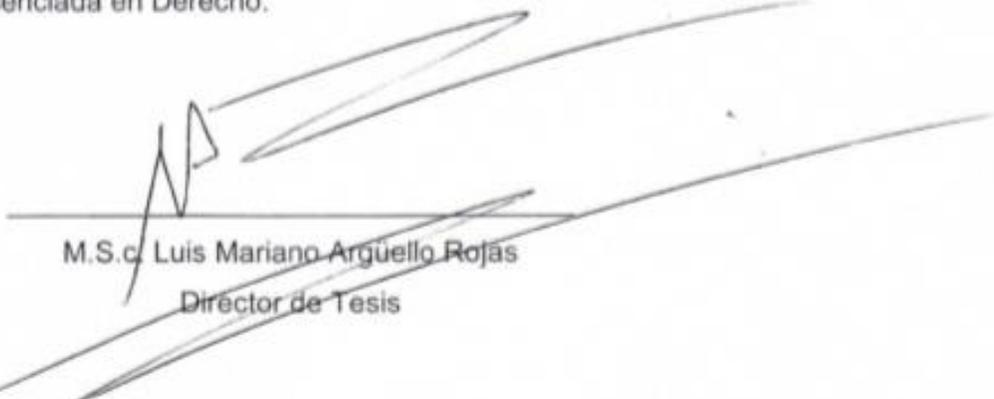
El suscrito, Luis Mariano Argüello Rojas, profesor del curso de Derecho Romano de la carrera de Derecho en la Universidad de Costa Rica, Sede Occidente, en mi condición de Director de la tesis titulada: *"Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la Ley N°8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía"*, elaborada por la estudiante: Diana Castillo Pérez, cédula 1-1618-0237, carné universitario B31569; una vez revisado el indicado trabajo final de graduación manifiesto que constituye un aporte novedoso a la sociedad costarricense, formulando una propuesta jurídica conveniente para el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, institución pública estudiada, con respecto a la Ley N°8228.

La investigación realiza un profundo análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia, sobre elementos jurídicos que inciden en las actividades desarrolladas por el Cuerpo de Bomberos costarricense, a partir de la reforma a la Ley N°8228 del 7 de agosto de 2008, desentrañando los efectos positivos y negativos de dicha modificación al órgano en estudio, haciendo uso también del Derecho comparado.

La estudiante ha desarrollado el trabajo investigativo con la seriedad pertinente para el caso, realizando entrevistas al asesor jurídico del Cuerpo de Bomberos, y a especialistas de la Autoridad Presupuestaria, analizando jurisprudencia y normativa; en lo cual se basan los resultados de esta investigación.

En razón de lo anterior, una vez revisado este trabajo final de graduación, considero que el mismo cumple con los requisitos de forma y fondo necesarios, por lo tanto, doy mi aprobación a esta investigación, y solicito respetuosamente continuar con el trámite correspondiente para la obtención del título de Licenciada en Derecho.

Atentamente,



M.S.c. Luis Mariano Argüello Rojas
Director de Tesis

30 de julio del 2018.

Doctor

Ricardo Salas Porras

Área de Investigación

Facultad de Derecho

Universidad de Costa Rica

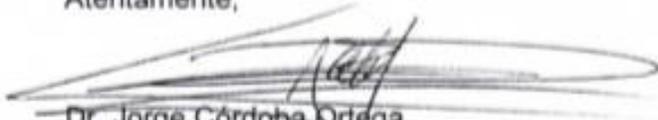
S.D.

Estimable señor:

El suscrito, Jorge Córdoba Ortega, Profesor de Derecho Administrativo de la Carrera de Derecho de la Sede de Occidente de la Universidad de Costa Rica y Lector de la tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho, denominada: **"Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la Ley No. 8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía"** y elaborada por la estudiante Diana Castillo Pérez, cédula número: 1-1618-0237, carné universitario B31569, hago constar que la citada investigación cumple con los requerimientos de forma y fondo exigidos para este tipo de trabajos finales de graduación.

Como Lector de la tesis de la estudiante Diana Castillo Pérez, **"Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la Ley No. 8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía"**, doy mi aprobación a esta tesis.

Atentamente,



Dr. Jorge Córdoba Ortega

Profesor de Derecho Administrativo

Carrera de Derecho – Sede de Occidente

Universidad de Costa Rica.

6 de agosto del 2018.

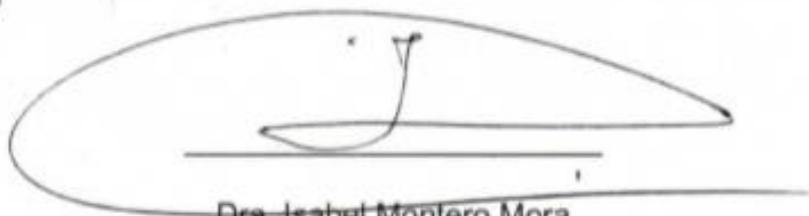
Dr. Ricardo Salas Porras
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

La suscrita, Isabel Montero Mora, profesora del curso de Introducción al Derecho de la Universidad de Costa Rica de la Sede de Occidente, en mi condición de lectora de la tesis titulada: ***"Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la ley n°8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía"***, realizada por la estudiante Diana Castillo Pérez, cédula 1-1618-0237, carné universitario B31569, por este medio, manifiesto mi aprobación.

El trabajo final de graduación antes citado, cumple con los requisitos reglamentarios de forma y fondo necesarios para ser aprobada en mi condición de lectora.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the left side that curves around to the right, ending in a horizontal line. A vertical stroke descends from the top of the loop, crossing the horizontal line, and then curves back up and to the left, meeting the top of the loop.

Dra. Isabel Montero Mora

Profesora de Introducción al Derecho.

San Rafael de Heredia, 7 de agosto de 2018

Señor
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

En mi calidad de filóloga, hago constar que he revisado el trabajo para optar por el grado de licenciatura en Derecho, bajo el título:

Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la Ley n.° 8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía, elaborado por la estudiante Diana Castillo Pérez, carné: B31569.

La revisión se hizo en la parte morfosintáctica, forma, estilo, redacción, puntuación y ortografía; por lo cual este trabajo está listo en tales aspectos para ser presentado ante la Universidad.

Atentamente,

Alejandra Hernández Arguedas
Filóloga
Teléfono 22 37 61 66
San Rafael de Heredia


Alejandra Hernández Arguedas
Filóloga
Cédula 4 193 626
Carné 66820 del Colegio de
Licenciados y Profesores en Letras,
Filosofía, Ciencias y Artes

Dedicatoria

A mi abuela, Dora, por todo el amor y las enseñanzas a lo largo de mi vida. Gracias por la paciencia para corregirme y por los buenos consejos. ¡Te amo con todo mi corazón!

A mi mamá, Lisbeth, por demostrarme que los sueños se logran con sacrificio, dedicación y esfuerzo. Gracias por estar siempre a mi lado y apoyarme en esta aventura.

A mi papá, Fredy, por ser mi mejor guía. Gracias por enseñarme que puedo llegar tan alto como quiera y que no hay límite para seguir creciendo.

¡Los amo!

Diana

Agradecimientos

Primeramente, a Dios, porque ha sido bueno conmigo y me ha mostrado su amor en medio de las pruebas. El camino ha sido largo y nunca me ha desamparado.

Un especial agradecimiento a mi director M.s.c. Luis Mariano Argüello Rojas, por su asesoría, colaboración y dedicación durante todo este proceso, ¡muchas gracias!

Al Dr. Jorge Córdoba Ortega y a la Dra. Isabel Montero Mora, lectores y miembros del Tribunal Examinador, por su paciencia durante todos estos años. Los admiro enormemente como profesionales y son un muy buen ejemplo por seguir.

Al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, por su especial interés y atención en el desarrollo de este trabajo.

A mi familia, no lo hubiera logrado sin ustedes, gracias por ser luz en medio de la oscuridad.

Índice

Dedicatoria	i
Agradecimientos.....	ii
Índice.....	iii
Tabla de abreviaturas.....	vii
Resumen	viii
Ficha bibliográfica	x
Introducción.....	1
Título único: Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la Ley n.º 8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía	6
Capítulo I: Generalidades del Benemérito Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros	6
Sección I: Del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.....	6
A. Contexto histórico y social del Cuerpo de Bomberos	7
B. Fundamento constitucional del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	14
C. Estructura organizativa del Cuerpo de Bomberos antes de la reforma a la Ley n.º 8228.....	16
1. Organización general del Instituto Nacional de Seguros al año 2002	17
2. Estructura administrativa que el Instituto Nacional de Seguros otorga al Cuerpo de Bomberos.....	18
D. Leyes que regulan al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.....	21
1. Ley n.º 6227: Ley General de la Administración Pública	22
2. Ley n.º 8228: Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica ..	26
3. Ley n.º 8992: Ley de Fortalecimiento Económico del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	28
4. Ley n.º 8653: Ley Reguladora del Mercado de Seguros	29
5. Ley n.º 8641: Ley de Hidrantes	31

6. Ley n.º 8823: Reforma de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública	33
7. Ley n.º 8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	34
Sección II: Análisis de la relación del Cuerpo de Bomberos con el Instituto Nacional de Seguros anterior al año 2008	35
A. Creación del Instituto Nacional de Seguros.....	35
B. Regulación del Benemérito Cuerpo de Bomberos perteneciente al Instituto Nacional de Seguros	41
C. Sobre la dependencia administrativa del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros	46
Capítulo II: Análisis de la Ley n.º 8228 (Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos).....	51
Sección I: Reformas realizadas a la Ley n.º 8228	51
A. Primera reforma: De órgano de desconcentración mínima a órgano de desconcentración máxima adscrito al Instituto Nacional de Seguros	52
B. Segunda reforma: Contraloría General de la República avala la justificación técnica presupuestaria del aporte complementario	58
C. Tercera Reforma: Cuerpo de Bomberos debe justificar fondos ante el Instituto Nacional de Seguros	61
Sección II: Actual estructura administrativa de la Ley n.º 8228	65
A. Desconcentración máxima del Instituto Nacional de Seguros	65
B. Acerca de la personalidad jurídica instrumental que ostenta el Cuerpo de Bomberos.....	72
1. Supuesto de legitimación al proceso (<i>legitimatio ad procesum</i>).....	78
C. Funciones, organización y funcionamiento según la Ley n.º 8228	82
1. Funciones del Cuerpo de Bomberos	82
2. Organización del Cuerpo de Bomberos	84
3. Funcionamiento.....	89

Capítulo III: Efectos de la Ley n.º 8228 para el Cuerpo de Bomberos, así como para el Instituto Nacional de Seguros.....	91
Sección I: Consideraciones positivas sobre la Ley n.º 8228 para el Cuerpo de Bomberos.....	91
A. Grado de autonomía para el Cuerpo de Bomberos.....	92
B. Creación de la Ley de Fortalecimiento Económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos.....	96
C. Ampliación de la personalidad jurídica “instrumental”	101
Sección II: Reflexiones negativas de la Ley n.º 8228 para el Cuerpo de Bomberos.....	105
A. Cambios estructurales e inconsistencias dentro de la Administración Pública	106
B. Implicaciones y limitaciones al gasto presupuestario del Benemérito Cuerpo de Bomberos por parte de la Autoridad Presupuestaria.....	110
C. Vacíos legales	115
Capítulo IV: Propuesta de ley.....	118
Sección I: Primeras consideraciones acerca de una nueva reforma de ley para el Cuerpo de Bomberos, estudio de derecho comparado	119
A. Estudio del caso de Argentina, Ley n.º 25.054 del 10 de diciembre de 1998-modificatorias.....	121
B. Estudio del caso del Distrito Federal de México	126
C. Análisis del derecho aplicable en Costa Rica en comparación con Argentina y México.....	132
1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina-Costa Rica	133
2. Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos-Costa Rica.....	136
3. Diferencias que pueden favorecer al Cuerpo de Bomberos costarricense	138
Sección II: Proyecto de reforma de ley.....	140
A. Principios fundamentales del servicio público aplicados a la Ley del Cuerpo de Bomberos	140

B. Propuesta de reforma de ley para el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	148
Conclusiones.....	154
Bibliografía	164
Anexos	179
Entrevista al asesor jurídico del Benemérito Cuerpo de Bomberos Luis Carlos Marchena	182
Entrevista Isabel Ulate Campos, analista de la Autoridad Presupuestaria.....	192
Entrevista al coordinador de Asuntos Sociales, Seguridad y Finanzas de la STAP, Carlos Mena Rodríguez.	196

Tabla de abreviaturas

AL: Asamblea Legislativa.

AP: Autoridad Presupuestaria.

ARESEP: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

BCBCR: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

CAFTA: por sus siglas en inglés, Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement.

CGR: Contraloría General de la República.

CIJUL: Centro de Información Jurídica en Línea.

CPCA: Código Procesal Contencioso Administrativo.

INS: Instituto Nacional de Seguros.

INTECO: Instituto de Normalización Técnico.

LGAP: Ley General de la Administración Pública.

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

PGR: Procuraduría General de la República.

STAP: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

SUGESE: Superintendencia General de Seguros.

TLC: Tratado de Libre Comercio.

SNBV: Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios.

CBCMX: Cuerpo de Bomberos de la Ciudad de México.

Resumen

El presente trabajo de investigación se desarrolla en torno a la reforma de la Ley n.º 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, del 7 de agosto del año 2008.

Con la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros (Ley n.º 8653), se produce la flexibilización del Instituto Nacional de Seguros (INS), a causa de la apertura del mercado de seguros; esto conlleva a modificar integralmente la Ley del Instituto Nacional de Seguros y a reformar de modo parcial la Ley n.º 8228.

Esta última reforma cambia la naturaleza jurídica del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (BCBCR), pasando de ser un órgano con desconcentración mínima con personería jurídica instrumental a ser un órgano de máxima desconcentración adscrito al INS y con personalidad jurídica instrumental, entre otras modificaciones relevantes que son desarrolladas en este trabajo investigativo.

A partir de estos elementos, se realiza la investigación, planteándose si esta reforma legislativa provoca algún sesgo en el funcionamiento del órgano, afectando el principio de eficiencia.

Para verificar o improbar una hipótesis formulada, se hace uso de los métodos histórico, deductivo y analítico. De conformidad con esto se estructuran los capítulos de forma que el lector pueda ir conociendo la institución, desde el motivo histórico de su creación hasta los desafíos que enfrenta en la actualidad, por ello un primer capítulo se estudia la institución de manera plena, por lo cual se indagan los antecedentes históricos y las generalidades del órgano en estudio, leyes que lo regulan, además de los motivos que lo consolidan como una dependencia del INS.

Posteriormente, se hace un análisis de la evolución de la Ley n.º 8228, desde el año 2002 hasta la reforma de 2008 y su actual relación jerárquica con el

INS. De seguido se examinan los efectos positivos y negativos que pueden haber surgido como consecuencia de la reforma en cuestión, proporcionando resultados bastante contundentes acerca de la ley ajustada a la realidad.

Finalmente, se lleva a cabo una propuesta de ley que a criterio de la investigadora contrarresta los aspectos negativos que en la actualidad se están presentando en el BCBCR.

Ficha bibliográfica

Ficha bibliográfica

Castillo Pérez, Diana. "Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la Ley n.º 8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía". Tesis de licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San Ramón, Costa Rica. 2018. x y 201.

Director: MSc. Luis Mariano Argüello Rojas.

Palabras clave: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Instituto Nacional de Seguros, Autoridad Presupuestaria, desconcentración administrativa, desconcentración máxima, descentralización administrativa, personalidad jurídica instrumental, presupuesto de legitimación al proceso, servicio público, principios fundamentales del servicio público.

Introducción

A partir de la investigación que se propone, denominada “Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la Ley n.º 8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía”, se brinda un aporte novedoso acerca de este tema de la rama del derecho administrativo ya que tras la separación del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (BCBCR) con el Instituto Nacional de Seguros (INS), ocurren varios cambios referentes a la normativa, otorgándosele a esta institución desconcentración máxima con personalidad jurídica instrumental.

La institución objeto de estudio posee un valor inmensurable para la sociedad costarricense siendo benemérita de la patria, pues proporciona un servicio público, en el que por ende se sobrepone el interés público al estar en juego bienes jurídicamente importantes, tales como la vida e integridad del ser humano -en este caso propiamente del administrado-, así como bienes materiales que puedan afectarse o verse afectados a causa de un incendio, emergencia natural o por hecho de un tercero. Por lo tanto, el Cuerpo de Bomberos no solo se encarga de los incendios, sino también de otras emergencias a nivel nacional, tales como desastres naturales, rescates, entre otras.

Estudiar este aspecto desde la perspectiva jurídico-institucional es trascendente, porque la capacidad del BCBCR de atender estas emergencias que le son encomendadas se fundamenta en el contenido de la ley que le imponga la Administración Pública para ejercer dicho cargo, según el principio de legalidad que le otorga la Constitución Política en el artículo 11 -al señalar que los funcionarios públicos están obligados a cumplir los deberes que la ley establece y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella- y la Ley General de la Administración Pública (LGAP) en sus artículos 11 y 13; además la solvencia económica, el aspecto presupuestario y la organización administrativa resultan claves para la eficiencia que pueda desarrollar esta entidad pública.

En razón de lo expuesto, es útil, pertinente y necesario para la sociedad un aporte que analice, estudie, explique y demuestre el sistema jurídico en el que se encuentra en la actualidad el BCBCR y su relación actual con el INS, si se adhiere a lo que plantea dicha reforma normativa o si por el contrario continúa siendo completamente dependiente del INS, esto en virtud de que el BCBCR pueda tener un mejor funcionamiento y un servicio público eficiente con base en los principios fundamentales del servicio público que rigen para la Administración Pública, regulados en los artículos 4 y 5 de la LGAP.

Ante lo mencionado, la investigadora formula el siguiente problema: El Benemérito Cuerpo de Bomberos brinda un servicio público regulado por la Ley n.º 8228, a la cual se le implementa una reforma parcial en el año 2008, en la que se le otorga una naturaleza jurídica de órgano de desconcentración máxima del Instituto Nacional de Seguros. Dado este cambio tan relevante, surge la posibilidad de que el Cuerpo de Bomberos no sea eficiente en el desempeño de las funciones que le corresponden por ley.

Respecto a la hipótesis planteada en este trabajo, se indica que pese a las reformas a la Ley n.º 8228, y por motivo de su separación del Instituto Nacional de Seguros, el Cuerpo de Bomberos no está cumpliendo sus funciones de manera eficiente, debido a que al darle naturaleza jurídica de órgano con desconcentración máxima a causa de la apertura del mercado de seguros, se ve debilitado económicamente, por lo que la eficiencia en el servicio público que ofrece es afectado.

El objetivo general de este trabajo es: analizar la Ley n.º 8228 (Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos) en cuanto a la reforma ocurrida en el año 2008, para de este modo dar a conocer las consecuencias de esta en la realidad costarricense, así como posibles soluciones. Por su parte, los objetivos específicos son: describir la historia y los aspectos generales del Benemérito Cuerpo de Bomberos y los motivos por los cuales se une con el Instituto Nacional de Seguros de Costa Rica; analizar la Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos, su evolución desde el año 2002 hasta el año 2008 y su actual relación

con el Instituto Nacional de Seguros; examinar los efectos positivos y negativos que se dan a partir de la promulgación de la Ley n.º 8228 tanto para el Cuerpo de Bomberos como para el Instituto Nacional de Seguros, y proporcionar posibles soluciones a las consecuencias negativas; y realizar una propuesta jurídica que resulte conveniente con base en los principios fundamentales del servicio público (eficiencia, continuidad y adaptabilidad al cambio), tomando como referencia el derecho comparado.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, se utilizan los métodos histórico, deductivo y analítico, mediante materiales bibliográficos, entrevistas, jurisprudencia, artículos de revistas académicas y noticias periodísticas.

En el caso del método histórico, consiste en el análisis del desarrollo temporal de los fenómenos que se desean estudiar. Resulta esencial para esta investigación, debido a que el presente es producto del pasado, y para comprender mejor el proceso de esta institución pública, es oportuno considerar la historia del BCBCR con el fin de entender las razones que conducen al legislador a decidir la dependencia de esta institución del INS y los motivos por los cuales decide otorgarle desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental hasta hoy.

El método deductivo enuncia la relación mediante la cual la conclusión se obtiene por medio de premisas. Es un proceso de carácter racional que pasa de una proposición a otras proposiciones, con el objetivo de llegar a una proposición límite, que es la conclusión del proceso investigativo. Es pertinente utilizar este método de investigación, ya que a efectos de la investigación es necesario que a partir de generalidades jurídicas como lo son los temas de la desconcentración administrativa, autonomía, eficiencia administrativa y servicio público, se logre una conclusión del problema que se formula en esta investigación.

Por último, el método analítico es una operación que se lleva a cabo con el propósito de conocer los principios o elementos del objeto que se investiga, para examinar con detalle un problema. Al descomponer un todo en partes se puede

efectuar un estudio con mayor detenimiento de cada uno de sus elementos, y la determinación de los tipos de relaciones que se establecen entre ellos y con respecto del todo. El conocimiento de la naturaleza de los elementos hace posible la comprensión de la esencia de un todo. El procedimiento de este método consiste en una resolución, es decir, en una actividad encaminada a transformar lo complejo en simple. Dentro de esta investigación, es oportuno este método, porque el objetivo general de este es el análisis de la reforma de la Ley n.º 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos, referente a la realidad que enfrenta, y el problema que se formula, para ello el conocimiento de un todo permite una resolución.

La investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos. El primer capítulo desenvuelve el contexto histórico y social que crea el BCBCR, así como las generalidades, tales como la estructura administrativa del BCBCR al promulgarse la Ley n.º 8228 el 24 de marzo del año 2002, las leyes que regulan en la actualidad el BCBCR, la creación del INS y la estrecha relación entre ambos.

El segundo capítulo aborda tres reformas hechas a la Ley n.º 8228, vinculadas al cambio de la naturaleza jurídica del órgano, aval de la Contraloría General de la República (CGR) para la autorización del aporte complementario que brinda el INS al BCBCR, y finalmente se modifica esta última reforma y el BCBCR debe presentar justificación técnica presupuestaria y es la Junta Directiva del INS la que avala el aporte complementario, dispuesto en el artículo 40 inciso c) de la Ley n.º 8228. De seguido se realiza un estudio analítico sobre la actual estructura de la Ley del Cuerpo de Bomberos, en el que se analizan los alcances de la desconcentración máxima, la personalidad jurídica instrumental y el presupuesto de legitimación al proceso, funciones, organización y funcionamiento del órgano público que se está investigando.

El tercer capítulo examina en concreto los efectos de la reforma parcial hecha a la Ley n.º 8228 el 7 de agosto de 2008, tanto positivos -mayor grado de autonomía, promulgación de la Ley de Fortalecimiento Económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos y ampliación de la personalidad jurídica instrumental- como

negativos –cambios estructurales e inconsistencias dentro de la Administración Pública, implicaciones y limitaciones de la Autoridad Presupuestaria (AP) en cuanto al gasto presupuestario de la institución pública, y algunos vacíos legales de la ley que se regulan mediante reglamento-, cuyo fin es estudiar a fondo la problemática real que ataca el correcto funcionamiento del BCBCR.

En el cuarto capítulo se lleva a cabo un estudio de legislación comparada entre Costa Rica, Argentina y México, tanto diferencias como similitudes entre normativas bomberiles; y en una segunda sección, se analiza la aplicación de los principios rectores del servicio público, para concluir con la formulación de una propuesta de ley que resulte conveniente con las necesidades que presenta hoy la institución pública.

Título único: Análisis de la normativa y organización administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos tras la separación del Instituto Nacional de Seguros, reforma a la Ley n.º 8228 del 19 de marzo de 2002. Relevancia jurídica de su autonomía

Capítulo I: Generalidades del Benemérito Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros

El presente capítulo pretende efectuar un estudio acerca de la historia y generalidades del BCBCR perteneciente al INS, para dar al lector un primer acercamiento al tema objeto de investigación. Por ello, este primer capítulo se divide en dos secciones.

En una primera sección se expone el argumento histórico de la creación del BCBCR, tomando como base el contexto social que se vive en la Costa Rica de 1865 y las razones que dan lugar a la formación de este en el país. En la misma sección, en un siguiente apartado, se estudia la estructura organizativa del Cuerpo de Bomberos anterior a la reforma parcial de la Ley n.º 8228 y, en última instancia, se explican las leyes que regulan al BCBCR en la actualidad.

En una segunda sección, se estudia la creación del INS y la relación que adquiere a nivel histórico con el BCBCR, así como la regulación del Cuerpo de Bomberos del INS mediante la Ley n.º 8228 en su primera adaptación. Por último, se abarca la dependencia administrativa en cuanto al tema de desconcentración administrativa.

Sección I: Del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

En esta sección se menciona el surgimiento del BCBCR desde un análisis del contexto social de 1865 hasta la consolidación a nivel nacional de la institución; luego se estudia la estructura organizativa del BCBCR al promulgarse la Ley n.º 8228 en el año 2002, dejando expuesta la relación jerárquica con el INS;

finalmente se lleva a cabo un estudio acerca de cuáles son las leyes que hoy dan tutela jurídica al BCBCR.

A. Contexto histórico y social del Cuerpo de Bomberos

Los historiadores concluyen que el fuego existe desde siempre, sin embargo el hombre descubre el fuego hace 800 000 años atrás y lo domestica¹, siendo lógico pensar que el ser humano conoce el fuego a través de la naturaleza y sus fenómenos -tal como los rayos en un día tormentoso-, de esta manera el hombre de la prehistoria ve como el agua que cae en forma de lluvia apaga el fuego ocasionado por el rayo, de ahí que el agua siempre sea el principal medio de extinguir incendios, a pesar de los innumerables esfuerzos realizados por el hombre para buscarle un sustituto.

Tanto en Roma como en Grecia se crean máquinas para la extinción de incendios, las cuales son llamadas *siphona*, ingeniadas por Ctesibius (Grecia) y Heron (Roma) en el siglo IV a.C.; ambas tienen bastante en común y son estas las que dan la base para el desarrollo de la bomba moderna².

Hay antecedentes históricos acerca de la formación de los cuerpos de bomberos. En Roma, en los albores del siglo III a.C., la aristocracia y los terratenientes solucionan estos problemas instaurando los *tresviri capitales*³ (comisarios de policías) y los *triumviri nocturni*⁴ (supervisores nocturnos), que son

¹ Yuval Noah Harari, *De animales a dioses: breve historia de la humanidad* (Madrid, España: Joandomènec Ros, 2014).

² Jeringa que se usa en los incendios, bomba, sifón. Vicente Salvá, *Valbuena o diccionario latino-español*, 4º ed. (París, Francia, 1840), 781.

³ Los *tresviri capitales* son comisarios de policía, "cuyo cuidado estaba en la custodia de la cárcel, el castigo de los condenados, el conocimiento de los hurtos de siervos y otros delitos menores" *Ibíd.*, 866.

⁴ Son supervisores nocturnos, el diccionario lo define de la siguiente manera: "(...) tres magistrados a cuyo cargo estaba la policía de Roma durante la noche". *Ibíd.*, 871.

grupos de esclavos privados que velan por la seguridad privada y, a su vez, la vigilancia contra incendios⁵.

“En la antigua Roma encontramos a los *vici*, figura política encargada de apagar los fuegos, y al servicio de *vigiles* o bomberos”⁶. Es hasta el año 22 a.C. que el emperador César Augusto crea los *cohortes vigilium* que del latín se traduce a “cuerpos de vigilantes”⁷. Esta figura está compuesta por los vigilantes de la ciudad o *vigiles urbani*⁸, quienes son 600 esclavos públicos encargados de realizar la labor que antes es efectuada por los *tresviri* y *triumviri* en la esfera privada; por lo que los *vigiles* velan por la seguridad pública y los incendios en todos los espacios de la ciudad, ya sean públicos o privados, a las órdenes de un *vigilum prefecto* (militar al servicio del César) y de siete tribunos (militares con funciones políticas, elegidos por los senadores); este es el primer cuerpo de bomberos en la historia de la humanidad reconocido como tal⁹.

A pesar de la figura de *vici* o *vigiles* en la Antigua Roma, es hasta que surge una necesidad histórica por conservar propiedades y haciendas que se generaliza este tipo de instituciones. Durante la Edad Media (del siglo III al X d.C.) se da la época del oscurantismo, razón por la cual no se tienen registros acerca del cuerpo de bomberos ni medios que señalen que los pueblos se preocupan por su seguridad, en lo que a combatir y evitar incendios se refiere¹⁰.

⁵ José Botia, “El origen del Cuerpo de Bomberos: de la prehistoria a los vigiles”, consultado el 20 de enero de 2018, file:///C:/Users/user/Downloads/EL%20ORIGEN%20DE%20LOS%20CUERPOS%20DE%20BOMB EROS.pdf

⁶ Augusto Julio, 1991, 63, citado por Rodrigo Alfonso Quirós Castro, “Capital y seguridad: la construcción histórico institucional del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, 1865-1950” (tesis de maestría académica en Historia, Universidad de Costa Rica, 2013).

⁷ “Cohortes” se refiere a una tropa de gente o soldados, al ejército; mientras que *vigilium* hace referencia al estado de vigilia por parte de los centinelas o *vigiles*. Salvá, *Valbuena o diccionario latino-español*, 178 y 903.

⁸ *Vigiles* son guardias o centinelas nocturnas; en tanto *urbani* o *urbanus* significa urbano, ciudadano, de la ciudad. *Ibíd.*, 903 y 882.

⁹ Botia, “El origen del Cuerpo de Bomberos”.

¹⁰ Raúl Gándara, *Cuerpos de bomberos: manual de bomberos* (Universidad de California: 1951).

A nivel mundial, en el año 1460 en la ciudad de Frankfurt, Alemania, existen leyes para proveer protección contra incendios, mientras tanto en 1518 en la ciudad de Augsburgo hay distintos instrumentos para combatir incendios¹¹.

En Costa Rica desde el año 1543 se tiene conocimiento de los incendios, según la información recopilada por el BCBCR. En dicha ocasión “los aborígenes quemaron dos poblados como protesta por los vejámenes hechos a sus Caciques”¹². Con el transcurrir de los años los incendios en el país continúan incrementando, de los cuales muchos de ellos son provocados intencionalmente, como los que datan en el año 1681 en Nicoya y en el año 1687 en Esparza, causados por los piratas.

El caso más importante registrado es el incendio ocurrido el 26 de enero de 1864 en la casa de don Francisco María Iglesias en San José, debido a que este suceso insta a los costarricenses a formar un cuerpo de bomberos, de tal modo que es recaudada una contribución voluntaria para traer de los Estados Unidos la “bomba para incendios”, llegando al país el 20 de junio de 1865¹³.

Así en el año 1865 es creado el BCBCR, mediante la promulgación del Reglamento Oficial del Cuerpo de Bomberos, aprobado el 27 de julio de 1865, siendo esta la primera normativa referente al Cuerpo de Bomberos, el cual pertenece hasta 1914 a la Municipalidad de San José, que por motivos concernientes a presupuesto pasa a ser dependencia de la Administración Central, siendo los miembros de la Policía de Orden y Seguridad quienes asumen la responsabilidad de operar la bomba para incendios con la ayuda de algunos vecinos que se apersonan voluntariamente para ayudar en el siniestro. Sin embargo, debido a la impericia y falta de tecnicismos acerca de la extinción del fuego, no se brinda un servicio adecuado en los momentos que más se les requiere.

¹¹ Raúl Gándara, “Historia de los cuerpos de bomberos”, consultado el 21 de enero de 2018, file:///C:/Users/user/Downloads/cbs-archivo-raul-gandara_-_historia-de-los-cuerpos-de-bomberos.pdf

¹² Benemérito Cuerpo de Bomberos, “Historia antigua”, consultado el 26 de setiembre de 2017, <http://www.bomberos.go.cr/academia-historia/historia-antigua/>

¹³ *Ibíd.*

Cerca del año 1921 sucede lo que se da a conocer como la “plaga del incendiarismo”, en ese sentido se dice:

(...) como consecuencia de la proliferación en el país de agencias de seguros de compañías extranjeras, así como la falta de legislación apropiada en materia de seguros, se traspasaba la barrera de la moral y surgen los primeros indicios de lo que algunos llamaron ‘plaga de incendiarismo’ que llegó a su clímax a principios del siglo XX. Con el ánimo de obtener ganancias fáciles, las propiedades se aseguraban contra incendio con doble seguro y luego las quemaban intencionalmente para cobrar la respectiva indemnización¹⁴.

El Cuerpo de Bomberos se desarrolla paulatinamente y tiene una relación directa con la creación de los seguros en Costa Rica, pues como afirma el historiador Rodrigo Quirós, “los bomberos, como institución, no aparecen simplemente, sino que su aparición está determinada por una serie de situaciones históricas particulares que la convierten en una institución necesaria” (Quirós Castro, 2017, p. 55). Es posible extraer que el BCBCR nace como una necesidad ante las situaciones incontrolables que se presentan a causa de los incendios provocados o no, los cuales generan que se pierda la armonía social.

Ante esto, hay un aspecto por tomar en cuenta y es la época en que se desarrolla la creación del Cuerpo de Bomberos, ya que si bien este se establece mediante el reglamento de la Municipalidad de San José en 1865, su papel toma relevancia con el pasar de los años, debido a que el país sufre la implantación del régimen capitalista desde el año 1870, abarcando el Estado liberal (1890-1930), con lo que se origina un mayor progreso debido a la urbanización, por lo cual don Rodrigo Quirós lo justifica de la siguiente manera:

(...) el surgimiento de este nuevo tipo de economía basada en la explotación de la mano de obra o la dependencia del campesino generó una temprana, aunque limitada, división social del trabajo, (...) En efecto, las ciudades principales, especialmente San José, comenzaron a trascender el carácter de meros centros administrativos o comerciales, que mantenían en la época colonial. Es ampliamente aceptado que San José lideró una dinámica de urbanización vinculada con el despliegue de la

¹⁴ Ibíd.

economía agroexportadora, que generó europeización de los patrones de consumo, diversificación de las diversiones públicas y crecimiento de infraestructura (...) ¹⁵.

La consecuencia de esta situación es la modernización de la élite cafetalera consumiendo y adquiriendo bienes ostentosos, muchos de los cuales pueden ser producidos propiamente en los centros urbanos, lo que favorece a un mayor crecimiento en el centro de la capital.

Una segunda razón para el surgimiento del Cuerpo de Bomberos discutida por don Rodrigo es que en “las primeras tierras dedicadas al cultivo del café en Costa Rica, y cuyo precio muy probablemente se disparó precisamente gracias a los cafetos, rodeaban la ciudad capital” ¹⁶. Es así como:

El casco central quedó en manos de las principales familias del sector agroexportador, beneficiarias, comerciantes y ligadas al Estado, quienes se asentaron alrededor de la plaza central y con tendencia hacia el noreste de la misma, consolidándose la jerarquización y especialización del espacio urbano por parte de la elite cafetalera en San José, con el mismo patrón de asentamiento ¹⁷.

Esto sin duda fomenta la urbanización de la capital que además se caracteriza por pocas edificaciones significativas y por la espacialidad presente dentro de San José, debido a que las casas no están siempre situadas de manera continua y existen espacios vacíos. La urbanización de los alrededores de la capital obliga a sus habitantes a utilizar de una mejor forma el espacio. Estas dos razones expuestas convierten al BCBCR en una institución nacional importante.

Para este autor el desarrollo económico moderno, es decir la capitalización, coadyuva a la urbanización, lo que aumenta el riesgo de incendios, en otras palabras: la capitalización de la economía incide de modo directo en la urbanización del país en general y de la capital en particular, y en ese sentido la urbanización hace que incrementen los riesgos, en especial por el fuego.

¹⁵ Quirós Castro, “Capital y seguridad”, 58.

¹⁶ *Ibíd.*, 59.

¹⁷ Florencia Quesada Avendaño, “La modernización entre cafetales. San José, Costa Rica, 1880-1930” (Tesis doctoral de la Facultad de Humanidades, Universidad de Helsinki, 2007), 33.

Por estos motivos, el legislador de la época observa la necesidad de una mejor prevención, protección y combate de incendios y poco después de la creación del Banco Nacional de Seguros¹⁸, por medio del Decreto Ejecutivo n.º 4 del entonces presidente de la República Ricardo Jiménez Oreamuno, se dispone que el BCBCR pase a ser una dependencia del citado Banco Nacional de Seguros, siendo este el encargado de su administración. Esta acción es realizada con fundamento en lo ocurrido en el año anterior, al ser concebido el seguro con una función social, mediante la Ley del Monopolio de Seguros en favor del Estado de 1924. Este decreto indica:

Artículo 1º.- El Cuerpo de Bomberos estará, desde el primero de junio próximo, bajo la inmediata dependencia del Banco Nacional de Seguros, con las dotaciones que marca el Presupuesto.

Artículo 2.- El Banco proveerá a dicho Cuerpo de los útiles necesarios, para su mayor eficiencia, corriendo de su cuenta los gastos, superiores al Presupuesto, que demande la reorganización y la compra de elementos.

Artículo 3.- Queda facultado el Banco para organizar Cuerpos de Bomberos voluntarios, en la capital y en la demás ciudades que juzgare conveniente.

Artículo 4º.- El Banco presentará a la aprobación de la Secretaría de Seguridad Pública el reglamento de esas organizaciones.

Artículo 5º.- El personal del Cuerpo o Cuerpos de Bomberos tendrá carácter militar y estará bajo la superior vigilancia de la Secretaría de Seguridad Pública¹⁹.

El propósito de este decreto fue que el servicio público brindado por bomberos sea eficiente. Ante esta circunstancia, el 1 de setiembre de 1925 se emite el Decreto Ejecutivo n.º 6 que deroga los dos últimos artículos, con el objetivo de que el Banco pudiese administrar al Cuerpo Bomberos sin ningún entorpecimiento legal.

¹⁸ El 29 de mayo de 1925 se crea el Banco Nacional de Seguros mediante la Ley n.º 12 del 30 de octubre de 1923, artículo 1.

¹⁹ Instituto Nacional de Seguros y Benemérito Cuerpo de Bomberos, *Análisis de motivos que sustentan propuesta de modificación al proyecto 16305* (Costa Rica: 2006), 5.

A partir de este cambio hay una transformación total acerca de la organización del BCBCR, ya que como antes se comenta, es un órgano estatal altamente ineficiente, por lo que el Banco Nacional de Seguros se encarga de su funcionamiento, para ello se construyen estaciones de bomberos en otras partes del país y se capacita a los miembros del Cuerpo de Bomberos, además de dotarlos de equipos modernos. También, el Banco autoriza al Cuerpo de Bomberos para crear un servicio voluntario de bomberos, el primero de los cuales se organiza en 1927, constituyéndose de manera formal el 25 de julio de ese año.

El 19 de marzo de 2002 entra en vigencia por primera vez la Ley n.º 8228, con el fin de regular el Cuerpo de Bomberos del INS, en razón de su importancia para el interés público debido a la función social que lleva a cabo. Por ello, se crea el BCBCR como un órgano con desconcentración mínima adscrito al INS con personería jurídica instrumental. Luego, en el año 2008, sucede la apertura del mercado de seguros en Costa Rica, reformándose parcialmente la Ley n.º 8228, cambiando -entre otras vicisitudes- la naturaleza del órgano.

En la actualidad, el BCBCR es una institución con desconcentración máxima adscrito al INS, con capacidad jurídica instrumental, con domicilio en San José y competencia en todo el territorio nacional, para cumplir las funciones y las competencias que le otorgan las leyes y reglamentos, siendo el único órgano del país encargado de la extinción de incendios y situaciones específicas de emergencias²⁰.

²⁰ Entendido como circunstancia de amenaza, peligro, riesgo o daño para la vida humana o los bienes, específica y derivada de hechos de la naturaleza, hechos de comportamiento animal o de hechos accidentales o intencionales provocados por seres humanos. Se distingue de la "emergencia" o de la "situación de riesgo inminente de emergencia" reguladas en la Ley Nacional de Emergencia, en el tanto en que no son originadas en una situación de guerra, conmoción interna o calamidad pública, ni requieren potestades extraordinarias del Gobierno para ser controladas. Sus efectos se circunscriben a esferas particulares de los sujetos, considerados individualmente; tampoco son necesarias potestades extraordinarias de los entes estatales para prevenirlas y atenderlas. Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos: 19 de marzo del 2002", La Gaceta n.º 195 (9 de octubre de 2008), artículo 4 inciso d).

B. Fundamento constitucional del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

El Cuerpo de Bomberos es la institución a nivel nacional con conocimientos en materia de prevención, control y extinción de incendios, y situaciones específicas de emergencia. Su labor se centra en la protección de la vida, salud y el patrimonio de los habitantes del país, ante emergencias específicas o incendios²¹.

La Constitución Política costarricense establece que el Estado debe velar por el bienestar de los habitantes, asegurando el derecho a la vida²², a la salud²³ y a la protección del patrimonio²⁴; bienes jurídicos tutelados por la institución Benemérita, en cuanto a las competencias que le son otorgadas por ley.

El Cuerpo de Bomberos no nace directamente de la Carta Magna, sino que es el resultado de hechos sociales, por ello no existe una referencia inmediata sobre la creación de este órgano. Sin embargo, el Estado social de derecho que se constituye en Costa Rica debe velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales adoptados en los tratados, convenios y declaraciones internacionales²⁵ ratificados por el país y aquellos consagrados en el derecho interno, por tanto, los derechos antes mencionados son protegidos por el Estado por medio de la labor de Cuerpo de Bomberos costarricense.

Como institución pública estatal que brinda un servicio público de prevención y protección de incendios y otras emergencias a la población, el

²¹ Asamblea Legislativa, "Proyecto de ley 'Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros', expediente n.º 13574", Oficio n.º St-896-99, informe a cargo de Licda. Claudia Arroyo Borroni y revisado por Ana Lucía Jiménez Méndez, noviembre 1999, 4.

²² La vida humana es inviolable. Asamblea Nacional Constituyente, "Constitución Política de la República de Costa Rica: 7 de noviembre de 1949", art. 21.

²³ Deriva de los artículos 21 y 50, derecho a la vida y a un ambiente sano respectivamente. Votos 1915-92, 5892-95, 3705-93 y 3341-96 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

²⁴ "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. (...)". Asamblea Nacional Constituyente, "Constitución Política", art. 50.

²⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

fundamento constitucional del Cuerpo de Bomberos encuentra su razón de ser en el artículo 50, donde orienta el papel del Estado en la intervención de la economía, así como en los artículos 11, 27, 41, 46 párrafo último, 49, 121 incisos 1) y 20), y el artículo 140 inciso 8) de la Carta Fundamental.

El artículo 11 señala el principio de legalidad, el cual dispone que los servidores públicos pueden realizar solamente aquello que les está permitido²⁶; el ordinal 27 constitucional prevé el derecho de petición, en el que se garantiza la libertad de petición ante cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener una pronta resolución²⁷; el artículo 41 instauro el deber de reparación y la justicia pronta y cumplida²⁸; el artículo 46 párrafo último se refiere a la protección que debe brindar a los usuarios y consumidores en cuanto a la salud, ambiente, seguridad e intereses económicos²⁹; el artículo 49 menciona la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, sus instituciones y toda entidad de derecho público³⁰.

Por otra parte, el artículo 121, inciso 1) constitucional, dispone que es atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa dictar leyes y darles interpretación auténtica, así como reformarlas o derogarlas; el inciso 20) de este mismo artículo atribuye a la Asamblea Legislativa la potestad de crear organismos para el servicio

²⁶ “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes”. Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política”, art. 11.

²⁷ “Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución”. *Ibíd.*, art. 27.

²⁸ “Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes”. *Ibíd.*, art. 41.

²⁹ “Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias”. *Ibíd.*, art. 46. párrafo último.

³⁰ “Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público”. *Ibíd.*, art. 49.

nacional³¹, en cuanto a este inciso la PGR ha señalado que deben “entenderse comprendidos los organismos públicos destinados a la prestación de servicios públicos y, concretamente, servicios de alcance nacional. Comprende, entonces, la creación de los entes públicos y los órganos con competencias externas”³²; en tanto el artículo 140 inciso 8) indica que es un deber y atribución del presidente y ministro de gobierno velar por el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas³³.

En resumen, el BCBCR ofrece un servicio público que brinda seguridad a la vida, salud y patrimonio de los usuarios, protegiendo a los ciudadanos de las emergencias específicas e incendios, pues la actividad administrativa no puede delegarse en modo alguno a los ciudadanos, porque se está ante un interés público, por este motivo debe entenderse que el trabajo realizado por el Cuerpo de Bomberos no se limita solo a la idea de protección y seguridad humana, sino que se extiende además a la prevención y a la actividad administrativa del Estado como un servicio público.

C. Estructura organizativa del Cuerpo de Bomberos antes de la reforma a la Ley n.º 8228

Al entrar en vigencia la Ley n.º 8228 y su respectivo reglamento, el Cuerpo de Bomberos cuenta con una estructura organizativa muy distinta a la que en la actualidad posee, en virtud de la desconcentración mínima que goza en dicho momento. Es así como el Cuerpo de Bomberos tiene sus oficinas dentro del edificio del INS, donde además no cuenta con una estructura organizativa propia y es un simple departamento dentro de esta institución. Expuesto esto, la estructura

³¹ “Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones. (...)

20) Crear los Tribunales de Justicia y los demás organismos para el servicio nacional; (...). Ibíd.

^{32 32} Procuraduría General de la República: Opinión jurídica n° 137- J del 27 de octubre del 2014.

³³ “Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

8) Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas; (...). Ibíd.

organizativa que se debe analizar es la del INS con referencia al Cuerpo de Bomberos.

1. Organización general del Instituto Nacional de Seguros al año 2002

El órgano máximo dentro del INS es la Junta Directiva que, dentro de este marco, está integrado (según la Ley n.º 33, Ley de Reorganización del INS) por un ministro de Gobierno, designado por el Consejo de Gobierno, y seis personas de amplios conocimientos o reconocida experiencia en el campo de las actividades de la institución o con título profesional reconocido por el Estado, que son nombradas por periodos de ocho años y deben reunir los mismos requisitos solicitados para ser miembro de la Junta Directiva de un Banco del Estado.

En 1974 se crea la Presidencia Ejecutiva del INS, a causa de la Ley n.º 5507, cuya figura se basa en la del presidente ejecutivo, quien es el funcionario con mayor jerarquía a efectos de gobierno de la institución, en ese sentido es investido por el Consejo de Gobierno y la ley le encarga las siguientes funciones:

- a) (...) velar porque las decisiones tomadas por la Junta de ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con la de las demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley le están reservadas al presidente de la Junta Directiva así como las otras que le asigne la propia Junta; (...) ³⁴.

En virtud de lo indicado, el artículo 3 de la Ley n.º 33 establece que la Junta Directiva nombra de su seno, cada año, un presidente; entiéndase esto por un presidente ejecutivo, que se relaciona estrechamente con la Junta Directiva de la institución y tiene bastante incidencia en las decisiones.

Además, cuenta con la Gerencia General, que tiene dos figuras: el gerente y un subgerente; de este modo, la Junta nombra por seis años al gerente general, quien se encarga de la administración de los negocios del INS, contando con

³⁴ Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 5507 Reforma Juntas Directivas de Autónomas Creando Presidencias Ejecutivas: 19 de abril de 1974", La Gaceta n.º 87 (10 mayo de 1974), art. 3.

facultades de apoderado generalísimo sin límites de suma, y un subgerente, con igual poder, que remplacea al gerente en sus ausencias temporales y coadyuva en la administración superior de la institución.

2. Estructura administrativa que el Instituto Nacional de Seguros otorga al Cuerpo de Bomberos

El BCBCR se encuentra con anterioridad bajo un régimen establecido por el INS, cuya organización puede ser extraída de los artículos 2 y 7 de la primera adaptación de la Ley n.º 8228, la cual señala vagamente la organización interna del Cuerpo de Bomberos durante este tiempo, así como del reglamento de esa ley.

El artículo 2 dispone que “el Cuerpo de Bomberos contará con capacidad jurídica instrumental, la cual recaerá en la persona de su director. (...)”³⁵. Se denota la figura del director del Departamento de Bomberos del INS, que limita sus facultades a la interposición de acciones ante los Tribunales de Justicia para el fiel cumplimiento de la ley y la recepción directa y con cargo a sus ingresos presupuestarios de donaciones de bienes muebles e inmuebles.

Esto refleja varias cuestiones, la primera es que se está ante una capacidad de accionar limitada al cumplimiento de los cometidos públicos que le son dados, por lo que según sea el caso, puede accionar en sede penal, civil y contenciosa administrativa. La segunda es la aceptación de forma directa de donaciones, bien sea de bienes muebles o inmuebles, que se suman a sus ingresos.

La otra referencia que se encuentra en cuanto a este tema es el numeral 7 de esta normativa, en el que se prevé:

Organización. El Cuerpo de Bomberos contará con las dependencias operativas, técnicas y administrativas necesarias para el fiel cumplimiento de sus cometidos públicos, de acuerdo con la organización administrativa que determine el INS.

³⁵ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos: 19 de marzo de 2002”, La Gaceta n.º 78 (10 abril de 2002), art. 2.

El INS deberá vigilar que el Cuerpo de Bomberos cuente con los funcionarios necesarios para cumplir los objetivos propios de su gestión; además, queda autorizado para crear puestos y habilitar las plazas vacantes³⁶.

Se desprende que el INS es el ente encargado de establecer la organización administrativa que el Cuerpo de Bomberos debe tener y de vigilar que este cuente con los funcionarios necesarios para ejercer su función; asimismo, tiene la facultad de crear puestos y plazas vacantes. Pero además de esto, se puede extraer que el BCBCR posee dependencias: administrativa, operativa y técnica.

Ahora bien, en el Reglamento a la Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, publicado el 20 de mayo de 2002, en La Gaceta n.º 95, se indica acerca de las dependencias antes mencionadas, siendo que se dispone sobre la dependencia administrativa:

Artículo 5- La administración general del Cuerpo de Bomberos. La administración general del Cuerpo de Bomberos estará a cargo de la Dirección de Bomberos, dependencia adscrita al Instituto Nacional de Seguros, que es la encargada de planificar, organizar, controlar y evaluar todas las actividades relacionadas con sus miembros, permanentes, voluntarios y administrativos³⁷.

La dependencia administrativa se refiere a la Administración General, la cual está adscrita al INS y funge bajo la Dirección de Bomberos. A esta dependencia se le otorgan funciones de planificación, organización, control y evaluación todas las actividades asociadas con sus miembros, permanentes, voluntarios y administrativos; es decir, se encuentra vinculada al recurso humano y a servicios administrativos.

En cuanto a la dependencia operativa, son las acciones que deben llevar a cabo cuando se enfrenten a una emergencia que necesita ser cubierta por el BCBCR. Cabe destacar que dentro de una emergencia siempre hay un funcionario

³⁶ *Ibíd.*, art. 7.

³⁷ *Ibíd.*, art. 5.

encargado del operativo, de esta manera el reglamento expresa:

Artículo 7-Excepciones (...) No obstante, el encargado del operativo por parte del Cuerpo de Bomberos analizará la condición y tomará las acciones del caso en el momento en que corresponda.

Artículo 9- Justificación legal para ejecutar acciones. El Cuerpo de Bomberos y las personas encargadas de ejecutar los procedimientos, los operativos o las maniobras para controlar el riesgo y de disminuir o minimizar la pérdida de vidas humanas y bienes, tendrán justificación legal de ejecutar las acciones que razonablemente y dentro de las reglas propias de su profesión o cargo, estimen necesarias, bajo la condición de que si se hubiere de incurrir en menoscabo patrimonial de la propiedad, éste se limite a los actos estrictamente necesarios para atender, controlar o reacondicionar la zona de influencia de la emergencia³⁸.

El primer artículo citado dice que el BCBCR no puede participar en actividades de carácter represivo, sin embargo constituye una obligación la participación cuando se presenten situaciones específicas de emergencia derivadas de la represión estatal de actividades delictivas que atenten contra la seguridad y tranquilidad social, antes de esto el cuerpo policial debe garantizar la integridad física de los bomberos participantes. Ante esta situación, el encargado operativo tiene la función de analizar el caso y tomar las acciones necesarias. El segundo artículo, por su parte, señala la justificación legal para ejecutar acciones, la cual se relaciona con la facultad de tomar acciones ante una emergencia, eso sí que se encuentren dentro del principio de razonabilidad con cargo a su profesión.

En el mismo sentido, la dependencia técnica es la encargada de llevar a cabo los estudios pertinentes para el establecimiento de estaciones de bomberiles, mecanismos de prevención de emergencias, entre otros servicios, mediante la normalización técnica, emitida por el Poder Ejecutivo, el BCBCR y el Instituto de Normalización Técnico (INTECO). No obstante, el INS es el encargado de establecer y apoyar las estaciones de bomberos que se deriven de las siguientes

³⁸ Poder Ejecutivo de Costa Rica, "Decreto Ejecutivo n.º 30383-MP Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: 30 de abril de 2002", La Gaceta n.º 95 (20 mayo de 2002), arts. 7 y 9.

condiciones:

- a) Por disposición autónoma de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros.
- b) Por gestión, conjunta o separada, de las Municipalidades, Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad o grupos organizados de similar objetivo y naturaleza³⁹.

El artículo 12 del Reglamento expone los requerimientos mínimos para establecer una estación de bomberos, en lo que respecta a esta dependencia es la participación de la aprobación de los planos mediante la Dirección de Bomberos. El BCBCR con base en este artículo debe realizar los estudios técnicos y emitir el respectivo dictamen. Por otra parte, la estructura organizativa es una serie de dependencias menores bajo la Dirección de Bomberos, estando sometidas todas estas al INS en cuestiones reglamentarias, administrativas y presupuestarias.

D. Leyes que regulan al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Diversas leyes son las encargadas de darle tutela jurídica al Cuerpo de Bomberos, por lo tanto es necesario exponer los cuerpos normativos que en la actualidad regulan al BCBCR. Así, se explican los artículos relacionados a bomberos cuando se trate de leyes generales o reformas a diversas leyes, pero que afecten de alguna manera al Cuerpo de Bomberos, y promulgaciones de leyes que modifiquen artículos de la Ley n.º 8228.

Dentro de la legislación desarrollada en este apartado, están la Ley General de la Administración Pública n.º 6227, la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica n.º 8228, la Ley de Fortalecimiento Económico del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica n.º 8992, la Ley Reguladora del Mercado de Seguros n.º

³⁹ *Ibíd.*, art. 12.

8653, la Ley de Hidrantes n.º 8641, la “Reformas de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública” n.º 8823 y la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos n.º 8131.

1. Ley n.º 6227: Ley General de la Administración Pública⁴⁰

Como ley general, se encuentra la LGAP, esto en tanto el objetivo principal del BCBCR es dar a los administrados un servicio eficiente y conforme a los principios fundamentales del servicio público, siendo esta la institución responsable a nivel nacional de prevenir, mitigar y controlar las situaciones específicas de emergencia e incendios. En ese sentido, la LGAP en sus artículos 4 y 5 regula lo tendiente al servicio público, estableciendo lo siguiente:

Artículo 4- La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

Artículo 5- 1.- La aplicación de los principios fundamentales del servicio público a la actividad de los entes públicos no podrá alterar sus contratos ni violar los derechos adquiridos con base en los mismos, salvo razones de urgente necesidad (...)⁴¹.

En el artículo 4 se instaura que la actividad de los entes públicos está asociada a los principios del servicio público, con el fin de asegurar su continuidad, su eficiencia y su adaptación a nuevas regulaciones legales o reales, así como la igualdad del trato a los usuarios. Consecuentemente en el numeral 5 se indica que estos principios, no obstante, no pueden ser utilizados para alterar contratos o violar derechos.

⁴⁰ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 6227 Ley General de la Administración Pública: 2 de mayo de 1978”, Colección de Leyes y Decretos (1978).

⁴¹ *Ibíd.*

La noción de servicio público ve sus frutos por primera vez en Francia. Esta es caracterizada como una actividad de determinado tipo realizada por la Administración, y es el concepto que sirve para la construcción del derecho administrativo; por lo que la relación con el servicio público es lo que justifica la competencia contencioso-administrativa⁴².

En la Constitución Política actual no existen referencias expresas al concepto de servicio público, sin embargo, en los artículos 50 y 74 se orienta el papel del Estado en la intervención de la economía.

La doctrina mayoritaria costarricense sigue una definición abierta de servicio público, no estableciendo taxativamente qué bienes o actividades son considerados como servicios públicos, sino que lo remite al régimen de la *publicatio*, o sea que haya una regulación expresa del legislador de qué actividad económica es calificada como servicio público. El jurista Dr. Jorge Córdoba Ortega señala la importancia de los elementos integradores del servicio público y lo define de la siguiente manera:

Consiste en una actividad de prestación, de cualquier tipo, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros un servicio, ventaja, beneficio o bien; es asumida por la Administración Pública, debe existir una decisión adoptada por medios legales correspondientes y deben ser expresa y concreta; se puede cumplir la actividad en que consista el servicio público por sí misma, en forma directa o indirecta, por medio de concesiones otorgadas a favor de cualquier persona, legitimada para ello; debe de atender la satisfacción de necesidades de interés público; y se presta a un régimen especial⁴³.

Por lo tanto, se cuenta con principios fundamentales del servicio público, dentro de ellos se pueden mencionar: principio de continuidad, adaptación al cambio, igualdad, regularidad y universalidad.

⁴² Evelyne Pisier-Kouchner, *Le service public dans la théorie de l'Etat de León Duguít* traducido por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Madrid, España: Revista de Administración Pública, 2013): 86.

⁴³ Jorge Córdoba Ortega (comp.), *Temas de la Ley General de la Administración Pública* (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas), 37.

1.1. Principio de continuidad

El principio de continuidad es uno de los más importantes para la prestación del servicio público, se basa en el deber de la Administración Pública de dar el servicio sin interrupciones debido a su relevancia para el interés público, ergo se satisface una necesidad real de la población. Se encuentra vinculado al principio de regularidad y eficiencia⁴⁴.

Por otro lado, la continuidad puede tener carácter absoluto o relativo, es de absoluta continuidad cuando se trata de necesidades permanentes, tales como los servicios básicos del hogar, en cambio es de relativa continuidad cuando las necesidades se presentan en ciertos momentos.

1.2. Principio de adaptación al cambio

Como su nombre lo indica, se trata de un principio que busca adaptar el servicio público a las nuevas situaciones y se califica como una aplicación del principio de continuidad. De acuerdo con Romero Pérez, quien cita a De Soto en su libro *Derecho administrativo general*, este principio aplica en dos casos:

- i. cuando cambia el hecho o las circunstancias en que el servicio público operaba;
- ii. cuando varía el derecho o la norma reguladora del ejercicio de determinado servicio⁴⁵.

Este principio se estudia en el tema de los contratos administrativos, en relación con el 'hecho del príncipe', es decir, la intervención de poderes públicos que produzcan daño al incidir sobre las cláusulas del contrato y la "teoría de la imprevisión", cuando surjan situaciones imprevistas al momento de finalización del contrato.

⁴⁴ Jorge Enrique Romero Pérez, *Derecho administrativo general* (San José, Costa Rica: EUNED, 1999), 95

⁴⁵ *Ibíd.*, 98.

1.3. Principio de igualdad de trato (igualdad)

Se vincula al sujeto. Es la posibilidad de los usuarios de solicitar, exigir y recibir la prestación del servicio público sin que se les conceda prioridad o preferencias a algunas personas, o sean víctimas de discriminación; no obstante, el usuario debe cumplir con las obligaciones reglamentarias o convencionales para exigir dicho servicio⁴⁶.

1.4. Principio de regularidad

El servicio público debe ser regular, o sea, debe prestarse conforme a reglas preestablecidas y se relaciona a la consecución de estándares técnicos para la prestación del servicio. Por ello se afirma que este principio consiste en el cumplimiento normas, reglas y condiciones que son preestablecidas para ese fin.

Es preciso hacer una distinción, ya que tiende a confundirse el principio de continuidad con el de regularidad; mientras que el primer principio mencionado se describe como una realización ininterrumpida del servicio público prestado, el segundo se liga a la forma en que debe prestarse.

1.5. Principio de obligatoriedad

El principio de obligatoriedad se refiere específicamente a las funciones que efectúa la Administración Pública o el concesionario y su obligación de prestarlo a cualquier administrado que lo solicite. Por la naturaleza del servicio público que se brinda, no puede ser negado y si se hace, constituye una falta grave, pues se transgrede además de los derechos de los ciudadanos, el interés público, que sirve de fundamento a su creación y ejecución. Mediante los votos 7532-04 y

⁴⁶ *Ibíd.*, 97.

11172-07 de la Sala Constitucional, se afirma:

Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de **su obligatoriedad**, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera⁴⁷.

A pesar de no ser un principio que se encuentre expresamente en la LGAP, es fundamental debido a su significado, porque obliga al Estado o concesionario a proporcionar el servicio sin discriminación alguna.

1.6. Principio de universalidad

Este principio está estrechamente asociado con el principio de igualdad y se basa en que el usuario o administrado pueda hacer uso y exigir el servicio público según su necesidad, no pudiendo ser negado por ningún motivo sin causa justificada.

Por tal motivo, se debe señalar que con este principio se niega la posibilidad de que haya exclusiones arbitrarias o indebidas. En otras palabras, quien tenga la necesidad de utilizar un servicio, debe poder hacerlo, a fin de satisfacer la misma.

2. Ley n.° 8228: Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica⁴⁸

La Ley n.° 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos, es la ley especial que regula lo referente a este órgano. En ella se establece la naturaleza jurídica como órgano con desconcentración máxima del INS, con personalidad

⁴⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: Votos n.° 7532-04 del 13 de julio del 2004 y 11172-07 del 3 de agosto del 2007.

⁴⁸ Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.° 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos", versión de la norma del 7 de agosto del 2008.

jurídica instrumental. Asimismo, es declarado de interés público debido a la función social que desempeña.

La versión original de esta normativa es la del 19 de marzo de 2002, sin embargo, sufre tres reformas parciales a lo largo de los años, siendo la más significativa la del 7 de agosto de 2008, como consecuencia de la Ley n.º 8653, Ley Reguladora del Mercado de Seguros, conforme al artículo 53, que introduce varios cambios para este órgano, dentro de los que se destacan:

- i. Cambio del nombre de la ley, pasando de llamarse Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros a Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- ii. Modifica la naturaleza jurídica: de órgano de desconcentración mínima a órgano de desconcentración máxima, proveyendo independencia financiera y administrativa.
- iii. Amplía la capacidad jurídica instrumental, en comparación con la versión original de la ley.
- iv. Anterior a esta reforma, el Cuerpo de Bomberos no cuenta con una estructura organizativa propia, debido a la desconcentración mínima que goza, por lo cual es un departamento adscrito al INS el que decide su organización; actualmente el artículo 7 señala la organización administrativa que tiene el BCBCR.
- v. Le permite al BCBCR especializar sus funciones y competencias y alcanzar su independencia técnica, operativa, financiera patrimonial y administrativa.
- vi. Los bienes tanto muebles como inmuebles y recursos son parte del patrimonio de bomberos y deben ser individualizados e inventariados en forma exacta, precisa y destinarse exclusivamente al cumplimiento de sus fines. Estos bienes son inembargables.
- vii. Autoriza al BCBCR a constituir fideicomisos para la administración de recursos del Fondo de Bomberos.

viii. Agrega un artículo 7 bis, en el que se dispone la organización, funciones, funcionamiento y dietas del Consejo Directivo.

Durante el desarrollo de la investigación se detallan los cambios anotados en este apartado.

3. Ley n.º 8992: Ley de Fortalecimiento Económico del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica⁴⁹

Otra ley que regula el BCBCR es la Ley de Fortalecimiento Económico del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, n.º 8992. El proyecto se tramita bajo el expediente n.º 17.881 y es iniciativa de varias diputadas y diputados, siendo aprobada el 1 de setiembre de 2011.

Esta ley surge debido a los problemas económicos que afronta el Cuerpo de Bomberos por la reforma parcial de la Ley n.º 8228, como consecuencia de la apertura del mercado de seguros.

Nace como una forma de fortalecimiento a la parte presupuestaria, ya que según los estudios realizados, al cabo de unos años el BCBCR no va a poder cumplir eficazmente con las funciones destinadas por ley, por ello se regula mediante tres artículos, los cuales constituyen reformas, donde el artículo 1 reforma los artículos 28 y 33 de la Ley n.º 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, del 19 de marzo de 2002; el artículo 2 reforma el financiamiento del Cuerpo; y el artículo 3 adiciona un inciso al artículo 40 de la ley mencionada.

En cuanto al artículo 1, que reforma el artículo 33, se establece que las multas recaudadas, una vez cubiertos los gastos administrativos, son giradas al Cuerpo de Bomberos, mientras que antes se giran al INS.

⁴⁹ Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 8992 Ley de Fortalecimiento Económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: 22 de setiembre de 2011", La Gaceta n.º 161 (23 agosto de 2011).

Por su parte, el artículo 2 posibilita al BCBCR a recibir donaciones provenientes de entidades descentralizadas, empresas públicas del Estado y municipalidades; también autoriza al Cuerpo de Bomberos a constituir fideicomisos para la administración de recursos del Fondo de Bomberos, siendo siempre objeto de control por parte de la CGR.

El artículo 3 adiciona el inciso g) al artículo 40 de la Ley n.º 8228 y el principal objetivo es crear un tributo equivalente al 1.75 % sobre la facturación mensual por consumo de electricidad que mensualmente pague cada abonado o consumidor de energía eléctrica. Este tributo se aplica desde el primer kilowatt hora hasta un máximo de 1 750 kilowatts hora, no obstante no están sujetos al pago de este tributo los abonados cuyo consumo mensual no exceda o sea inferior a cien kilowatts hora.

4. Ley n.º 8653: Ley Reguladora del Mercado de Seguros⁵⁰

La Ley Reguladora del Mercado de Seguros se presenta bajo el expediente legislativo n.º 16.305, como consecuencia de la apertura del mercado de seguros en el país, debido a la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC) –CAFTA-. La Ley n.º 8653 en su numeral 53 modifica de forma parcial la Ley n.º 8228.

Este cuerpo normativo tiene el objetivo de regular el mercado de seguros; en él se establece que la actividad aseguradora y la actividad reaseguradora solo pueden desarrollarse en el país por parte de entidades que cuenten con la respectiva autorización administrativa emitida por la Superintendencia General de Seguros (SUGESE).

La ley indica que la actividad aseguradora consiste en aceptar a cambio de una prima, la transferencia de riesgos asegurables a los que estén expuestos terceras personas, con el fin de dispersar en un colectivo la carga económica que

⁵⁰ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8653 Ley Reguladora del Mercado de Seguros: 1 de julio del 2008”, La Gaceta n.º 152 (7 de agosto de 2008).

pueda generar su ocurrencia. La entidad aseguradora que acepte esta transferencia se obliga contractualmente, ante el acaecimiento del riesgo, a indemnizar al beneficiario de la cobertura por las pérdidas económicas sufridas o a compensar un capital, una renta u otras prestaciones convenidas; mientras que la actividad reaseguradora es aquella en la que, con base en un contrato de reaseguro y a cambio de una prima, una entidad reaseguradora acepta la cesión de todo o parte del riesgo asumido por una entidad aseguradora, en virtud de los contratos de seguro subyacentes⁵¹.

Además, en su artículo primero se establece cuáles son los objetivos de dicha normativa, dentro de lo que se puede destacar: “e. Asegurar el financiamiento y las condiciones necesarias para la adecuada prestación de servicios por parte del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”⁵². De este numeral se extrae la obligación estatal de asegurar que el BCBCR brinde un servicio público eficaz, conforme a los principios de continuidad, adaptación al cambio, igualdad, regularidad y eficiencia, mediante el financiamiento de seguros a nivel nacional; por este motivo se debe “girar mensualmente al Fondo del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, el cuatro por ciento (4 %) de todas las primas directas de todos los seguros que se vendan en el país”⁵³. En razón a lo expuesto, la SUGESE es la entidad encargada de supervisar el cumplimiento de esta obligación:

Artículo 29.- Objetivos y funciones de la Superintendencia General de Seguros

La Superintendencia tiene por objeto velar por la estabilidad y el eficiente funcionamiento del mercado de seguros, así como entregar la más amplia información a los asegurados. Para ello, autorizará, regulará y supervisará a las personas, físicas o jurídicas, que intervengan en los actos o contratos relacionados con la actividad aseguradora, reaseguradora, la oferta pública y la realización de negocios de seguros.

⁵¹ *Ibíd.*, art., 2.

⁵² *Ibíd.*, art., 1, inciso e.

⁵³ *Ibíd.*, art. 25, inciso p.

Adicionalmente, le corresponderán las siguientes funciones:

q) Supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, N.º 8228, de 19 de marzo de 2002.

De esto se desprende que la ley otorga a la SUGESE dos fines, el primero es encargarse del buen funcionamiento del mercado de seguros, para ello debe velar porque se cumpla eficientemente y sea estable; el segundo es dar información a los asegurados.

Ahora bien, inserta en esta misma normativa se encuentra la Ley del Instituto Nacional de Seguros, la cual sufre una reforma integral, que en términos selectivos mantiene la contribución económica que el INS debe otorgar al BCBCR, mientras que elimina todas las cargas económicas ajenas a su actividad⁵⁴.

5. Ley n.º 8641: Ley de Hidrantes⁵⁵

La “Ley de declaratoria del servicio de hidrantes como servicio público y reforma de leyes conexas”, mejor conocida como ley de hidrantes, es una propuesta por varios diputados mediante el proyecto de ley n.º 16.471, que consta de 8 artículos. Esta ley nace debido al vacío legal originado por no indicarse a quién le compete instalar esta infraestructura, lo que deja al descubierto zonas o sectores de la población que no tienen instalados hidrantes en sitios estratégicos.

En esta misma norma se declara servicio público la instalación, el desarrollo, la operación y el mantenimiento de los hidrantes, los cuales son responsabilidad de los operadores de los sistemas de distribución del servicio de agua potable, públicos o privados, según el área concesionada. Por esta razón, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) debe ser la que

⁵⁴ Ver artículo 11 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Ley n.º 8653.

⁵⁵ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8641 Declaratoria del servicio de hidrantes como servicio público y reforma de leyes conexas: 11 de junio de 2008”, La Gaceta n.º 121 (24 de junio de 2008).

designe las estructuras tarifarias del servicio de acueducto, para las inversiones y los costos necesarios para los hidrantes (artículos 1, 2 y 3).

Asimismo, se otorga al Cuerpo de Bomberos del INS el grado de instancia técnica consultiva encargada de coordinar con los operadores de los sistemas de distribución del servicio de agua potable, públicos o privados, todo lo referente a la definición de los tipos de hidrantes, sus ubicaciones, caudales y prioridad en la instalación (artículo 4).

Por otra parte, se reforma el inciso c) del artículo 5 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, n.º 7593, en el cual se incluyen los hidrantes dentro del listado de funciones por supervisar (artículo 5). Además, se modifica el inciso f) del artículo 16 de la Ley de Planificación Urbana, Ley n.º 4240, en donde de igual manera se incluyen los hidrantes como servicio público de interés (artículo 6).

También se reforma el artículo 87 de la Ley de Construcciones, n.º 833, del 2 de noviembre de 1949, y sus reformas, la cual compromete a las empresas o entidades que desarrollen obras de interés público o privado, a instalar los hidrantes que les competan, siempre y cuando la construcción supere los dos mil metros cuadrados y no existan hidrantes cercanos, según los parámetros dispuestos en la normativa vigente. Por esto, las municipalidades deben verificar en las edificaciones o los proyectos señalados en el párrafo anterior, que los hidrantes se encuentren debidamente instalados y conectados a sus fuentes. Esto se plantea como requisito obligatorio para los permisos de funcionamiento, operación o aceptación de obras (artículo 7).

6. Ley n.º 8823: Reforma de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública⁵⁶

Esta ley se realiza bajo el Expediente n.º 16790 del 12 de septiembre del año 2007 y pretende que los entes y órganos de la Administración Pública asuman el ejercicio adecuado de sus potestades. Persigue, igualmente, “la simplificación del ordenamiento jurídico (...) para alcanzar la búsqueda de la eficiencia, responsabilidad y la transparencia en el ejercicio de la función pública y de esta forma atender de manera adecuada las demandas de los administrados”⁵⁷.

Enfocándose en el tema en particular, el artículo 49 reforma el párrafo segundo del artículo 2 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, n.º 8228, del 19 de marzo de 2002, y sus reformas, al indicar que además del 4 % de las primas de todos los seguros que se vendan en el país, la Junta Directiva del INS debe girar al Fondo del Cuerpo de Bomberos sumas dinerarias que considere necesarias para brindar a la población un servicio público eficaz y eficiente; ante esto el BCBCR debe aportar justificación, es decir, un aporte complementario.

Anterior a esta reforma, el proceso para girar dinero concerniente al aporte complementario de la Junta Directiva del INS al BCBCR resulta más burocrático, ya que aunque esta norma existe desde la reforma del año 2008, en la primera versión la Junta Directiva del INS puede ordenar girar el dinero, pero se requiere de justificación técnica presupuestaria avalada por la CGR.

⁵⁶ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8823 Reforma de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública: 5 de mayo de 2010”, La Gaceta n.º 105 (1 de junio de 2010).

⁵⁷ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Informe jurídico proyecto de ley de reformas al marco legal para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública, expediente n.º 16790”, Oficio n.º ST 073-2009 J, informe elaborado por Gustavo Arroyo González, supervisado por Arcadio Rodríguez y Gloria Valerín, abril 2009, 3.

Esta normativa, sin duda y al menos en lo que se refiere al Cuerpo de Bomberos, simplifica el aspecto presupuestario, pues así el proceso se lleva a cabo de una forma más eficaz y eficiente, para brindar un mejor servicio público.

7. Ley n.º 8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos⁵⁸

La Ley n.º 8131 incluye las normas esenciales para el proceso presupuestario. Cubre tanto las instituciones cuyos presupuestos son aprobados por la Asamblea Legislativa (AL) como aquellos en que el presupuesto es aprobado por la CGR, extendiéndose a las sociedades con participación minoritaria del sector público y los fondos públicos administrados por entidades del sector privado.

En ella se crea la sujeción del proceso presupuestario al Plan Nacional de Desarrollo. Además de los principios y formas estándares de presupuestación -integralidad, anualidad, programación, publicidad-, se detalla que el presupuesto debe ser equilibrado y no pueden atenderse gastos corrientes con ingresos de capital.

De acuerdo con esta norma, hay varias instancias encargadas del proceso presupuestario y de la ejecución. De esta manera el proceso presupuestario es liderado por la AP⁵⁹ y por la Oficina de Presupuesto, mientras que la ejecución es llevada a cabo por la Tesorería, que depende del Ministerio de Hacienda, pero de requerirse una subejecución, esta debe contar con la aprobación del Consejo de Gobierno, donde se escucha la propuesta del Ministerio de Hacienda que debe ser

⁵⁸ Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos: 18 de setiembre de 2001", La Gaceta n.º 198 (16 de octubre de 2001).

⁵⁹ La AP es la encargada de proponer las políticas salariales, de empleo, inversión y endeudamiento. El órgano rector es la dirección de presupuesto nacional, cuyo titular es designado por el ministro de Hacienda y que en base a las directivas generales dicta directivas específicas para la elaboración de los presupuestos por parte de los órganos que la ley establece. Humberto Petrei, Juan Diego Trejos y Eric Thompson, *El gasto público en Costa Rica* (Banco Interamericano de Desarrollo: 2006), 7.

elaborada en consulta con las autoridades principales de cada ente u órgano de decisión.

En lo atinente al Cuerpo de Bomberos, se encuentra sujeto a las disposiciones que sobre política presupuestaria se establece en los ordinales 21, 23 y 24, referentes a la AP y funciones, lineamientos de la política presupuestaria y cumplimiento de los lineamientos, respectivamente⁶⁰.

Sección II: Análisis de la relación del Cuerpo de Bomberos con el Instituto Nacional de Seguros anterior al año 2008

En esta segunda sección se analiza la relación del BCBCR con el INS anterior a la reforma parcial de la Ley n.º 8228, por ello se expone la creación de los seguros en Costa Rica, su regulación y el surgimiento del INS; en un siguiente apartado se examina la primera versión de la Ley n.º 8228, en sus artículos más relevantes para el objeto de este trabajo; por último, dentro de este mismo marco se detalla la dependencia administrativa del Cuerpo de Bomberos con respecto al INS con base en sus artículos más significativos.

A. Creación del Instituto Nacional de Seguros

Desde el siglo XIX se hacen presentes los seguros en Costa Rica, como una forma de proteger la importación y exportación de mercadería a Europa, principalmente a Inglaterra. En cuanto al desarrollo de esta actividad dentro del país, se encuentra el primer reconocimiento de una venta de seguros en el año de

⁶⁰ Procuraduría General de la República: Dictamen n.º C-086-2017 del 2 de mayo del 2017.

1843, realizada en Puntarenas, cuando se ejecuta un embarque de café con destino a Inglaterra, por parte de la compañía de William Le Lacheur⁶¹.

En realidad, el hecho de que se venda el primer seguro en Puntarenas tiene correspondencia con la actividad comercial que se practica en la zona, al ser un centro importante donde llegan en carretera los productos que se embarcan a distintos destinos. En el año de 1850, se tienen registros de que se encuentran operando varias compañías aseguradoras, el Lic. Mario Javier Jiménez indica:

Ya para 1850, encontramos operando en el país varias compañías aseguradoras, generalmente inglesas y norteamericanas; las primeras operaban los seguros de incendio mientras que las segundas lo hacían con los seguros de vida. Claro está que sólo la clase adinerada era la que tenía acceso a estos seguros y en cuanto a los seguros de incendio la mayoría se daban para garantizar las operaciones crediticias de los cafetaleros que se daban a través del Banco Anglo Costarricense, fundado en 1863⁶².

El licenciado Jiménez expone hechos históricos de gran importancia, lo primero por señalar es que las compañías aseguradoras son extranjeras (norteamericanas y estadounidenses), por lo que el país para esta época no cuenta con ningún beneficio en especial, todo el dinero de los seguros vendidos pasa a manos extranjeras; además es visible la poca legislación en cuanto el tema, pero esto se justifica porque el país se independiza en el año de 1821, por lo que respecto a legislación lo que existe es el Código de Carrillo, promulgado en el año de 1841.

Otro aspecto por destacar de esta cita son los seguros vendidos contra incendios y de vida, lo cual se relaciona con lo dicho en la primera sección de este capítulo acerca de la “la plaga del incendiarismo”; asimismo, solo los que poseen dinero son quienes pueden ser posibles compradores de seguros y los seguros contra incendios son muy utilizados por los empresarios cafetaleros.

⁶¹ Mario Javier Jiménez, “Inicios del Instituto Nacional de Seguros”, 1, consultado el 25 de enero de 2018, <https://portal.ins-cr.com/NR/rdonlyres/F95D4075-264B-4568-9FFB-F36B282F5EE8/5057/HistoriadellINSnuestrosinicios.pdf>

⁶²Ibíd.

El seguro contra incendio nace dado el crecimiento de la actividad cafetalera en el país y el surgimiento de instituciones de crédito como el Banco Anglo Costarricense, por lo que a partir del 1 de julio de 1865 la compañía de seguros Allan Wallis y Co. inicia el negocio del seguro de incendio en el país⁶³ (precisamente en el año en que se crea mediante reglamento el BCBCR) como agente de The Royal Insurance Compañy, compañía de seguros inglesa establecida en Liverpool en 1845.

Para obtener un seguro de incendio, se solicitan requisitos tales como “que la construcción del edificio fuera buena, hecha en ladrillo, piedra o en otro material incombustible como madera de cedro u otra similar o en otro material difícil de que se quemara”⁶⁴.

Otro tipo de seguro desarrollado es el *seguro mutuo*, esta es una modalidad que aparece en España en la segunda mitad del siglo XVII, se desarrolla también en Costa Rica y es conocido en el régimen militar como montepío, “el fin era proteger a todos los agremiados de la casta militar sobre todo en las ramas de seguros de incendio y de vida”⁶⁵. Consolidadas las relaciones diplomáticas entre Costa Rica y España en 1850, nace un interés por parte de España en el campo de los seguros de vida, y es así como se establece en Costa Rica La Tutelar o Compañía General Española de Seguros Mutuos sobre la Vida⁶⁶.

Ahora bien, en el libro de *Las luchas sociales en Costa Rica 1870-1930*, escrito por Vladimir de la Cruz, en el apartado titulado: “Ludismo agrario y bandolerismo revolucionario”, se sostiene que se realizan actos vandálicos con relación a la época capitalista en Costa Rica, especialmente en el campo porque corresponde a una lucha social instintiva de los sectores campesinos, pues estos son amenazados de ser expropiados y convertidos en fuerza de trabajo, por lo cual se efectúan quemas de las siembras y cosechas como manifestación al

⁶³ *Ibíd.*, 44.

⁶⁴ Carlos Monge Alfaro, *Nuestra historia y los seguros* (San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1974), 21.

⁶⁵ Bernardo Villalobos Vega, *Alfredo González Flores. Políticas de Seguros y de Banca, 1910-1917* (San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1982), 13.

⁶⁶ *Ibíd.*, 14-15.

régimen capitalista, por ello afirma el autor que “esto nos confirma que el primer seguro que se desarrolló en nuestro país fue el seguro de incendios, que también creó con el tiempo la necesidad del Cuerpo de Bomberos (...)”⁶⁷.

Por lo anterior, se debe señalar que en el año de 1853 se promulga el Código de Comercio, el cual es una copia exacta del Código Mercantil publicado en España en 1829. En el artículo 367 se establecen las pautas que sirven de modelo a los legisladores de otros tiempos al promulgarse leyes sobre seguros contra incendios. El profesor Carlos Monge Alfaro indica:

En la historia jurídica e institucional de Costa Rica, en lo que atañe a seguros, es posible señalar tres períodos: uno, regido por disposiciones legales de tipo general, insertas en el Código de Comercio de 1853 y en disposiciones particulares tendientes a regular seguros contra incendios en determinadas zonas del país⁶⁸.

A partir de esta situación, el 5 de diciembre de 1910 se da un acontecimiento significativo, al generarse la Compañía Nacional de Seguros con capital mixto costarricense, panameño y colombiano, operando hasta 1921. En consecuencia, al establecimiento del régimen capitalista, San José se urbaniza, lo que provoca una ola de incendiarismo incitada sobre todo por comerciantes con el propósito de obtener el dinero del seguro; el licenciado Jiménez comenta:

Los comerciantes aseguraban contra incendio las mercaderías de sus negocios; éstas por lo general se depositaban en locales construidos de madera y en la mayoría de los casos era mercadería importada de Europa y de Estados Unidos; unos dos meses después de suscrito el seguro, el comerciante junto con sus empleados trasladaban la mercadería a otro local e incendiaban el local original de tal manera que pareciera un accidente, presentaba el reclamo ante la aseguradora y el mismo era ya que no mediaba la figura de un ajustador de reclamos por cuanto las aseguradoras tenían sus matrices fuera de Costa Rica. Claro está que en ese negocio siempre hubo perjudicados y lo eran los vecinos inmediatos del local incendiado a quienes no se les pagaba nada porque no los cubría el seguro; sin embargo hubo un tiempo en que se destinaba un porcentaje de la suma indemnizada al asegurado para cubrir los gastos por

⁶⁷ Vladimir de la Cruz, “Ludismo agrario y bandolerismo revolucionario”, en *Las luchas sociales en Costa Rica 1870-1930* (San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2004), 72

⁶⁸ *Ibíd.*, 73.

responsabilidad civil en perjuicio de terceros afectados en este tipo de eventos⁶⁹.

Esta situación afecta el país a nivel internacional y por ello se promulga la Ley de Seguros de 1922⁷⁰, cuyo objetivo es dotar al país de una ley ajustada a la realidad, por lo tanto en 1924 se presenta un cambio fundamental en la concepción del seguro en Costa Rica que finaliza con la promulgación de la Ley de Monopolio de Seguros en favor del Estado, el 30 de octubre de ese año; asimismo, se le reconoce como institución autónoma. Don Luis Salas, quien es en su momento secretario general de la Unión del Personal del INS, exterioriza que el objetivo de la creación del monopolio de seguros es:

- a. Evitar la fuga de capitales que las compañías privadas estaban realizando en el ejercicio de su acción aseguradora, debido a que no les interesaba invertir dinero en el país. (...)
- b. Modificar la condición prevaleciente, que favorecía a los monopolios de hecho en beneficio exclusivo de pocas y poderosas entidades, que escapaban del control de la libre competencia, y convertirlo en monopolio de derecho.
- c. Constituir el monopolio de derecho como un servicio social, además de fuente de ingresos para el Estado. (...)
- d. Propiciar una actividad que, sin el patrocinio del Estado, difícilmente alcanzaría un ensanchamiento y popularización de sus servicios, de modo que por encima del interés mercantil, privara el interés social.
- e. Se evitaría que se violentara el principio de 'buena fe', debido a que, por el incendiario, la manifestación de datos falsos y otras formas de engaño, que habían proliferado entre los costarricenses, se estaba creando una corrupción generalizada. (...).⁷¹

Se debe rescatar la función social con la que es creado el seguro en Costa Rica a partir de la Ley del Monopolio de Seguros, en razón de que popularmente se entiende que los seguros funcionan con carácter mercantil alrededor del mundo, pero en Costa Rica desde sus inicios se les otorga carácter social. Por

⁶⁹ Jiménez, "Inicios del Instituto Nacional de Seguros", 3.

⁷⁰ Congreso de la República de Costa Rica, "Ley n.º 11 Ley de Seguros: 02 de octubre de 1922", Colección de Leyes y Decretos (1922).

⁷¹ Luis Salas Sarkis, "El TLC CA-EE. UU. y el Instituto Nacional de Seguros costarricense", *Revista Académica de la Universidad de Costa Rica*, (2003): 182. Consultado el 30 de enero de 2018, <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/viewFile/3606/3463>.

esto es posible afirmar que la actividad aseguradora comparte con el Estado muchos de sus fines, entre ellos el perseguir la seguridad social y la solidaridad mediante la concentración y repartición de riesgos, promover la reducción y minimización de peligros para los ciudadanos en virtud de cláusulas preventivas en sus contratos, reducir los efectos negativos de los eventos dañosos, entre otros; todo esto contribuye a la generación de una cultura preventiva y de ahorro de parte del ciudadano⁷².

En 1936 se emite la Ley de Reorganización del Instituto Nacional de Seguros. En su versión original el artículo 1 reza lo siguiente: “**Artículo 1º.**- La institución creada por ley N° 12 de 30 de octubre de 1923 para contratar y realizar los seguros del Estado, continuará llamándose ‘Banco Nacional de Seguros’⁷³. No obstante, mediante el decreto que reforma la Ley n.º 26 del 20 de mayo de 1948, se cambia el nombre de Banco Nacional de Seguros por el de INS⁷⁴.

La creación del INS se debe a aspectos históricos que dan pie a que se cree el monopolio estatal de seguros; el más importante es el cambio de concepción del seguro, al ser concebido con un carácter social. Por otra parte, el incendiarismo, al ser uno de los fenómenos más relevantes para la utilización del seguro.

En la actualidad el INS continúa siendo una institución autónoma del Estado, considerada como empresa pública en virtud de su labor, por lo que goza de independencia administrativa y está sujeta a la ley en materia de gobierno, además sus directores responden por su servicio (artículo 188 de la Constitución Política). Pero en el año 2008 la Ley n.º 12 del 30 de octubre de 1924 sufre una reforma integral por parte de la Ley n.º 8653, Ley Reguladora del Mercado de Seguros, en el que se elimina el monopolio de seguros en favor del Estado.

⁷² *Ibíd.*, 182.

⁷³ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 33 Ley de Reorganización del Instituto Nacional de Seguros (INS): 23 de diciembre de 1936”, Colección de Leyes y Decretos (1936).

⁷⁴ “Artículo 1. La institución creada por ley N° 12 de 30 de octubre de 1923 para contratar y realizar los seguros del Estado, continuará llamándose ‘Instituto Nacional de Seguros’”. *Ibíd.*

B. Regulación del Benemérito Cuerpo de Bomberos perteneciente al Instituto Nacional de Seguros

El Cuerpo de Bomberos existe desde el año 1865 como un órgano municipal encargado de prevenir, proteger y mitigar emergencias de incendios no forestales, siendo que en 1914 deja de ser una dependencia municipal y se traslada a la Dirección de Policía como dependencia del Gobierno, hasta que el 29 de mayo de 1925 el presidente Ricardo Jiménez promulga el Decreto n.º 4, en el que el BCBCR pasa a ser dependencia del Banco Nacional de Seguros.

Se debe hacer notar que a pesar de ser un órgano tan importante para el interés público, es hasta el año 1999 que el entonces diputado don Abel Pacheco de la Espriella presenta el Proyecto de Ley n.º 13574 ante la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, bajo el nombre Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, porque anterior a esto se regula reglamentariamente.

Esta ley nace como una forma de “elaborar una normativa adecuada que ofrezca mayor seguridad a la vida, la salud y el patrimonio de los habitantes del país, y prevenga y proteja a los ciudadanos contra los incendios, las emergencias tecnológicas, naturales”⁷⁵. El BCBCR es la única institución pública que debido a su formación y especialidad por más de 140 años puede ejercer dicha función en materia de prevención, control y extinción de incendios, y situaciones específicas de emergencia; esto último entendido como una circunstancia de amenaza, peligro, riesgo o daño para la vida humana o los bienes, específica y derivada de hechos de la naturaleza, hechos de comportamiento animal o de hechos accidentales o intencionales provocados por seres humanos. Por lo tanto, es el órgano idóneo para ejecutar esta ley en todo aquello que no le esté reservado a otras instituciones.

⁷⁵ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Informe Técnico Proyecto de Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros de noviembre de 1999”, expediente n.º 13574, informe a cargo de Licda. Claudia Arroyo Borroni y revisado por Ana Lucía Jiménez Méndez, 23.

Por otra parte, desde el 2 de octubre de 1922 se emite la Ley n.º 11, Ley de Seguros, con el propósito principal de terminar con el incendiarismo, así el artículo 1 de esta ley dispone que “el seguro puede tener por objeto todo interés estimable en dinero y toda clase de riesgos, no mediando prohibición expresa de la ley. Puede comprender entre otras cosas: 1º- Los riesgos de incendio (...)”.

Desde un método de investigación histórico-deductivo, el BCBCR es dependencia del INS, inicialmente por la ineficiencia del Estado para solucionar los conflictos sociales cuando se presentan incendios y por la falta de preparación y de conocimientos técnicos de quienes lo integran, por lo que el Estado decide ceder este órgano al Banco Nacional de Seguros para que este lo administre de manera eficiente, dando pie a la creación de la ley antes citada.

La Ley n.º 8228, Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, entra en vigor el 19 de marzo del año 2002, después de casi tres años desde la presentación ante la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa. En cuanto al contenido, el capítulo I de esta ley, “Del Cuerpo de Bomberos” (artículos 1 al 9), presenta lo que a grandes rasgos es el Cuerpo de Bomberos, siendo esto su naturaleza jurídica, su capacidad jurídica, de interés público, las definiciones técnicas más importantes, las funciones y excepciones, su organización, entre otras.

El capítulo II, “De la prevención y atención de emergencias”, consta de tres artículos (10, 11 y 12) y básicamente regula lo concerniente al plan con que debe de contar cada comunidad, institución o empresa ante alguna emergencia, además de la colaboración que se debe prestar durante la emergencia. El capítulo III, “Prevención contra incendios y otras emergencias”, abarca los artículos 13 hasta 22, todos se refieren a formas de prevención y la manera en que se llevan a cabo las acciones preventivas. El capítulo IV, “Protección contra incendios y otras emergencias” (del artículo 23 al 26), expone el modo en que se realiza la protección, por ello se regula lo del abastecimiento del agua, manejo de desechos y transporte de materiales peligrosos. Finalmente, el capítulo V normativiza las prohibiciones y sanciones.

En ese sentido, el artículo 1 señala que la naturaleza jurídica es de órgano de desconcentración mínima adscrito al INS del cual depende administrativa y presupuestariamente; esto se detalla en el siguiente apartado. Por su parte, en el numeral 2 se expresa que el Cuerpo de Bomberos cuenta con capacidad jurídica instrumental, la cual recae en el director, pero solo en dos supuestos: el primero es la capacidad presentar acciones ante los tribunales de justicia y el segundo es la capacidad de recibir donaciones de bienes inmuebles y muebles con cargo a sus ingresos presupuestarios.

En el ordinal 3, se consideran de interés público las actividades tendientes a situaciones determinadas de emergencia, que pretendan prevenir, capacitar planificar y entrenar a las personas, ya sea en el ámbito público o privado⁷⁶. Y el artículo 5 es de gran importancia al anotar las funciones que la ley otorga al BCBCR, las cuales son:

- a) La coordinación de las situaciones específicas de emergencia con las distintas entidades privadas y los órganos del Estado, cuya actividad y competencia se refieren a la prevención, atención y evaluación de tales situaciones.
- b) La prevención, atención, mitigación, el control, la investigación y evaluación de los incendios.
- c) La colaboración en la atención de los casos específicos de emergencia.
- d) El otorgamiento de medallas u otras distinciones, en reconocimiento de la trayectoria, la entrega o los actos de servicio extraordinario de los bomberos, permanentes o voluntarios, del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica o de otros países
- e) Cualesquiera otras funciones necesarias para aplicar la presente Ley y su Reglamento.

⁷⁶ “Declárense de interés público las actividades públicas o privadas que busquen prevenir, capacitar, planificar la atención y entrenar a las personas, sobre las situaciones específicas de emergencia”. Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos”, art. 3.

En los demás aspectos de seguridad, las autoridades nacionales y el Cuerpo de Bomberos deberán respetar la normalización técnica que dicte o acoja la institución respectiva⁷⁷.

Según lo extraído, corresponde al BCBCR la coordinación y colaboración de actividades que se refieran a la prevención, atención, mitigación, control, investigación y evaluación de los incendios y situaciones específicas de emergencia, sean estas entidades privadas u órganos estatales (ver incisos a, b y c); también la capacidad de otorgar medallas a funcionarios por motivos que se citan en el inciso d.

El cardinal 6 menciona expresamente la prohibición del Cuerpo de Bomberos de participar en acciones que sean con un carácter represivo; sin embargo en su párrafo segundo plantea la excepción en cuanto a las circunstancias de emergencia derivadas de la represión estatal de actividades delictivas, que atenten contra la seguridad y la tranquilidad general. En este sentido es una obligación para el BCBCR atender la emergencia, siempre y cuando a su juicio se den dos situaciones: la primera es que el conflicto se encuentre controlado y la segunda es que la escena esté asegurada por parte de los cuerpos policiales⁷⁸.

Expone en el artículo 7 la organización del Cuerpo de Bomberos como dependencia del INS, entonces de tal artículo se puede extraer que al ser un órgano con desconcentración mínima que está plenamente subordinado al superior jerárquico, el INS es el encargado de:

- Definir la organización administrativa.
- Vigilar que el Cuerpo de Bomberos cuente con los funcionarios necesarios para cumplir las funciones que designa la ley.

⁷⁷ *Ibíd.*, 5.

⁷⁸ "Excepciones. Prohíbese la participación del Cuerpo de Bomberos en actividades de carácter represivo. No obstante, cuando se presenten situaciones de emergencia derivadas de la represión estatal de actividades delictivas, que atenten contra la seguridad y la tranquilidad general, el Cuerpo de Bomberos estará obligado a atender la emergencia una vez que, a su criterio, esté controlado el conflicto y asegurada la escena por parte de los cuerpos policiales". *Ibíd.*, art. 6.

- Es el autorizado de crear puestos y plazas vacantes.

Asimismo, la Ley n.º 8228 al momento de su promulgación crea en el BCBCR dependencias operativas, técnicas y administrativas, de cara con la determinación del INS. El numeral 8 señala que el INS es el encargado de la creación y mantenimiento de las estaciones bomberiles que soliciten las comunidades o las derivadas de estudios técnicos, esto es posible siempre que exista de previo un dictamen del Cuerpo de Bomberos⁷⁹.

Otro aspecto tocante en esta ley es el régimen de bomberos, en el artículo 9, y hace referencia a dos regímenes: el primero es el régimen disciplinario y este debe ser consecuente con la naturaleza de las funciones que se le impone, así como la importancia de su función pública; el segundo es el régimen laboral en el que se deben atender las condiciones especiales de la prestación de sus servicios y los derechos laborales, además de la convención colectiva vigente.

Por otra parte, la Ley n.º 8228, en el cardinal 10, regula la necesidad de un plan básico que debe poseer todo grupo poblacional, centro de trabajo, asociación comunal, empresa, municipalidad o institución estatal, para prevenir y atender situaciones de emergencia; este plan debe ser elaborado de acuerdo con la normalización técnica y las disposiciones emitidas por el BCBCR.

El artículo 13 plantea la obligación de prevenir toda situación específica de emergencia y los incendios, cuya responsabilidad cae en el Estado costarricense, sus instituciones y órganos, así como en todos los habitantes del territorio nacional⁸⁰.

También, contempla en su artículo 15 la competencia del Cuerpo de Bomberos, dentro de esto se encuentra: "(...) verificar los requisitos para otorgar permisos de funcionamiento, realización de actividades, ejercicio del comercio,

⁷⁹ "Estaciones de bomberos. El INS, previo dictamen del Cuerpo de Bomberos, será el encargado de crear y mantener las estaciones de bomberos que soliciten las comunidades o que se deriven de los respectivos estudios técnicos. Los requisitos mínimos para establecer una estación de bomberos se establecerán en el Reglamento de la presente Ley". *Ibíd.*, art. 8.

⁸⁰ *Ibíd.*, art. 13.

patentes, aprobación de planos o diseños y otros de similar naturaleza”⁸¹. Igualmente, el artículo 34 dice que el BCBCR puede emitir los reglamentos de organización y servicio y los protocolos de incendio que sirvan de guía y marco para los planes básicos, siempre y cuando el INS autorice esta competencia.

Dentro de los artículos más relevantes para este trabajo investigativo, está el artículo 40, pues se establece el financiamiento del BCBCR. Mediante este artículo se crea el Fondo del Cuerpo de Bomberos y el financiamiento por medio del 4 % de las primas de todos los seguros que se vendan en el país; por las multas, los cobros o resarcimientos producto de esta ley; por los intereses y réditos que genere el propio Fondo; y por las donaciones de entes nacionales o internacionales.

Esta es la forma en que se rige normativamente el Cuerpo de Bomberos al momento de la promulgación de la Ley n.º 8228 en el mes de marzo del año 2002, por lo que muchas de estas normas son reformadas o derogadas por la misma ley o por otras leyes.

C. Sobre la dependencia administrativa del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros

Al momento de promulgación de la Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, el BCBCR depende administrativa y presupuestariamente del INS, por lo que el artículo 1 de la Ley n.º 8228 define la institución “como un órgano de desconcentración mínima adscrito al Instituto Nacional de Seguros (INS), del cual dependerá administrativa y presupuestariamente”⁸².

Siendo su naturaleza de órgano con desconcentración mínima, este se encuentra sometido a la jerarquía y depende de la voluntad del superior jerárquico.

⁸¹ *Ibíd.*, art. 15.

⁸² *Ibíd.*, art. 1.

A lo que don Francisco Ulloa Loría afirma que “dicho sometimiento se produce a través de norma jurídica y no a través de acto administrativo y por tanto la competencia del órgano no puede alterarse a través de actos administrativos”⁸³. Se está ante una desconcentración funcional, en la cual al BCBCR se le otorgan mediante ley competencias exclusivas para dotarlo de eficacia, eficiencia, imparcialidad y objetividad.

La desconcentración administrativa surge como una técnica de distribución de competencia para optimizar la eficiencia de la función pública, toda vez que la Administración Pública crea órganos (dentro del respectivo ente) para que lleven funciones técnicas y especializadas. En la Sentencia n.º 229 del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV del 28 de octubre de 2011, se establece:

(...) se recurre a la *desconcentración* como una técnica de distribución de competencia en el ámbito interno de un mismo ente público (más no la traslación de competencia de un sujeto a otro, fenómeno propio de la descentralización), en virtud de la cual el legislador sustrae una competencia propia de un superior, para atribuirla en forma exclusiva a un inferior, con la finalidad de que éste último la ejerza como propia y bajo su responsabilidad⁸⁴.

La desconcentración administrativa ocurre “cuando por ley es atribuida una competencia exclusiva a un órgano inferior, con perjuicio de la competencia del órgano superior jerárquico”⁸⁵; es decir, en la desconcentración no se crea un nuevo ente, como sí ocurre en la descentralización administrativa, sino que implica un quebrantamiento de competencias en relación con el orden de la jerarquía, siendo el principal efecto la transferencia de poderes efectivamente decisorios.

Entonces, hay tres elementos configuradores de la desconcentración. El primero es la existencia de una norma jurídica en la que se le atribuya la

⁸³ Francisco Ulloa Loría, *Curso básico de derecho administrativo* (San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1998), 37.

⁸⁴ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, proceso declarado de puro derecho: Voto n.º 00229-11 del 28 de octubre del 2011, 07:35 horas (expediente: 10-002746-1027-CA).

⁸⁵ Mauro Murillo, “La descentralización administrativa en la Constitución Política”, *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica*, n.º 30 (1976): 81, consultado el 24 de setiembre de 2016, <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/16376/15898>

competencia proveniente del órgano superior al inferior; el segundo es la creación del órgano desconcentrado que ejerce la materia desconcentrada; y el tercero es el debilitamiento de los poderes jerárquicos del superior respecto del órgano desconcentrado en el ejercicio de la materia desconcentrada.

En la desconcentración administrativa además se pueden vislumbrar dos escenarios, los cuales se perciben en el numeral 83 de la LGAP, la cual plantea la desconcentración máxima y la desconcentración mínima, donde esta última es el caso de la Ley n.º 8228 al momento de promulgarse la primera versión de la ley. Este numeral se muestra a continuación:

Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a este y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda: a) Avocar competencia del inferior; y b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.

3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.

5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor (Ley General de la Administración Pública, Artículo 83, 2014).

En el inciso 2 del artículo 83 de la LGAP, se expone en qué forma se da la desconcentración mínima: "(...) cuando el superior no pueda: a) Avocar competencia del inferior; y b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte."

La desconcentración mínima se presenta cuando el superior no pueda avocar competencias del inferior, revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte. También se indica que las normas que crean

la desconcentración mínima son de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado. En este sentido, los poderes otorgados al inferior son mínimos, pues el superior jerárquico conserva el ejercicio de ciertas potestades, tales como: “de mando (de dictarle órdenes al inferior, instrucciones o circulares...), de vigilancia de la acción del inferior, disciplinaria, de delegación y de resolución de conflictos de competencia, etc.”⁸⁶.

En efecto, según la norma el inferior está autorizado para: resolver y conocer de un asunto concreto sin la transferencia interorgánica de competencia al superior, así como revisar y sustituir su propia conducta. De esta manera, el Cuerpo de Bomberos está sometido al INS presupuestaria y administrativamente, esto en razón de que del ente autónomo al que pertenece destina un 4 % de todas las primas de seguros que se vendan en el país, así como de otras actividades señaladas en el artículo 40 de la Ley n.º 8228. Cabe resaltar que en esta época el INS es la única entidad aseguradora del país, en virtud del monopolio de seguros en favor del Estado que data de 1924; y dependencia administrativa ya que el INS determina la organización administrativa que tiene el BCBCR.

Ahora bien, en algunas situaciones a los órganos desconcentrados les es otorgada capacidad jurídica instrumental, por lo general a los órganos con desconcentración máxima, pero eso no implica que sea exclusivo para estos, porque en algunos casos los órganos con desconcentración mínima también la ostentan y esto es lo que sucede con el Cuerpo de Bomberos. En cuanto a este tema, el artículo segundo de la Ley n.º 8228 en su versión original establece:

Artículo 2º-Capacidad jurídica. El Cuerpo de Bomberos contará con capacidad jurídica instrumental, la cual recaerá en la persona de su Director, para los efectos exclusivos de:

a) Presentación de acciones ante los Tribunales de Justicia en demanda del cumplimiento de la presente Ley.

b) La recepción directa y con cargo a sus ingresos presupuestarios de donaciones de bienes muebles e inmuebles.

⁸⁶ Ernesto Jinesta Lobo, *Tratado de derecho administrativo*, tomo I, 2º ed. (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2009), 481.

La Procuraduría General de la República (PGR) se refiere a este tema, debido a que típicamente la personalidad jurídica instrumental autoriza al órgano inferior para administrar y ejecutar su presupuesto, con independencia del mandato presupuestario de la entidad a la que pertenece. De igual manera, la capacidad jurídica instrumental le permite celebrar contratos con cargo a su propio presupuesto, sin embargo esto no desvincula al órgano desconcentrado en ninguna otra forma al ente público menor. Importa considerar lo establecido en la Opinión Jurídica OJ-030-2007 del 10 de abril de 2007:

(...) la personalidad jurídica instrumental constituye una personalidad presupuestaria, que permite administrar un presupuesto y, por ende, recursos, con independencia del Presupuesto del Ente al que pertenece el órgano que se personaliza. Como se indica en el dictamen cuya reconsideración se solicita, la personalidad presupuestaria significa una autonomía patrimonial determinada por la titularidad de recursos propios, según lo disponga el legislador; titularidad de un presupuesto propio, separado del presupuesto del organismo al cual se pertenece, la administración y manejo de recursos con independencia del Presupuesto del ente de pertenencia, lo que implica reconocer una facultad de contratar⁸⁷.

Así, la personalidad jurídica instrumental otorgada al BCBCR en este artículo resulta atípica y estrictamente limitada, porque sus actividades se restringen a dos incisos que no se relacionan con la administración y ejecución de su presupuesto, sino que se refieren a la presentación de acciones ante los tribunales y la facultad de recibir donaciones de bienes muebles e inmuebles.

En tal sentido, el BCBCR es un órgano con desconcentración mínima que goza, por consecuencia, de competencias desconcentradas suficientes para la atención de incendios y situaciones de emergencias específicas, que cuenta con personería jurídica instrumental, pero esta capacidad no es plena ni lo hace un órgano independiente del INS.

⁸⁷ Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica n.º 030-J del 10 de mayo de 2007.

Capítulo II: Análisis de la Ley n.º 8228 (Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos)

La sociedad costarricense cambia en los últimos tiempos, tratando de sobrevivir y acomodarse al fenómeno de la globalización. A partir de esta premisa, las normas son producto de hechos sociales, son dinámicas y buscan la justicia y la armonía social. El Cuerpo de Bomberos evoluciona y no dista del fenómeno de la globalización.

Este capítulo plantea un análisis de la ley actual del BCBCR a partir de las reformas hechas más significativas, esto en la primera sección del presente capítulo. Luego, en una segunda sección, se efectúa un análisis de la estructura actual de la Ley n.º 8228, desde la naturaleza del órgano, la personalidad jurídica instrumental que ostenta, las funciones, la organización y el funcionamiento que son otorgados para el cumplimiento del fin público.

Sección I: Reformas realizadas a la Ley n.º 8228

Se realizan múltiples reformas a la Ley n.º 8228, sin embargo desde el enfoque de este trabajo hay tres de ellas que resultan importantes: la primera es el cambio de naturaleza jurídica de la institución (de órgano con desconcentración mínima a órgano con desconcentración máxima), la segunda es la reforma al artículo 2 con relación al aval de la CGR de la justificación técnica presupuestaria del aporte complementario y por último la reforma nuevamente al artículo 2, párrafo segundo, al eliminar el aval de la Contraloría, siendo que dispone que el Cuerpo de Bomberos debe justificar fondos ante el INS cuando requiera del aporte complementario.

Se pretende dar al lector una mejor comprensión del tema a partir de hechos históricos ocurridos que provocan las reformas antes mencionadas, además de exponer la interpretación de la norma.

A. Primera reforma: De órgano de desconcentración mínima a órgano de desconcentración máxima adscrito al Instituto Nacional de Seguros

En un inicio el BCBCR es un órgano adscrito al INS con desconcentración mínima, del cual depende presupuestaria y administrativamente; también se le otorga capacidad jurídica instrumental. La presentación del Proyecto de Ley n.º 16305 del 13 de noviembre de 2007, por parte del Poder Ejecutivo, aprobado el 22 de julio de 2008, bajo la Ley n.º 8653, Ley Reguladora del Mercado de Seguros, en el artículo 53, inciso b, reforma el artículo 1 de la Ley n.º 8228, al establecer:

Artículo 1º- Creación del Benemérito Cuerpo de Bomberos. Créase el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, en adelante Cuerpo de Bomberos, como un órgano de desconcentración máxima adscrito al Instituto Nacional de Seguros (INS), con domicilio en San José y competencia en todo el territorio nacional, para cumplir las funciones y las competencias que, en forma exclusiva, las leyes y los reglamentos le otorgan⁸⁸.

La apertura del mercado de seguros junto con la ruptura del monopolio de telecomunicaciones por parte del Instituto Costarricense de Electricidad son los compromisos que se adquieren al firmar el CAFTA; por este motivo la Ley n.º 12, Ley de Seguros, sufre una reforma integral, teniendo una serie de cambios relevantes.

En el Dictamen Negativo de la minoría de la AL se afirma que esta apertura cambia la naturaleza jurídica del seguro en Costa Rica, pues con anterioridad cumple una función meramente social, pero con la reforma su carácter es exclusivamente mercantil, además el INS entra a competir con otras aseguradoras transnacionales. No obstante, en un principio se dice que las telecomunicaciones y los seguros no van a ser modificados, pero los negociadores de aquel entonces tienen intereses privados. El diputado Pérez González señala en el acta 2 del 23

⁸⁸ Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos", versión de la norma del 7 de agosto del 2008.

de mayo del 2007 en la Comisión de Económicos lo siguiente:

‘Ante la ciudadanía se dijo que Costa Rica excluía de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el sector de seguros y telecomunicaciones, mientras que en cuartos cerrados y exclusivos los negociadores costarricenses secretamente procedieron a entregar las actividades más rentables y solidarias desempeñadas íntegramente por el Estado costarricense, como son telecomunicaciones y seguros (...)’⁸⁹.

En otros países centroamericanos es firmado con anterioridad el TLC, en estos los seguros no son modificados de forma brusca como en el país, en razón de que allí prevalece el seguro con carácter mercantil y por empresas privadas, por lo cual los empresarios saben negociar. Por consiguiente, debido a esa ley se produce la reforma a la naturaleza del Cuerpo de Bomberos.

Por otra parte, el dictamen mayoritario⁹⁰ indica que se mantienen incólumes los sistemas de seguridad social obligatorios administrados por la CCSS de conformidad con lo que se establece en los artículos 73 constitucional y 2 de la Ley n.º 17, Ley de Creación de la CCSS, del 22 de octubre de 1943; los regímenes especiales de pensiones creados por ley; la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional; y los artículos 496 al 508 del Código de Educación, Ley n.º 181 del 17 de agosto de 1944 y sus reformas.

De igual forma, los aportes relacionados con el Seguro de Riesgos del Trabajo regulados en el Código de Trabajo y con el Seguro Obligatorio de Vehículos Automotores regulado en la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres, continúan operando de manera obligatoria y universal y se regulan por lo dispuesto en los cuerpos normativos que los rigen.

Atendiendo a las actas legislativas, inicialmente, cuando se propone la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, se dispone que el BCBCR sea un órgano con desconcentración máxima adscrito al INS, ya que esto permite flexibilizar las

⁸⁹ Diputado Pérez González, Acta 2 del 23 de mayo del 2007, citado por Asamblea Legislativa de Costa Rica: Dictamen negativo de minoría, Partido Acción Ciudadana, del expediente n.º 16305, de diciembre de 2007 (expediente n.º 16.836), 25.

⁹⁰ Asamblea Legislativa de Costa Rica: Dictamen afirmativo de mayoría del expediente n.º 16305, del 24 de noviembre de 2007, 7-8.

funciones del INS, con el fin de competir en el mercado de seguros, motivo por el cual la AL convoca a audiencia y solicita criterio a varias instituciones, entre ellas al Cuerpo de Bomberos.

En audiencia celebrada el 13 de setiembre del año 2006, en el acta de sesión n.º 31 de la AL, el director del Cuerpo de Bomberos, don Héctor Chaves, expresa:

Nuestra posición en concreto, con respecto a este proyecto de ley es que nosotros en principio estamos de acuerdo, estamos de acuerdo con un modelo de desconcentración máxima; sin embargo para nosotros es claro que en el proyecto debe clarificarse más cuál es el marco de competencias de este órgano desconcentrado, ya que consideramos que no está claramente tipificado (...) ⁹¹.

En aquel momento hay tres grandes preocupaciones en torno a este tema; primero, no se establecen las competencias del órgano desconcentrado (funcionales, administrativas, operativas); segundo, se crea el Consejo Directivo y la elección de sus miembros se basa en su honorabilidad, dejando de lado las competencias para asumir el cargo; tercero, el financiamiento.

En el caso de este último punto, se establece que todas las aseguradoras deben aportar el 4 % de las primas de seguros y el INS no va a estar obligado a realizar ningún aporte económico que no sea exigido a otras aseguradoras ⁹². El BCBCR como una forma de financiamiento propone un pequeño tributo a la electricidad, que resulta insignificante para los consumidores, pero que al Cuerpo de Bomberos le va a generar ingresos, ya que al abrirse el mercado de seguros en el país, no se cuenta con una proyección económica sobre cuánto ingreso va a originar.

⁹¹ Audiencia al Benemérito Cuerpo de Bomberos, Ingeniero Héctor Chaves León, Acta n.º 31 del 13 de setiembre del 2006 de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, 395.

⁹² El artículo 145 establece: "El Cuerpo de Bomberos continuará adscrito al INS, de conformidad con lo estipulado en la Ley N°8228 del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, el Instituto no estará obligado a realizar ningún aporte económico para el financiamiento del Cuerpo de Bomberos, salvo aquellos exigidos al resto de las aseguradoras. La contabilidad del Cuerpo de Bomberos deberá llevarse de forma separada" Asamblea Legislativa de Costa Rica: "Proyecto de Ley n.º 16305 Ley Reguladora del Mercado de Seguros".

En cuanto al BCBCR, se establece su evolución y se constituye en un órgano de desconcentración máxima adscrito al INS, que funciona bajo la dirección superior de un Consejo Directivo, además se dispone la potestad de ejecutar su asignación presupuestaria, se asegura su financiamiento (bajo la supervisión de la SUGESE) y se exonera a esta institución del pago de impuestos arancelarios y de sobretasas para las adquisiciones de las unidades extintoras de incendio, las ambulancias y otros equipos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

En la Ley n.º 8228 del 19 de marzo de 2002 se le otorga naturaleza de órgano con desconcentración mínima adscrito al INS, lo cual significa que se regula por el artículo 83, inciso 2, de la LGAP, de tal modo que el superior no puede avocar, revisar o sustituir la conducta del Cuerpo de Bomberos de oficio o a instancia de parte, sin embargo está subordinado a las circulares, órdenes e instrucciones del INS.

Con la apertura del mercado de seguros y la promulgación de la Ley n.º 8653, este panorama cambia, en tanto se reforma parcialmente la Ley del Cuerpo de Bomberos, modificando la naturaleza a órgano de desconcentración máxima, otorgándole asimismo autonomía administrativa y presupuestaria del INS, lo cual significa que además del superior no poder avocar, revisar o sustituir la conducta del inferior, hay un quebrantamiento respecto a la subordinación de las órdenes, instrucciones y circulares del superior, mas no su desvinculación total o plena de este último.

Dentro de este eje temático cabe señalar las diferencias en cuanto a las consecuencias entre los dos grados de desconcentración que son contemplados en la LGAP, para lo cual el Dr. Eduardo Ortíz, en el debate de la LGAP, indica en su momento:

(...) la consecuencia es que cuando la desconcentración es mínima las normas de competencia se van a interpretar en beneficio del superior jerárquico para que este tenga en lo posible alguna interferencia con la conducta del inferior, pero cuando la desconcentración es máxima porque la

ley haya negado expresamente la potestad del superior de dar órdenes, estas normas de competencia se interpretan favorablemente a la competencia del inferior, dado que la intención de la ley es como si dijéramos, desgajar de la Administración una parte de la misma a efecto de que sea totalmente independiente⁹³.

No se puede apartar el INS o ver esta situación como ajena, debido a que la reforma a la Ley n.º 8228 está ligada directamente con la apertura del mercado de seguros, en tal sentido se deduce que el INS tiene una participación significativa en la actividad aseguradora, que reposa en acciones técnicas, comerciales y financieras tendientes a las mejores prácticas del negocio⁹⁴. Dentro de este marco de acción discrepa de las funciones del BCBCR.

En la Sentencia n.º 17 del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección I, de las 13:23 horas del 20 de marzo de 2014, se refiere a la naturaleza jurídica del INS y su participación en el mercado de seguros, así como al vínculo que mantiene con el Cuerpo de Bomberos posterior a esta nueva ley, disponiendo lo siguiente:

1.-Sobre la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Seguros. (...) Así, el artículo primero de la Ley del Instituto Nacional de Seguros, reformado por la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, dispuso como sigue: (...) De entrada el artículo primero indicado corresponde con una línea legislativa orientada con potencia a reforzar la capacidad del Instituto de actuar bajo el régimen de derecho privado, a efecto de que siendo de interés público su actividad, se dirija a una exitosa participación en el libre mercado de productos asociados a la actividad aseguradora, como parte del sector productivo estatal. La actividad medular o epicéntrica del Instituto lo es conforme su ley constitutiva la comercialización de productos de seguros, no obstante, también lo han sido otras como las actividades financieras asociadas, y otra ajena a esta específica actividad mercantil principal en el marco de un mercado liberalizado, que se conserva residualmente -habría que decir- como producto de aquellos momentos en que la actividad se encontraba bajo el monopolio estatal por su medio, como lo es la actividad desplegada por el Cuerpo de Bomberos, que antes de la reforma provocada con ocasión de la misma Ley Reguladora del Mercado de Seguros, se erigía como órgano con desconcentración mínima.

⁹³ Roberto Quirós Coronado, *Ley General de la Administración Pública: concordado, con anotaciones sobre el debate legislativo y la jurisprudencia constitucional* (San José, Costa Rica: Editorial Aselex, 1996), 174.

⁹⁴ Procuraduría General de la República: Dictamen n.º C086-2017 del 2 de mayo de 2017.

Hoy, se trata de un órgano con personería jurídica instrumental y desconcentración máxima, adscrito al Instituto según Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos número 8228 del diecinueve de marzo del dos mil dos, artículos 1 y 2. (...) vista la actividad que legalmente despliega esta entidad, ninguna de sus manifestaciones es o constituye un servicio público, pues no comparten con aquel sus características, salvo el asociado con los de extinción de incendios, residenciado en un órgano persona que se encuentra adscrito al mismo, como lo es el Cuerpo de Bomberos, sin que esta particular actividad constituye en eje neurálgico de la entidad⁹⁵.

Desde esa perspectiva, como efecto de la reforma introducida con la Ley n.º 8653, las funciones del Cuerpo de Bomberos distan de la liberalización del INS al abrirse el mercado de seguros, por lo que el legislador decide distanciar al Cuerpo de Bomberos del INS reforzando su estructura orgánica y autonomía financiera para que atienda las necesidades del servicio público con respecto al interés general de la población.

Por ello, dentro de los cambios para el BCBCR que implican la reforma a este artículo, se concretan:

- Mayor independencia financiera al crearse el Fondo de Bomberos, la capacidad de constituir fideicomisos y agrega incisos al artículo 40 de la ley.
- Mayor autonomía a la hora de tomar decisiones mediante un Consejo Directivo.
- Capacidad de organización administrativa.
- No se encuentran sujetos a órdenes, circulares e instrucciones del INS (según el artículo 83 inciso 3 de la LGAP).
- Se acuerda una serie exenciones tributarias cuando fuera a comprar equipos, maquinarias, uniformes, entre otras cosas.

⁹⁵ Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección I, proceso de conocimiento: Voto n.º 00017-14 del 20 de marzo de 2014, 13:23 horas (expediente: 11-000214-1027-CA).

A modo de resumen, esta reforma ocurre en el año 2008 a causa de la Ley n.º 8653, que tiene un vínculo directo con la flexibilización del INS, y la competencia por la llegada de aseguradoras transnacionales al país. Por lo tanto, el Cuerpo de Bomberos como órgano adscrito al INS se desarrolla en virtud de los cambios introducidos a la legislación costarricense.

B. Segunda reforma: Contraloría General de la República avala la justificación técnica presupuestaria del aporte complementario

Al igual que con la reforma estudiada en el apartado anterior, este cambio es introducido por la Ley n.º 8653, en su artículo 53, inciso b), que reforma parcialmente la Ley del Cuerpo de Bomberos. En el artículo 2, párrafo segundo de la Ley n.º 8228, se estipula:

Artículo 2º-Personería Jurídica. (...)

Para asegurar el cumplimiento de esos fines, el órgano desconcentrado máximo que se crea en esta Ley, dispondrá de la potestad de ejecutar su asignación presupuestaria, sujeto al mandato de las leyes que regulan dicho ejercicio. En adición a la obligación establecida en el inciso a) del artículo 40 de esta Ley, la Junta Directiva del INS deberá ordenar el giro oportuno, al Fondo del Cuerpo de Bomberos, de las sumas de dinero que determine como necesarias, según justificación técnica presupuestaria avalada por la Contraloría General de la República para que el Cuerpo de Bomberos pueda brindar servicios en forma eficaz y eficiente a la población de Costa Rica. Dichos aportes se considerarán como gasto deducible del impuesto sobre la renta que debe pagar el INS⁹⁶.

Este numeral señala la asignación y ejecución presupuestaria que tiene el BCBCR para financiar las actividades referentes al servicio público que desempeña, de este modo, además de lo estipulado en el artículo 40, inciso a), de la Ley n.º 8228, el INS debe girar más dinero al Fondo del Cuerpo si este es necesario, según justificación técnica presupuestaria que debe ser ratificada por la CGR. En este sentido, el artículo 183 de la Carta Magna se menciona que “La

⁹⁶ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos”, versión de la norma del 7 de agosto del 2008.

Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores⁹⁷.

Conceptualmente hablando, la CGR se define como un órgano, pero con una particularidad especial, reviste rango constitucional según se desprende del artículo 183 de la Constitución Política y el cual lo distingue de los demás órganos que conforman las Administraciones Públicas. Dentro de los deberes y atribuciones que desempeña este órgano, en cuanto al tema que interesa, el artículo 184 de la Constitución Política, inciso 2), dice que “examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación⁹⁸. Es decir, es competencia de la Contraloría examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la administración descentralizada, esto incluye a las instituciones semiautónomas y las empresas públicas.

En la Sentencia n.º 2340 del 16 de mayo de 1994 de la Sala Constitucional, se desglosa que de los artículos 183 y 184 de la Constitución, la CGR vela por los fondos públicos, en virtud de que cumple una función de fiscalización superior, jurídica y financiera que no puede verse limitada a una actuación automática de simple “aprobación”, puesto que ello implica una disminución sustancial de sus competencias constitucionales⁹⁹.

Una vez expuesto esto, es necesario señalar la forma en que funciona en su momento esta norma. Se desprende del Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos, n.º 34768-MP del 9 de octubre de 2008¹⁰⁰, que

⁹⁷ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política de la República de Costa Rica”, art. 183.

⁹⁸ *Ibid.*, art. 184 inciso 2.

⁹⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, recurso de amparo: Voto n.º 02340-94 del 16 de mayo del 1994, 18: 21 horas (expediente: 94-001950-0007-CO).

¹⁰⁰ Este es el primer reglamento a la Ley n.º 8228 desde la reforma parcial, vigente desde el 9 de octubre del 2008; actualmente está derogado por un nuevo reglamento que se publica el 4 de marzo de 2013.

el aporte complementario al que hace referencia el artículo 2, párrafo segundo, se da en el supuesto que indica el artículo 18 del reglamento, siendo que “una vez finalizado cada periodo de ejecución presupuestaria, se realizará una liquidación de los gastos efectuados, con sustento en el presupuesto aprobado de dicho periodo, contra todos los ingresos del mismo periodo”¹⁰¹.

A partir de este hecho se determina si existe la necesidad de un aporte complementario al presupuesto utilizado por el BCBCR durante ese año. En este caso si resulta necesario el aporte complementario, el Cuerpo de Bomberos es el encargado de formular la justificación técnica presupuestaria, la cual es sometida al aval de la CGR.

Cabe destacar la razón por la que se introduce esta reforma, ya que como es dicho la CGR es el órgano encargado de la Hacienda Pública y el INS al ser un ente autónomo, se encuentra sujeto a esa fiscalización presupuestaria en cuanto a su ejecución y liquidación para la correcta utilización de los fondos públicos; de este manera, el Cuerpo de Bomberos a pesar de ser un órgano con desconcentración máxima aún depende del INS, por ello este ente puede otorgar más presupuesto, siempre que la CGR apruebe el giro al Fondo de Bomberos.

Esta reforma es modificada por la Ley n.º 8823, “Reforma de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública”, promulgada el 5 de mayo de 2010, que entra en vigencia el 6 de junio de 2010.

¹⁰¹ Poder Ejecutivo de Costa Rica, “Decreto Ejecutivo n.º 34768-MP Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: 28 de septiembre de 2008”, La Gaceta n.º 195 (9 de octubre de 2008), art. 18.

C. Tercera Reforma: Cuerpo de Bomberos debe justificar fondos ante el Instituto Nacional de Seguros

El 6 de junio de 2010 entra en vigencia la Ley n.º 8823, “Reforma de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública”, la cual pretende que los entes y órganos de la Administración Pública efectúen el adecuado ejercicio de sus potestades, toda vez que se desempeñan como administradores, reguladores o fiscalizadores. En ese mismo sentido persigue a la vez la simplificación del ordenamiento jurídico, en la medida en que se actualizan las disposiciones y normativa legal para alcanzar la búsqueda de la eficiencia, responsabilidad y transparencia en el ejercicio de la función pública y de esta forma atender de manera apropiada las demandas de los administrados¹⁰².

Esta norma reforma el artículo 2, párrafo segundo, de la Ley del Cuerpo de Bomberos, que con anterioridad es reformado por la Ley n.º 8653 del 22 de julio de 2008, donde se menciona que es necesario presentar justificación técnica presupuestaria que debe ser avalada por la CGR cuando se giran fondos adicionales a los establecidos en el artículo 40 de la Ley n.º 8228, siendo que el artículo 49 de la Ley n.º 8823 modifica su texto suprimiendo el aval de la CGR, disponiendo en adelante lo siguiente:

Artículo 2. (...)

Para asegurar el cumplimiento de esos fines, el órgano desconcentrado máximo que se crea en esta Ley dispondrá de la potestad de ejecutar su asignación presupuestaria, sujeto al mandato de las leyes que regulan dicho ejercicio. En adición a la obligación establecida en el inciso a) del artículo 40 de esta Ley, la Junta Directiva del INS deberá ordenar el giro oportuno, al Fondo del Cuerpo de Bomberos, de las sumas de dinero que determine como necesarias, según justificación aportada por el Cuerpo de Bomberos, para que dicho órgano pueda brindar servicios en forma eficaz y eficiente a la población de Costa Rica. Dichos aportes se

¹⁰² Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Informe jurídico proyecto de ley de reformas al marco legal para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública”, expediente n.º 16790, 3.

considerarán como gasto deducible del impuesto sobre la renta que debe pagar el INS¹⁰³.

Resulta importante analizar este artículo, porque se debe recordar que el primer párrafo de este numeral es acerca de la personería jurídica instrumental que ostenta. Dicho esto, es conveniente conocer ante qué situación se está al indicarse que el Cuerpo de Bomberos tiene la facultad de ejecutar su presupuesto y de dónde provienen estos fondos.

Para el cumplimiento de las funciones que le otorga la ley y el financiamiento de las actividades de la institución, se crea el Fondo de Bomberos mediante el artículo 40 de la Ley n.º 8228, el cual está constituido por:

- a) El cuatro por ciento (4 %) de las primas de todos los seguros que se vendan en el país. Los dineros recaudados por ese concepto por las entidades aseguradoras, deberán girarse al Fondo del Cuerpo de Bomberos a más tardar dentro del mes siguiente a su recaudación, lo anterior sin deducir ninguna suma por concepto de gastos de recaudación o administración. (...)
- b) Los rendimientos de los fideicomisos constituidos por el Cuerpo de Bomberos.
- c) El aporte complementario que acuerde la Junta Directiva del INS, al que se refiere el segundo del artículo 2 de la presente Ley.
- d) Las multas, los cobros o resarcimientos producto de esta Ley.
- e) Los intereses y réditos que genere el propio Fondo.
- f) Las donaciones de entes nacionales o internacionales¹⁰⁴.

Ubicándose en este momento histórico, aún no se añade el inciso g), que crea el tributo equivalente al uno coma setenta y cinco por ciento (1,75 %) de la facturación mensual por consumo de electricidad, pues este es agregado con posterioridad por la Ley n.º 8992 del 20 de setiembre de 2011.

¹⁰³ Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 8823 Reforma de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública", art. 49.

¹⁰⁴ Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos", art. 40.

Regresando al tema de interés, nótese que los incisos a) y c) se encuentran estrechamente vinculados, porque el primero constituye una obligación, tanto del INS como de las otras aseguradoras que dan sus servicios en el país, mientras que el segundo inciso se refiere a un aporte que solo le corresponde al INS.

De tal modo, es útil realizar un análisis acerca de los incisos a) y c) del artículo 40 con relación al artículo 19 del reglamento vigente, en virtud de que ahora para solicitar el aporte complementario la justificación debe ser presentada al INS por parte del Cuerpo de Bomberos, sin necesidad del aval de la CGR, con motivo de que se simplifique dicha solicitud y sea un trámite más expedito, al ser un servicio público que únicamente brinda dicho órgano. El artículo 40 inciso a) de la Ley n.º 8228 señala:

Artículo 40.- Financiamiento del Cuerpo de Bomberos

a) El cuatro por ciento (4 %) de las primas de todos los seguros que se vendan en el país. Los dineros recaudados por ese concepto por las entidades aseguradoras, deberán girarse al Fondo del Cuerpo de Bomberos a más tardar dentro del mes siguiente a su recaudación, lo anterior sin deducir ninguna suma por concepto de gastos de recaudación o administración.

La Superintendencia (sic) General de Seguros, certificará las deudas pendientes de pago por este concepto; esta certificación constituirá título ejecutivo a efecto de que el Benemérito Cuerpo de Bomberos proceda a su cobro.

No serán consideradas, para efectos de este artículo, las primas generadas con ocasión de contratos de rentas vitalicias, establecidas en la Ley de protección al trabajador, N.º 7983, de 16 de febrero de 2000, ni se podrán tomar en cuenta en ningún aspecto para el cálculo establecido.

La norma transcrita compele a todas las aseguradoras que desarrollen su actividad económica en el país, siendo esta una obligación pecuniaria, en la que el porcentaje que se debe trasladar al Cuerpo de Bomberos es fijo y se calcula sobre cada prima de seguro vendida.

El aporte del 4 % pasa a formar parte del Fondo del Cuerpo de Bomberos, el cual se destina al financiamiento de las actividades de dicho órgano; es decir,

“estos montos no forman parte del Presupuesto Nacional, sino que son de uso exclusivo del Cuerpo de Bomberos”¹⁰⁵. Asimismo, la recaudación del aporte le compete exclusivamente al BCBCR y en caso de que alguna aseguradora incumpla su deber, este se encarga de gestionar el cobro de la deuda.

La Dirección General de Tributación, mediante el Oficio n.º 947 del 21 de septiembre de 2016, se concluye que de acuerdo a las particularidades extraídas de la norma en los párrafos anteriores, el aporte establecido en este inciso es una contribución parafiscal¹⁰⁶. De lo anterior se extrae que, para el caso particular del INS, existen dos obligaciones, a saber:

La primera es la contribución parafiscal dispuesta en el inciso a) del artículo 40 de la Ley n.º 8228, correspondiente al 4 % de las primas de todos los seguros que se vendan en el país, lo cual es un deber tributario cuyo sujeto pasivo son todas las entidades aseguradoras y reaseguradoras, lo que incluye también al INS, con un hecho generador específico, el cual es la percepción del precio de cada prima de seguro vendida.

La segunda contenida en el último párrafo del artículo 2 de la Ley n.º 8228, misma que consiste en el giro de las sumas de dinero necesarias para que el Cuerpo de Bomberos pueda brindar sus servicios de forma eficiente, que no tiene características tributarias, sino que se origina en la relación de adscripción de dicho cuerpo al INS.

En cuanto a esta última obligación, el artículo 19 del Reglamento del Cuerpo de Bomberos con respecto al artículo 2 -párrafo segundo- y artículo 40

¹⁰⁵ Dirección General de Tributación: Oficio n.º DGT-947-2016 del 21 de septiembre de 2016.

¹⁰⁶ Para Adrián Torrealba Navas, las exacciones parafiscales son figuras tributarias que tienen como característica esencial que siendo prestaciones coactivas que inciden en los patrimonios de los contribuyentes, se separan sin embargo del régimen general u ordinario previsto para el sistema tributario. Las desviaciones pueden ser de diversa índole: que una figura tributaria haya sido establecida por una disposición de rango inferior a la Ley, que se gestione fuera de la órbita de la Administración Financiera, que no se integre en los Presupuestos Generales del Estado, que se destine a cubrir un gasto determinado. Adrián Torrealba Navas, “Derecho tributario”, consultado el 7 de marzo de 2018, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kXnQvyPFIEJ:www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Derecho%2520Tributario.Introducci%25C3%25B3n.Carp.%2520P%25C3%25BAblicas.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr>.

inciso c) de la Ley n.º 8228, indica que estas sumas de dinero son un aporte complementario que para obtenerlo le corresponde al BCBCR generar justificación técnica presupuestaria y entregarla al INS, siendo que con fundamento a la justificación entregada, la Junta Directiva del INS debe ordenar el giro oportuno de las sumas de dinero que determine necesarias para restituir la diferencia entre los gastos efectuados con sustento en el presupuesto del periodo y todos los ingresos del BCBCR; este aporte debe girarse al Fondo en el plazo de 30 días hábiles después de haber sido determinado por la Junta Directiva del INS.

Esta obligación se sustenta en la relación preexistente entre el INS y el Cuerpo de Bomberos según el artículo 1 de la referida ley, como un órgano de desconcentración máxima adscrito al INS.

Sección II: Actual estructura administrativa de la Ley n.º 8228

En esta sección se ventila la organización administrativa actual que goza el BCBCR, por ello es trascendente desarrollar el tema de la desconcentración máxima y los alcances en la relación órgano-ente, en un siguiente apartado la personalidad jurídica instrumental y finalmente las funciones, la organización y el funcionamiento del órgano objeto de estudio.

A. Desconcentración máxima del Instituto Nacional de Seguros

En la estructura normativa actual de la Ley n.º 8228, el Cuerpo de Bomberos funge como un órgano con desconcentración máxima adscrito al INS con personalidad jurídica instrumental, que reconoce su domicilio en San José, siendo esta institución la competente en todo el país para que cumpla de manera exclusiva las funciones y competencias que le otorgan las leyes y reglamentos; de

tal modo el artículo primero estipula:

Artículo 1.- Creación del Benemérito Cuerpo de Bomberos

Créase el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, en adelante Cuerpo de Bomberos, como un órgano de desconcentración máxima adscrito al Instituto Nacional de Seguros (INS), con domicilio en San José y competencia en todo el territorio nacional, para cumplir las funciones y las competencias que, en forma exclusiva, las leyes y los reglamentos le otorgan¹⁰⁷.

Así las cosas, se debe resaltar que la desconcentración “consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central”¹⁰⁸.

También que esta figura jurídica es un procedimiento de técnica y de carácter jurídico. Es un procedimiento técnico en virtud de que permite al órgano inferior tomar decisiones más expeditas en beneficio de la agilidad de los asuntos de su competencia y consecuentemente de los administrados, asimismo asegura un mejor y eficaz funcionamiento de la Administración; y es un procedimiento de carácter jurídico en razón de que sus competencias se efectúan con fundamento en una ley, norma constitucional o decreto.

Sobre este último tema, la LGAP señala en el artículo 83 que la desconcentración se da por ley o reglamento (autónomo o ejecutivo), sin embargo algunos juristas como el Dr. Mauro Murillo indican que la desconcentración ocurre por ley o norma constitucional, lo que no significa que sean contrarios o excluyentes.

En otras palabras, es un fenómeno dentro de una misma persona jurídica sin originar un nuevo ente. Implica un rompimiento del ordenamiento jurídico jerárquico de las competencias, en donde se atribuye una competencia en forma

¹⁰⁷ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos”, versión de la norma del 7 de agosto del 2008.

¹⁰⁸ CIJUL en Línea, “Descentralización y desconcentración”, última actualización el 1 de enero de 2009, consultado el 28 de febrero de 2018, <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal-investigaciones.php?x=MTYyNw>.

exclusiva al inferior, con perjuicio de la competencia del órgano superior jerárquico.

Expuesto en otros apartados acerca de la desconcentración y sus dos grados, en este apartado se hace énfasis en la desconcentración máxima y el modo en que se manifiesta hoy por medio del Cuerpo de Bomberos.

La desconcentración máxima como un procedimiento de técnica de la Administración Pública, consiste en trasladar determinadas competencias al inferior, en el que este tiene capacidad de decisión y el superior no puede avocar, revisar o sustituir la conducta, asimismo no puede girar órdenes, instrucciones ni circulares al inferior¹⁰⁹. La relación de jerarquía sufre una ruptura total: el superior no solo no puede avocar o revisar la conducta del inferior, sino que además no puede impartir órdenes, girar instrucciones ni enviar circulares.

En síntesis, el superior no puede ordenar, definir, asumir ni revisar el acto del inferior; solo puede dirigir, controlar y coordinar la actividad de este¹¹⁰.

La relación de jerarquía se quiebra y da un paso a una relación de dirección del superior al inferior, por ello se dice que las competencias que le asisten al jerarca se ven suprimidas, porque ya no se le permite ejercer poder de mando.

Otro aspecto por considerar es que en la desconcentración grado máximo las normas son de aplicación extensiva¹¹¹, afirmándose la potestad en la toma de decisiones que se le atribuye al órgano desconcentrado.

En la Ley del Cuerpo de Bomberos y en su respectivo reglamento se desprende la relación jerárquica, de tal forma que en los artículos 7 de la ley y el

¹⁰⁹ Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 6227 Ley General de la Administración Pública", art. 83.

¹¹⁰ Alejandra Venegas Solano, "La desconcentración en la Caja Costarricense del Seguro Social Ley 7852" (Tesis de maestría en Derecho Público, Universidad de Costa Rica, 2009), 61.

¹¹¹ "(...) 5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor" Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 6227 Ley General de la Administración Pública", art. 83.

25 del reglamento se hace notar la incidencia del INS en el BCBCR, en razón de que la Junta Directiva del INS tiene la potestad de nombrar tres de los cinco integrantes que conforman el Consejo Directivo del Cuerpo de Bomberos -los otros dos son elegidos por funcionarios del BCBCR debidamente inscritos-, además estos integrantes deben juramentarse ante la Junta. Los artículos mencionados expresan de manera literal:

Artículo 7.- Organización. El Cuerpo de Bomberos funcionará bajo la dirección superior de un Consejo Directivo del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, referido en adelante como Consejo Directivo, el cual estará integrado por cinco miembros de reconocida solvencia moral, quienes elegirán de su seno, anualmente, un presidente. Tres miembros serán designados por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros y los dos restantes serán elegidos por los funcionarios del Cuerpo de Bomberos, de conformidad con el Reglamento de esta Ley. Durarán en sus cargos cinco años y podrán ser reelegidos¹¹².

Artículo 25.-Conformación del Consejo Directivo. El Consejo Directivo estará conformado por cinco integrantes, tres de ellos designados por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros y dos elegidos por los funcionarios del Cuerpo de Bomberos mediante el proceso electoral interno previsto en el Capítulo III del Título II de este Reglamento, en el cual participarán todos los funcionarios del Cuerpo de Bomberos debidamente inscritos según lo defina el reglamento interno del Tribunal Electoral. (...)

Los integrantes del Consejo Directivo, por su orden designados y electos, toman posesión de su cargo dentro de los 10 días hábiles siguientes a su juramentación ante la Junta Directiva del INS, y ocupan dicho cargo por un plazo de cinco años, pudiendo ser reelectos por un período igual, sin perjuicio del eventual cese de funciones de conformidad con lo dispuesto en la Ley n.º 8228. La Presidencia del Consejo Directivo y el resto de las plazas de dicho cuerpo colegiado son elegidas de modo anual por mayoría simple de los integrantes del

¹¹² Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos", art. 7.

referido Consejo, y los elegidos entran en posesión del cargo el mismo día de su elección¹¹³.

En cuanto a las potestades de la Junta Directiva del INS con relación a los integrantes del Consejo Directivo nombrados por la Junta del INS, se encuentran:

1) La sustitución de miembros del Consejo Directo en caso de muerte, renuncia, cesación, remoción o impedimento sobrevenido, debe ser comunicada a la junta instancia que conoce el asunto en su sesión ordinaria inmediata o a través de una reunión extraordinaria, con el propósito de designar al integrante sustituto en un plazo no mayor a 30 días naturales desde su notificación (artículo 31 inciso a) del reglamento y 7 bis. párrafo primero de la Ley n.º 8228).

2) Remover libremente de sus puestos a los integrantes del Consejo Directivo, por mayoría de cinco de sus miembros (artículo 7 bis de la ley n.º 8228).

Otra evidencia de esta relación interorgánica se encuentra al exponer que “para el ejercicio del cargo, los bomberos serán funcionarios con la autoridad, las facultades y las atribuciones que les brindan la presente Ley, su Reglamento y la demás reglamentación emitida al efecto por el INS (...)”, además agrega: “(...) El Régimen de los Bomberos Voluntarios, Adscritos, Honorarios, el Régimen de los Brigadistas y otros de similar naturaleza, serán reglamentados por el INS”¹¹⁴; entonces, el INS puede reglamentar ciertos actos que son llevados a cabo por Bomberos, tales como sus facultades y atribuciones para el ejercicio del cargo, de este mismo modo el régimen de bomberos (voluntarios y adscritos), el régimen de brigadistas y otros similares.

Expuesto esto, es indubitable el poder de dirección, control y coordinación la del INS sobre los Bomberos mediante el Consejo Directivo y los reglamentos emitidos, mas no posee la capacidad de decidir sobre asuntos y competencias que

¹¹³ Poder Ejecutivo de Costa Rica, “Decreto Ejecutivo n.º 37615-MP Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: 4 de marzo de 2013”, La Gaceta n.º 66 (5 de abril de 2013), art. 25.

¹¹⁴ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos”, art. 9.

se le dan exclusivamente al órgano, esto en cuestiones de extinción y prevención de incendios, protección de la vida y control y mitigación de situaciones específicas de emergencia.

Un claro ejemplo de la capacidad de decisión del BCBCR que le es otorgada al desconcentrarse máximamente el órgano, se encuentra en el artículo 7 párrafo último de la Ley n.º 8228 vigente, al establecerse: “El Cuerpo de Bomberos (...) dispondrá de los funcionarios necesarios para cumplir los objetivos propios de su gestión; mediante esta Ley, queda autorizado para crear puestos y habilitar las plazas vacantes”¹¹⁵, pues en la adaptación original de la norma el que puede crear puestos y plazas vacantes es el INS.

Otra prueba de la forma en que se exterioriza la naturaleza del órgano es mediante el Consejo Directivo del Cuerpo de Bomberos, porque si bien el INS nombra tres de sus miembros, algunas de las funciones que reflejan este aspecto son: define y autoriza la organización del BCBCR; emite los reglamentos de organización y servicio necesarios para el adecuado desempeño de las funciones; nombra y remueve el director general del Cuerpo de Bomberos, así como al auditor interno; se le concede la capacidad de emitir la normalización técnica y el ordenamiento; conoce y resuelve en apelación los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por el director general del BCBCR; entre otras.

De ninguna manera debe confundirse la desconcentración máxima con la descentralización administrativa. Son dos figuras jurídicas distintas aplicadas por la Administración Pública, con una serie de diferencias.

En primer lugar, la descentralización “consiste en la existencia, en el ámbito de la organización administrativa, de una serie de entes públicos menores distintos del Estado que tienen encomendada la realización de fines públicos específicos”¹¹⁶, mientras que la desconcentración es una técnica de la administración para conceder a un órgano que depende del ente una serie de

¹¹⁵ *Ibíd.*, art. 7, párrafo último.

¹¹⁶ Jinesta Lobo, *Tratado de derecho administrativo*, 41.

competencias exclusivas para que sean ejecutadas de forma eficaz y eficiente en favor de los usuarios; es definida por don Ernesto Jinesta Lobo como “la transferencia interorgánica y definitiva, operada por ley o reglamento, de la titularidad y ejercicio de una competencia exclusiva que debilita o extingue, parcialmente, la relación jerárquica”¹¹⁷.

En cuanto a su fundamento jurídico, el artículo 188 de la Constitución Política regula la descentralización exponiendo que “las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión”¹¹⁸, en tanto la desconcentración máxima es regulada por ley en el artículo 83 de la LGAP.

Con respecto a las características, los entes públicos menores (o entes descentralizados) están dotados por personalidad jurídica, patrimonio propio o autonomía financiera y la atribución de una competencia exclusiva o privativa y no concurrente, alternativa o paralela en la que el Estado no puede invadir sus competencias¹¹⁹, siendo diferente a las características de un órgano desconcentrado, ya que en tesis de principio este no posee personalidad jurídica propia (no se crea un nuevo ente), no cuenta con patrimonio propio ni autonomía económica y le es asignada una distribución interna de competencias, pero estas continúan perteneciendo al ente.

Otra de las diferencias entre ambas figuras son las consecuencias o efectos. Según el jurista Ernesto Jinesta Lobo, estas son:

- a) La creación de una persona jurídica: La creación de entes descentralizados por medio de un acto jurídico del ente público mayor (...)
- b) Autonomía: Tales personas jurídicas menores no son soberanas (...)
- c) Tutela Administrativa: Los entes públicos menores, ciertamente, ejercitan potestades de imperio y persiguen fines públicos, no obstante

¹¹⁷ *Ibíd.*, 476.

¹¹⁸ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política de la República de Costa Rica”.

¹¹⁹ Ernesto Jinesta Lobo, *Tratado de derecho administrativo*, 42.

el ente público mayor lo controla o tutela mediante el ejercicio de potestades de dirección, programación o planificación y control. (...) ¹²⁰.

Esto contrapuesto con las consecuencias del órgano desconcentrado, en las que se limita a la no creación de una nueva persona jurídica, porque se da entre órganos a lo interno de un mismo ente. En cuanto a su autonomía, este no es independiente puesto que la actividad se le atribuye al ente al que pertenece y al contrario de la descentralización en la que ocurre una relación de tutela administrativa intersubjetiva y horizontal, en la desconcentración hay una relación de jerarquía administrativa que es interorgánica y vertical.

La magíster en Derecho Público, Alejandra Venegas, lleva a cabo en su trabajo final de investigación de maestría un cuadro de diferencias entre la descentralización y la desconcentración, citando al jurista Román Navarro Fallas, dentro de las cuales cabe mencionar ¹²¹:

La descentralización se da entre entes o personas jurídicas públicas, en tanto la desconcentración ocurre entre órganos a lo interno de un mismo ente; mientras que el primero goza de personalidad jurídica propia, la regla general del segundo es que no posee personalidad jurídica, salvo excepciones. En cuanto a las competencias, en la descentralización dejan de pertenecer al ente matriz y pasan al nuevo ente, y en la desconcentración continúan perteneciendo al ente (es solo una distribución interna), entre otras.

B. Acerca de la personalidad jurídica instrumental que ostenta el Cuerpo de Bomberos

El artículo primero de la LGAP dispone que la Administración Pública se constituye por el ente público mayor y los entes públicos menores, otorgándosele a cada uno personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado. Se

¹²⁰ *Ibíd.*, 43-44.

¹²¹ Navarro Fallas, citada por Venegas Solano, "La desconcentración en la Caja Costarricense del Seguro Social-Ley 7852", 32-33.

dice literalmente que “la Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado”¹²².

Este numeral puede dividir la personalidad en dos, la primera es la del Estado, que según don Francisco Ulloa “es la persona jurídica mayor pues crea y aplica derecho en el territorio estatal, es soberana (...) y posee una capacidad jurídica originaria”¹²³; la otra capacidad jurídica se haya como un elemento dentro de la descentralización administrativa.

Dentro de este tema, es importante señalar qué conlleva la personalidad jurídica. Inicialmente se debe resaltar que la capacidad jurídica es la aptitud de una persona para ser titular de relaciones jurídicas, es un atributo necesario dentro de la personalidad, el reconocimiento de esta por el ordenamiento tiene por objetivo constituir un centro propio de imputación de tales relaciones, lo que implica admitir esa aptitud en abstracto. La capacidad de obrar no es más que la posibilidad de un sujeto de realizar por sí mismo ciertos actos jurídicos, y puede ser completa, limitada o nula¹²⁴.

De lo anterior se puede extraer que la capacidad jurídica consiste en la posibilidad de una persona de ser sujeto de derechos y obligaciones. Respecto a la Administración Pública, como es indicado, también hay personas jurídicas, las cuales están regidas por el principio de legalidad, estas son los entes, siendo tanto el Estado como los entes públicos menores o entes descentralizados.

Se debe distinguir la personalidad jurídica de la personalidad jurídica instrumental, son dos figuras que tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran diferentes. La personalidad jurídica crea un nuevo ente, mientras que la personalidad jurídica instrumental es utilizada para algunos órganos desconcentrados (usualmente en grado máximo, pero de igual modo se puede dar

¹²² Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 6227 Ley General de la Administración Pública”, art. 1.

¹²³ Ulloa Loría, *Curso básico de derecho administrativo*, 27.

¹²⁴ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo* (Madrid, España: Civitas, 1993), 409.

en grado mínimo). Además, un ente con personalidad jurídica no está sometido a una relación de jerarquía, por el contrario su relación es de tutela y confianza; en tanto la personalidad jurídica instrumental está sometida a la dependencia jerárquica.

Para la creación de un ente descentralizado, el cual ostenta personalidad jurídica plena, se requiere mayoría calificada de dos tercios del total de miembros de la AL (38 votos), pero para la creación de un órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental, se necesita mayoría simple, lo que en primera instancia contraviene al artículo 189 inciso 3) constitucional.

Ahora bien, a la capacidad jurídica instrumental también se le da el nombre de personificaciones presupuestarias por parte de la PGR y algunos doctrinarios, no obstante la Sala Constitucional expresa mediante los votos 9539-99, 3513-94 y 6240-93 que las personificaciones presupuestarias son inconstitucionales, al considerar que la autonomía que se les otorga a estos órganos es casi plena y equiparable a la descentralización.

Por este motivo se reconoce la personalidad jurídica instrumental para los órganos desconcentrados, siendo que esta figura jurídica les permite a los órganos tener capacidad de actuar y efectuar actos externos. La magíster Alejandra Venegas comenta que se “(...) dota al órgano desconcentrado de una investidura especial que lo identifica dentro de una organización administrativa del ente al que pertenece, en el ejercicio de una serie de competencias y facultades a éste designadas, para que las ejecute sin riesgo (...);” y agrega que “es una ficción jurídica, desde el momento en que asigna identidad propia a un órgano sin desvincularlo para efectos legales de la responsabilidad atribuible por ley al ente que lo crea (...)”¹²⁵.

La personalidad jurídica instrumental usualmente se refiere al otorgamiento de un órgano desconcentrado de capacidad para manejar su propio presupuesto y

¹²⁵ Venegas Solano, “La desconcentración en la Caja Costarricense del Seguro Social-Ley 7852”, 82.

así llevar a cabo en forma más eficiente la función pública que está llamado a desempeñar. Esta figura le posibilita administrar sus recursos con independencia del presupuesto del ente público al que continúa subordinado en todos los aspectos no propios de la función que le es dada por desconcentración y de los derivados de su personalidad jurídica instrumental. Es necesario destacar que esta figura es dada solo por ley.

Se debe tener claro que esta personalidad no convierte al órgano en una persona jurídica distinta del ente al que pertenece, pero sí le atribuye la capacidad de gestionar determinados fondos de manera independiente al presupuesto central del ente al que pertenece¹²⁶. En este sentido, el Cuerpo de Bomberos posee personería jurídica instrumental, al respecto el numeral 2 de la Ley n.º 8228 establece:

Artículo 2.- Personería jurídica

El Cuerpo de Bomberos contará con personería jurídica instrumental que utilizará en los actos y contratos que adopte para cumplir los acuerdos de su consejo directivo y desempeñar las funciones que la ley indica, en materia de administración presupuestaria, de contratación administrativa, de recursos humanos, capacitación, coordinación interinstitucional, manejo de emergencias y otras competencias técnicas específicas¹²⁷.

La personalidad jurídica instrumental dada en esta ley se circunscribe a: actos y contratos, en materia de administración presupuestaria, de contratación administrativa, de recursos humanos, capacitación, coordinación interinstitucional, manejo de emergencias y otras competencias técnicas específicas.

El fin primordial es que el servicio público que desempeña se desarrolle con calidad y eficiencia mediante la autonomía presupuestaria. La desconcentración permite dotar al órgano desconcentrado de capacidad de llevar a cabo sus labores de una manera responsable sin injerencia del ente al que pertenece, ya que estas competencias le son asignadas exclusivamente al órgano.

¹²⁶ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI, proceso de conocimiento: Voto n.º 229-11 del 28 de octubre de 2011, 07:35 horas (expediente n.º 10-002746-1027-CA).

¹²⁷ Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos".

En el caso concreto, se está ante una personalidad que se refiere a la administración y ejecución del presupuesto designado por ley para que este sea utilizado en forma adecuada, pero no solo se encuentra limitada a este ámbito, sino que también se refiere al cumplimiento de actos y contratos que adopte el Consejo Directivo y funciones designadas por ley. En cuanto a esto, la personalidad jurídica instrumental recae en el director general del BCBCR, en materia de cumplimiento de los acuerdos del Consejo Directivo, la administración y la representación del Cuerpo de Bomberos.

Además de lo expuesto en el párrafo anterior, la ley le otorga capacidad jurídica instrumental para el cumplimiento de las competencias técnicas relacionadas a la labor que el BCBCR desempeña.

Entonces, se debe destacar que producto del cambio de la naturaleza del órgano se amplía la personalidad jurídica instrumental, pues si bien en la versión original de la ley se da esta figura, abarca únicamente la presentación de acciones ante los tribunales de justicia y la recepción directa y con cargo a sus ingresos presupuestarios de donaciones de bienes muebles e inmuebles. En tal sentido no se refiere a la administración de su presupuesto, sino que al contrario depende administrativa y presupuestariamente del INS, lo que difiere en gran medida de las definiciones y características señaladas en la jurisprudencia y doctrina.

El jurista Román Navarro Fallas¹²⁸ profundiza el tema de las características que desarrolla la Sala Constitucional, dentro de las cuales se extrae:

1. La personalidad jurídica instrumental no es una personalidad jurídica plena, es decir se encuentra limitada por los alcances de la desconcentración. “La personalidad permitirá que el órgano actúe en la vida jurídica las competencias, potestades y actos externos atribuidos mediante la

¹²⁸ Román Navarro Fallas, “Ámbito de autonomía en materia presupuestaria de los órganos desconcentrados con personalidad jurídica e instrumental de la Caja Costarricense de Seguro Social (Costa Rica)”, *Revista Gestión* 10, n.º 2 (2002): 36.

desconcentración, defendiendo sus derechos, cumpliendo sus obligaciones y comprometiendo su responsabilidad”¹²⁹.

2. La personalidad para el órgano desconcentrado siempre es instrumental, en razón de que constituye una vía rápida porque solo se necesita la aprobación de la mayoría simple de los diputados en la AL.

Este autor agrega dos características más que extrae de las sentencias de la Sala Constitucional, las cuales no son aplicables a efectos del Cuerpo de Bomberos:

3. La personalidad jurídica instrumental otorgada al órgano desconcentrado de ninguna manera admite una separación absoluta del presupuesto del órgano al presupuesto del ente.

Esta característica no aplica para el BCBCR al ser un órgano desconcentrado de un ente descentralizado y no de una cartera de gobierno, por lo que contraviene al principio de universalidad presupuestaria¹³⁰. De este modo, el presupuesto del Cuerpo de Bomberos está separado del presupuesto del INS, del tal forma que el Cuerpo de Bomberos formula su propio presupuesto, que el Consejo Directivo debe aprobar previo a su presentación ante la AP.

4. La personalidad jurídica instrumental es compatible con el principio de caja única, según el numeral 185 constitucional; o sea, esta personificación no supone la existencia de cuentas bancarias o manejo del efectivo por parte del órgano.

Al ser un órgano desconcentrado, con recursos propios provenientes de la Ley n.º 8228, maneja sus cuentas, teniendo la posibilidad de constituir

¹²⁹ *Ibíd.*, 55.

¹³⁰ También conocido como principio de especialidad presupuestaria. Deriva del artículo 180 constitucional y constituye un límite temporal, cuantitativo y cualitativo para el Poder Ejecutivo. Según este principio, el presupuesto de los créditos presupuestarios, el presupuesto no es una masa indivisible, las partidas presupuestarias son especializadas. Los créditos abiertos por el presupuesto están afectados a un gasto de naturaleza determinada, lo que significa que la autorización es dada para un gasto preciso y por un monto determinado. Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica n.º 121-J del 13 de noviembre de 2007.

fideicomisos para la administración de recursos del Fondo de Bomberos, por lo que no aplica el principio de caja única.

1. Supuesto de legitimación al proceso (*legitimatío ad procesum*)

El Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) prevé en el artículo 12, inciso 2), el supuesto de legitimación al proceso *-legitimatío ad procesum-*, en el que se estipula lo siguiente:

Artículo 12.- Se considerará parte demandada:

(...)

2) Los órganos administrativos con personalidad jurídica instrumental, en tanto sean autores de la conducta administrativa objeto del proceso, conjuntamente con el Estado o el ente al que se encuentren adscritos¹³¹.

El jurista Eduardo Couture expone la legitimación al proceso como un presupuesto procesal, sin el cual el proceso no tiene existencia jurídica ni validez formal¹³². Además, la Sala I menciona que el ordinal en cuestión “dispone que siempre deben traerse al proceso tanto el órgano administrativo con personalidad jurídica instrumental, autor de la conducta administrativa objeto del proceso, como el Estado o el ente al cual se encuentre adscrito”¹³³ y en la Resolución n.º 000293-F-S1-2016 dice que hay una excepción a la regla en la que solo puede demandarse al órgano con personalidad jurídica instrumental, este es el caso en que se dicte un acto administrativo por un órgano con personalidad jurídica instrumental y el jerarca impropio lo modifique o revoque total o plenamente, por lo que el demandado debe ser solo el ente u órgano al cual está adscrito el jerarca

¹³¹ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8508 Código Procesal Contencioso Administrativo: 28 de abril de 2006”, La Gaceta n.º 120 (22 de junio de 2006), art. 12, inciso 2.

¹³² Eduardo Couture, *Estudios del derecho procesal civil*, 2º ed. (Buenos Aires, Argentina: Editorial de Palma, 1978), 216.

¹³³ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, proceso de conocimiento: Res n.º 000293-F-S1-2016 del 7 de abril de 2016, 09:40 horas (expediente 11-001303-1027-CA).

impropio¹³⁴, de acuerdo con lo que establecido e interpretado en los artículos 12 inciso 7) y 33 inciso 2) del CPCA.

De esto se desprende que para atender esta excepción debe existir certeza y plena seguridad del juez tramitador del proceso en que la conducta cuestionada constituye únicamente un acto del órgano y que no puede ser de ninguna manera imputable, ya sea residual, directa o accesoriamente a las competencias del ente al cual se encuentra descentralizado. La Sala Primera afirma:

Corresponde luego al juez o jueza, con arreglo a las normas sustantivas, determinar si el acto, conducta o indolencia cuestionados se desarrolló o no bajo personalidad, estableciendo de este modo, si es el órgano el que debe responder con su propio peculio, o si es el ente o el Estado a quien debe atribuirse el deber de reparar¹³⁵.

Sin embargo, este criterio cambia en la Resolución n.º 000515-F-S1-2014 del 10 de abril de 2014 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Es necesario diferenciar el presupuesto de legitimación al proceso y de la legitimación en la causa *-legitimatío ad causam-*, porque esta última no constituye un presupuesto procesal, sino que se refiere a la relación sustancial que se pretende existente entre las partes del proceso y el interés sustancial en litigio. “El demandado debe ser la persona a quien le corresponde por ley oponerse a la pretensión del actor o frente a la cual la ley permite que se declare la relación jurídica sustancial objeto de la demanda”¹³⁶.

Don José Chioyenda explica que la legitimación *ad causam* es la identidad de la persona del actor con la persona a la que la ley concede la acción

¹³⁴ “En punto a la jerarquía impropia, debe tomarse en consideración que en tales supuestos quien conoce y resuelve en grado es no es el superior jerárquico sino la instancia que indique expresamente la ley se trata de una jerarquía legal y no de la natural. Ese contralor no jerárquico puede ser un órgano administrativo que, generalmente, asume la forma de la desconcentración en grado máximo (...)” CIJUL en Línea, “Jerarquía administrativa impropia: concepto y clases”, última actualización el 22 de agosto de 2012, consultado el 20 de abril de 2018 <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal-investigaciones.php?x=MzM3Ng>

¹³⁵ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, proceso de conocimiento: Res n.º 000515-F-S1-2014 del 10 de abril de 2014, 08:55 horas (expediente 11-000897-1027-CA).

¹³⁶ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, proceso de conocimiento: Res n.º 000275-F-S1-2014 del 13 de febrero de 2014, 13:40 horas (expediente: 11-000170-1027-CA).

(legitimación activa) y la identidad de la persona del demandado con la persona contra la cual es concedida la acción (legitimación pasiva), mientras que la legitimación *ad procesum* indica la capacidad para estar en juicio por sí o por otros¹³⁷.

Para Grosser Jiménez y Núñez Víquez, la legitimación en la causa “es un requisito procesal formal necesario para la constitución de una relación procesal a derecho”¹³⁸ y la legitimación en el proceso “es una excepción de fondo, en cuanto al derecho que les asiste a los actores en sus pretensiones”¹³⁹.

Regresando a la legitimación al proceso, siendo el BCBCR un órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental, en consonancia con lo ya estudiado y en relación con el artículo 66 inciso f) del CPCA, como demandado puede oponer la defensa previa de falta de integración de la litis consorcio necesaria, cuando el INS no se encuentre como codemandado.

Artículo 66.

1) En la contestación de la demanda o contrademanda, podrán alegarse todas las excepciones de fondo, así como las siguientes defensas previas:

f) Falta de integración de la litis consorcio necesaria¹⁴⁰.

Cuando en una demanda el BCBCR oponga esta excepción previa, atrae al proceso al INS como superior jerarca, ya que siguiendo el presupuesto de la legitimación procesal ambos deben contemplarse como codemandados, pudiendo además litigar bajo una misma representación y dirección, en tanto sus posiciones sean conformes, según el ordinal 18 del CPCA.

¹³⁷ José Chiovenda, *Principios del derecho procesal civil* (Madrid, España: Editorial Reus, 1977), 198.

¹³⁸ Amanda Grosser Jiménez y Karen Núñez Víquez, “Modificaciones del Código Procesal Contencioso Administrativo en la legitimación activa y la capacidad procesal: análisis comparativo” (Tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2011), 36.

¹³⁹ *Ibíd.*, 36.

¹⁴⁰ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8508 Código Procesal Contencioso Administrativo”, art. 66.

El artículo 71 del CPCA muestra la integración del litisconsorcio pasivo necesario para el enderezamiento del proceso, el cual se puede integrar de oficio o solicitud de parte. En el supuesto de que el tribunal o el juez tramitador verifiquen la falta de integración del litisconsorcio anterior al dictado de la sentencia, anulan lo actuado y se retrotraen a la etapa procesal oportuna, con el propósito de integrar, de oficio, al litis consorte y garantizar el debido proceso. No obstante, se conservan las actuaciones irrepetibles y todas las que se dispongan por razones de economía procesal, en las que no sea indispensable la intervención del litis consorte, asimismo se conservan las actuaciones respecto de las que el litis consorte manifieste su consentimiento. Con respecto a esto, contra lo resuelto hay tres días para apelar ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.

Es importante tomar en cuenta que si se determina que la conducta administrativa impugnada emana del ejercicio de aquella competencia sobre la cual se le otorga personalidad instrumental, no se le extiende la imputación de responsabilidad al ente público del cual forma parte. Sin embargo, para ello el órgano debe contar con patrimonio para hacerles frente a las responsabilidades, actos u omisiones, por ello la Sala cambia de criterio y decide que el ente al que pertenece el órgano debe responder subsidiariamente ante los daños y perjuicios ocasionados por el órgano, siendo el artículo 166 inciso b) del CPCA el fundamento legal para dicha posición, el cual estipula que el juez:

b) Adoptar las medidas necesarias y adecuadas para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente a la conducta omitida, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración Pública condenada; todo conforme a los procedimientos administrativos establecidos en el ordenamiento jurídico¹⁴¹.

El propósito o fin de la legitimación al proceso se basa en proteger al administrado o actor cuando se obtiene un resultado favorable en la sentencia, pero el órgano no puede hacer frente a la obligación de resarcir, por lo que el Estado o el ente descentralizado al que se encuentre adscrito, de acuerdo al caso,

¹⁴¹ *Ibíd.*, 166.

debe responder de manera subsidiaria, debido a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política.

C. Funciones, organización y funcionamiento según la Ley n.º 8228

En la actualidad la organización del BCBCR se modifica significativamente en comparación con la estructura que se le otorga al promulgarse la primera adaptación de la Ley n.º 8228. Esta organización dura alrededor de seis años y es determinada por el INS. Es necesario rescatar que las funciones del Cuerpo de Bomberos no son reformadas desde la normativización de este órgano hasta la actualidad.

La estructura organizacional del BCBCR se rige mediante el Manual General de Organización y Funciones del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (que es formulado por el Consejo Directivo) por lo establecido en la Convención Colectiva de Trabajo (que regula a los trabajadores asalariados del Cuerpo de Bomberos). El funcionamiento se dirige al Consejo Directivo que es el encargado de la conformación de la estructura funcional y organizativa del BCBCR y la creación de puestos.

1. Funciones del Cuerpo de Bomberos

El BCBCR es el órgano responsable a nivel nacional de la atención de incendios y situaciones específicas de emergencia. Sus funciones se indican en los artículos 5 de la Ley n.º 8228 y el 6 del Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, n.º 37615-MP del 4 de marzo de 2013.

Dentro de las competencias exclusivas que le corresponde ejecutar y dirimir a esta institución, están:

a) Coordinar las situaciones específicas de emergencia¹⁴² con las distintas entidades privadas y los órganos del Estado, cuya actividad y competencia se refieren a la prevención, atención y evaluación de tales situaciones, mediante la creación de los planes básicos.

b) Tiene competencia exclusiva en cuanto a la prevención, atención, mitigación, control, investigación y evaluación de los incendios.

c) Colaborar en la atención de los casos específicos de emergencia.

d) Otorgar medallas u otras distinciones, en reconocimiento de la trayectoria, la entrega o los actos de servicio extraordinario de los bomberos, permanentes o voluntarios, del BCBCR o de otros países.

e) Realizar investigaciones sobre el origen y causa de los incendios y otros incidentes producto de las emergencias antrópico-tecnológicas y naturales que sean competencia del BCBCR, para adoptar medidas preventivas y correctivas.

f) Es el órgano encargado de la instalación, cobertura y funcionamiento de la red de hidrantes a nivel nacional, por lo que debe coordinar, regular y reglamentar los aspectos relacionados con el tema de hidrantes.

g) Se le atribuye la organización y administración de los servicios especiales que el reglamento y el Consejo Directivo dictaminen.

¹⁴² Son consideradas situaciones específicas de emergencia: rescates aéreo, vehicular, acuático, incendios, quema de charrales, enjambre de abejas, cortos circuitos, rescate de animales, inundaciones, emergencias médicas, accidentes laborales, colapso estructural, escapes de gas, incendios de barcos. Instituto Nacional de Seguros y Benemérito Cuerpo de Bomberos, *Análisis de motivos que sustentan propuesta de modificación al proyecto 16305*, 9.

2. Organización del Cuerpo de Bomberos

En cuanto a la organización actual del Cuerpo de Bomberos, se detalla en los artículos 7 y 7 bis de la Ley n.º 8228, así como en su reglamento. En primer lugar, el BCBCR funciona bajo el **Consejo Directivo**, órgano máximo que lidera el correcto funcionamiento del Cuerpo de Bomberos, es decir, es la dirección superior. Este órgano es creado mediante la reforma parcial a la Ley n.º 8228, realizada el 22 de julio de 2008 por medio de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, y está constituido por cinco miembros de los cuales tres son designados por la Junta Directiva del INS y dos son elegidos por funcionarios del BCBCR.

Los miembros del Consejo Directivo ocupan dicho cargo por un plazo de cinco años, pudiendo ser reelectos por un período igual. La Presidencia del Consejo Directivo y el resto de las plazas son elegidas anualmente por mayoría simple de los integrantes de dicho Consejo. El Consejo Directivo es el encargado de:

a. Autorizar la organización del BCBCR, en lo correspondiente a la creación de puestos, además en la definición y asignación de competencias de las diferentes dependencias.

b. Emitir los reglamentos de organización y servicio necesarios para el adecuado desempeño de las funciones del Cuerpo de Bomberos.

c. Nombrar y/o remover al director general del Cuerpo de Bomberos y al auditor interno.

e. Emitir la normalización técnica y el ordenamiento, que son de acatamiento obligatorio para las personas físicas o jurídicas, así como para las entidades públicas o privadas, en materia de seguridad, de protección contra incendio y de seguridad humana.

f. Aprobar el plan estratégico y el plan anual operativo.

g. Acordar los presupuestos, modificaciones y su liquidación anual.

h. Velar por el cumplimiento de las disposiciones de las autoridades de control o de carácter técnico que tengan competencia sobre el Cuerpo de Bomberos.

i. Definir las tarifas que el BCBCR cobra por la prestación de los servicios especiales y sus variaciones, lo cual se establece en el reglamento de la Ley n.º 8228.

Del numeral transcrito se desprende que el Consejo Directivo de Bomberos es el encargado de definir la organización del Cuerpo de Bomberos y emitir los reglamentos de organización y servicio necesarios, por lo que la investigadora debe hacer la salvedad de que antes de la creación de este órgano, esto le corresponde al INS.

El Consejo está compuesto por dos órganos de asesoría: la Auditoría Interna y la Secretaría de Actas. El primero es el encargado de realizar auditorías semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional, incluidos fideicomisos, fondos especiales y otros de naturaleza similar; asimismo efectúa de manera semestral auditorías o estudios especiales sobre fondos y actividades privadas, siguiendo los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el tanto estos se originen en transferencias efectuadas por componentes de su competencia institucional.

La auditoría interna posee un papel muy importante, al velar por el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno, con el fin de brindar un informe de ello y proponer las medidas correctivas pertinentes. Por otra parte, el segundo órgano de asesoría colabora en labores de apoyo logístico, coordinación, administración, seguimiento y respaldo, de las sesiones ordinarias y extraordinarias, tanto del Consejo Directivo como de los comités de Inversiones, Auditoría y Tecnología.

El Cuerpo de Bomberos cuenta con dependencias administrativas, operativas y técnicas, también financieras y jurídicas, necesarias para el fiel

cumplimiento de sus cometidos públicos, de esto se desprenden las tres direcciones con las que cuenta el BCBCR.

A la **Dirección General** le corresponde la administración y representación del BCBCR, lo cual recae en la persona del director general del Cuerpo de Bomberos, quien asume las funciones gerenciales de ese órgano. Su función primordial es el manejo administrativo de los recursos del órgano, garantizando la legalidad, la eficacia, la seguridad y la eficiencia de los controles internos, acordes con las directrices del Consejo Directivo.

Dentro de las atribuciones más relevantes de esta dependencia, están:

- a. La representación del BCBCR ante cualquier país e institución, sea pública o privada.
- b. Planear, organizar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar las acciones tendientes a optimizar el uso de todos los recursos para lograr los objetivos del Cuerpo de Bomberos.
- c. Solicitar al Consejo Directivo la aprobación de los planes, los proyectos, los reglamentos, las modificaciones de la estructura organizativa interna, la creación de plazas, el establecimiento de servicios y otros aspectos indispensables para el debido funcionamiento del BCBCR.
- d. Presentar el Plan Anual Operativo y el Plan de Presupuesto (ordinario y extraordinarios), para someterlos ante el Consejo Directivo para su aprobación, así como la rendición de cuentas sobre las operaciones efectuadas en el curso del ejercicio anual concluido.
- e. Someter a la aprobación del Consejo Directivo los planes Estratégico y Organizacional del Cuerpo de Bomberos.
- f. Promover la creación de servicios especiales como actividades generadoras de recursos.

- g. Nombrar y remover al personal del BCBCR, de conformidad con la normativa aplicable.
- h. Delegar sus atribuciones y funciones en los jefes de departamento o en otros funcionarios de la organización, salvo cuando su intervención personal sea legalmente obligatoria¹⁴³.

Como parte de esta dirección están los órganos de asesoría, que son: Asesoría Jurídica, Planificación, Comunicación Estratégica, Contraloría de Servicios y Mercadeo. De estos órganos mencionados, según el artículo 5, párrafo tercero, del reglamento de la ley en vigencia, Asesoría Jurídica debe constituir una dependencia por su importancia, sin embargo esta funge como un órgano asesor que es parte de la Dirección General. Este órgano jurídico se encarga de “velar por los intereses de la organización en aspectos judiciales y brinda la correspondiente asesoría jurídica tanto al Consejo Directivo, como a la Administración Superior y a los funcionarios institucionales; además se encarga de refrendos de contrataciones administrativas y capacitaciones jurídicas”¹⁴⁴.

La dependencia dada por ley y que está dentro de la organización administrativa del BCBCR es la **Dirección Administrativa**, su labor consiste en asegurar el cumplimiento del cometido público otorgado por ley especial, garantizando “el alineamiento estratégico, la efectividad y la sostenibilidad de la gestión táctica y operativa de los servicios administrativos”¹⁴⁵, para ello se encuentra dotado por unidades administrativas referidas a proveeduría, servicios financieros, servicios generales, recursos humanos y mantenimiento vehicular.

En todo caso es trascendental mencionar que Servicios Financieros tiene tres áreas con distintas funciones, entre estas el Área de Tesorería que “registra, ejecuta y documenta todos los pagos que solicitan las diferentes dependencias del

¹⁴³ Benemérito Cuerpo de Bomberos, “Dirección General”, consultado el 14 de marzo de 2018, <http://www.bomberos.go.cr/direccion-general/>

¹⁴⁴ Benemérito Cuerpo de Bomberos, “Asesoría Jurídica”, consultado el 15 de marzo de 2018, <http://www.bomberos.go.cr/asesoria-juridica/>

¹⁴⁵ Benemérito Cuerpo de Bomberos, “Dirección Administrativa”, consultado el 15 de marzo de 2018, <http://www.bomberos.go.cr/direccion-administrativa/>

Cuerpo de Bomberos; mantiene conciliadas todas las cuentas corrientes (...)”¹⁴⁶. Otra de las áreas de servicios financieros es la de Gestión de Recursos Económicos, que involucra los procesos de captación, inversiones y presupuestos.

Esto significa que en cuanto a captación, se vincula al proceso de recuperación de los recursos, provenientes de las fuentes de ingreso identificadas en el mes anterior; registra en el sistema las cuentas por cobrar respectivas y mantiene conciliadas las cuentas por cobrar establecidas en el artículo 40 de la Ley n.º 8228.

En el caso del presupuesto, su función principal es realizar, ejecutar, controlar y liquidar el presupuesto del BCBCR e informar a la CGR sobre la administración de los recursos públicos administrados por el Cuerpo de Bomberos. Otras atribuciones son que coordina y guía a las dependencias de bomberos en los procesos de formulación y ejecución presupuestaria, así como fiscaliza la administración de los recursos presupuestarios en todas las etapas del periodo presupuestario, mediante informes, capacitaciones y conciliaciones de las dependencias con presupuesto global y la CGR¹⁴⁷.

Por último, el Área de Contabilidad tiene distintas funciones, siendo la principal la elaboración mensual de los estados financieros del BCBCR, también confecciona informes dirigidos a la Gerencia, concilia todas las cuentas bancarias que afecten el fondo del Cuerpo de Bomberos, asesora en el uso de cuentas contables requeridas durante el desarrollo de las actividades a las diferentes unidades administrativas y entes externos que lo soliciten, entre otras labores.

Finalmente cuenta con la **Dirección Operativa**, responsable de brindar servicios de protección y prevención a la comunidad en general, de igual forma capacita a todos los colaboradores de la organización. Asimismo, esta Dirección es responsable de garantizar la adecuada atención de las emergencias, mediante

¹⁴⁶ Benemérito Cuerpo de Bomberos, “Unidad de Servicios Financieros”, consultado el 15 de marzo de 2018, <http://www.bomberos.go.cr/unidad-de-servicios-financieros/>

¹⁴⁷ *Ibíd.*

la coordinación con las estaciones de bomberos, además dirige la labor de coordinación con las instituciones de apoyo, determinando la necesidad de su participación de acuerdo con las emergencias. Entonces, la Dirección operativa ofrece tres servicios a la población costarricense: de protección, de prevención y de capacitación.

La Dirección Operativa tiene una serie de unidades que apoyan sus labores, están el Departamento de Operaciones, la Unidad de Bomberos Voluntarios, la Academia Nacional de Bomberos, la Unidad de Prevención e Investigación de Incendios, la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicación y la Oficina de Planes y Operaciones.

3. Funcionamiento

El proceso de conformación de la estructura funcional y organizativa del Cuerpo de Bomberos debe ser aprobado por el Consejo Directivo, en el que es sometido a votación durante las sesiones ordinarias o extraordinarias correspondientes, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento a la Ley n.º 8228 vigente. La creación de plazas o puestos vacantes se aprueba mediante el Consejo Directivo, pero finalmente son aprobadas por la AP, encargada de fijar los lineamientos en materia de empleo público¹⁴⁸.

El director general del BCBCR juega un gran papel respecto al funcionamiento de esta organización, al corresponderle someter a conocimiento del Consejo Directivo “la conformación de la estructura funcional y organizativa del

¹⁴⁸ “Para propiciar la racionalización del empleo en el sector público, la AP fijará los lineamientos en materia de empleo público, los cuales podrán incluir límites al número de puestos por institución. El cumplimiento de tales lineamientos quedará bajo responsabilidad de la máxima autoridad de la respectiva institución. Asimismo, las instituciones deberán remitir la información que se les solicite para verificar dicho cumplimiento”. Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 6955 Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público: 24 de febrero de 1984”, La Gaceta n.º 45 (5 de mayo de 2010), art. 16.

Cuerpo de Bomberos, al igual que sus eventuales modificaciones”¹⁴⁹, con el fin de amparar una organización actual y competente, compuesta de las dependencias funcionales, operativas, técnicas, jurídicas y administrativas, cumpliendo las funciones públicas otorgadas; tomando en cuenta también a los funcionarios necesarios para lograr los objetivos propios de su gestión.

La estructura administrativa del BCBCR se regula por medio del “Manual general de organización y funciones del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, el cual es emitido por el Consejo Directivo y por la Convención Colectiva de Trabajo que rige a los trabajadores asalariados del Cuerpo de Bomberos.

Cabe destacar que tanto el Consejo Directivo como el director general pueden solicitar la creación de puestos, así como la definición y asignación de competencias de las dependencias funcionales, operativas, técnicas, jurídicas y administrativas. Cuando la solicitud es planteada por el Consejo Directivo, debe seguir los siguientes pasos¹⁵⁰:

Primero, se presenta por escrito por al menos uno de los integrantes del Consejo Directivo durante una sesión ordinaria o extraordinaria -en este último caso expresamente convocada para tal fin, con un razonamiento que establezca la necesidad y su viabilidad conforme con los requerimientos técnicos, legales, económicos y estructurales de la misma-

Segundo, dicha solicitud es sometida a votación por parte del Consejo Directivo con el objetivo de decidir si se recibe para estudio; debe de ser aprobada por mayoría simple de sus integrantes.

Tercero, si la solicitud es admitida para su estudio, esta se incorpora al orden del día correspondiente para su votación. Cuando se trate de casos de extrema

¹⁴⁹ Poder Ejecutivo de Costa Rica, “Decreto Ejecutivo n.º 37615-MP Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, art. 24, párrafo primero.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, 24.

urgencia, el Consejo Directivo puede votar sobre su aprobación dentro de los 30 días naturales siguientes al planteamiento de la solicitud.

Ahora bien, la segunda opción que da la norma es que la solicitud para la creación de puestos y dependencias sea planteada por el director general del Cuerpo de Bomberos. En este caso el proceso es el mismo e igual debe ser formulada por escrito, el único variante es el sujeto que presenta dicha solicitud.

Capítulo III: Efectos de la Ley n.º 8228 para el Cuerpo de Bomberos, así como para el Instituto Nacional de Seguros

El INS es un pilar para el Cuerpo de Bomberos desde el año 1925, momento en el cual comienza a preocuparse por el correcto funcionamiento de este órgano. No obstante, a partir del año 2008 ambas instituciones se distancian. Por esta separación, el BCBCR empieza a crecer de forma rápida y, por tanto, a mejorar los servicios ofrecidos a la población. Además de esto, ambas instituciones experimentan otra serie de consecuencias que se analizan en este capítulo.

Sección I: Consideraciones positivas sobre la Ley n.º 8228 para el Cuerpo de Bomberos

Múltiples ventajas conlleva para el INS y el BCBCR la apertura del mercado de seguros, tal hecho se plasma en la apertura de servicios con la flexibilización que se da para el primer ente y el fortalecimiento económico y mayor autonomía para el segundo órgano. Es necesario destacar este aspecto en la presente investigación para tener un panorama más claro sobre esta institución.

A. Grado de autonomía para el Cuerpo de Bomberos

El modelo desconcentrado en la Administración Pública tiene una serie de ventajas y desventajas, en tal sentido Cassagne considera que dentro de las desventajas de la desconcentración está que “no opera una racionalización de recursos humanos y presupuestarios, y se pierde la unidad de criterios para resolver cuestiones administrativas (...)”¹⁵¹. También la máster Venegas Solano expone algunas desventajas de esta técnica, como “una mayor erogación por concepto del personal que se requiere (...); los funcionarios del ente desconcentrado pueden fácilmente tender al favoritismo al resolver algún asunto (...); los funcionarios del órgano desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presenta”¹⁵². A esto se le agrega que la normativa, en el artículo 83 de la LGAP, no regula los alcances de la desconcentración administrativa, sino que el legislador al crear el órgano es quien decide cuáles son los aspectos específicos que tiene la desconcentración en la institución por crear, por lo que no hay un modelo establecido.

A pesar de estas críticas a la desconcentración como técnica jurídica, se encuentran ventajas significativas para la Administración Pública dentro de las que deben destacarse: la búsqueda de una mayor toma de decisiones de manera inmediata, generando un mejor servicio al usuario¹⁵³, lo cual contribuye a la democratización del sistema administrativo, pues permite un contacto más directo con los administrados y con las labores que estos llevan a cabo; y como técnica y tendencia organizativa obliga a los servidores públicos a tomar decisiones sin apoyarse en el órgano superior jerárquico, aspecto que posibilita que la acción administrativa sea más ágil y flexible¹⁵⁴.

¹⁵¹ Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo*, 5° ed. (Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot, 1996), 254-258.

¹⁵² Venegas Solano, “La desconcentración en la Caja Costarricense del Seguro Social-Ley 7852”, 55.

¹⁵³ Manuel Peralta Bermúdez, “¿Descentralización o desconcentración?”, consultado el 18 de abril de 2018, <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rcafss/v2n21994/art5.pdf>

¹⁵⁴ Venegas Solano, “La desconcentración en la Caja Costarricense del Seguro Social-Ley 7852”, 52.

Para el caso del Cuerpo de Bomberos, debido a la importancia de este órgano, resulta ser más ventajoso para la sociedad costarricense que le sean atribuidas competencias exclusivas para cumplimiento del fin público que si por el contrario el superior jerárquico tomara las decisiones en torno a esas competencias, siendo este un ente no especializado en la atención de incendios y situaciones específicas de emergencia.

Por otra parte, en varias cuestiones el INS cobija al BCBCR como ente autónomo estatal costarricense y jerarca del órgano: la primera es la vigilancia del órgano mediante el nombramiento de tres integrantes en el Consejo Directivo, la segunda es que actúa como demandado solidario ante una demanda contra el BCBCR y la tercera es la obligación establecida en el artículo 40 inciso c) referida al aporte complementario que debe girar el ente al órgano en caso de que este sea necesario para el cumplimiento de los cometidos públicos.

Ahora bien, con la reforma a la Ley n.º 8228, en el artículo primero se otorga autonomía tanto financiera como administrativa al BCBCR, hablándose comúnmente de una “separación” del INS. Sin duda, a grandes rasgos, parece que en efecto se está ante un apartamiento de ambas instituciones, por ello se debe enfatizar en que la desconcentración máxima no trae a la vida jurídica a una nueva persona y que su relación es de dirección y no de tutela o confianza, de ahí que difiera con la figura de descentralización administrativa, por ende, continúa ligado -aunque en menor medida- al INS.

La desconcentración máxima es un paso tímido hacia la descentralización administrativa. Algunos órganos desconcentrados a simple vista pueden funcionar como órganos descentralizados, no obstante, ambas figuras jurídicas son distintas:

1. De manera general, en cuanto a que son creados por ley o constitución, sin embargo, se puede desconcentrar un órgano por reglamento autónomo o ejecutivo si el órgano superior tiene de base una ley, caso que no puede ocurrir con la descentralización.

2. Los entes descentralizados poseen autonomía administrativa, los órganos desconcentrados pueden o no depender administrativamente de su superior jerárquico, según las facultades que otorgue su ley o reglamento de creación.

3. Se debe recordar que la desconcentración se delimita por los alcances que otorga el legislador en la ley o reglamento de su creación, así que no se puede hablar de forma general de personalidad jurídica, ya que no todos los órganos desconcentrados cuentan con personalidad jurídica instrumental y aunque fuese así, este criterio no es válido, porque la personalidad jurídica instrumental no significa la creación de un ente nuevo.

En una entrevista llevada a cabo por la investigadora al asesor jurídico del BCBCR, el licenciado Luis Carlos Marchena, se consulta si abogaría por reformar la Ley n.º 8228 para cambiar su naturaleza jurídica de órgano con máxima desconcentración a un ente descentralizado, a lo que responde:

Cuando se hace el ejercicio de la conveniencia, nos dimos cuenta que para qué nos íbamos a complicar, incluso a comprometer la autonomía que se tenía por una vanidad, ya que así a como estamos nosotros tenemos la oportunidad de escoger a dos representantes desde adentro, pero si nos hacemos una institución descentralizada, los cinco los va a nombrar el Poder Ejecutivo, entonces primeramente sería politizar la institución, segundo generalmente las instituciones descentralizadas están con la mirada puesta, más que un órgano desconcentrado, no es que queramos pasar desapercibidos, pero no es algo que para un órgano de emergencia como nosotros nos interese. Al valorar esto nos dimos cuenta que la descentralización era una vanidad¹⁵⁵.

El artículo 147 inciso 4) de la Constitución Política establece que el presidente de la República y los ministros conforman el Consejo de Gobierno, siendo una de sus funciones el nombramiento de los directores de las instituciones

¹⁵⁵ Licenciado Luis Carlos Marchena, asesor jurídico del Benemérito Cuerpo de Bomberos, entrevistado por la autora, San José, Costa Rica, 14 de mayo de 2018.

autónomas¹⁵⁶. Con la descentralización administrativa se politiza la institución, ya que es ponerla en manos del Poder Ejecutivo para que nombre sus directivos, lo cual puede afectar de algún modo los principios fundamentales del servicio público a los que está sometida la institución en estudio, pues al ser un órgano de respuesta, su interés se centra en la rápida resolución de competencias a su cargo.

El INS desde 1925 vela por el financiamiento del BCBCR, hasta el año 2010, momento en que se distancian física, administrativa y presupuestariamente. Su organización actual le permite evolucionar de forma expedita -con ciertas restricciones que se mencionan adelante-, aumentando la cantidad de estaciones y modernizando el equipo, por ello no hay necesidad de recurrir a la figura jurídica de descentralización administrativa.

A partir de esto, se puede observar que el Cuerpo de Bomberos es fortalecido con la instalación de nuevas estaciones bomberiles en diferentes partes del país, la mejora en la infraestructura y la calidad del servicio brindado por personal con los conocimientos técnicos requeridos. Sin duda, el cambio de la naturaleza jurídica de este órgano resulta propicio a largo plazo y debido a factores internos y externos a la ley -como por ejemplo la promulgación de la Ley n.º 8992-.

¹⁵⁶ “Artículo 147.-El Consejo de Gobierno lo forman el Presidente de la República y los Ministros, para ejercer, bajo la Presidencia del primero, las siguientes funciones: (...)

4) Nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo; (...). Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política de la República de Costa Rica”.

B. Creación de la Ley de Fortalecimiento Económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos

La Ley n.º 8992 adiciona al artículo 40 de la Ley del Cuerpo de Bomberos el inciso g), en el que crea un tributo equivalente al 1.75 % sobre la facturación mensual por consumo de electricidad que mensualmente pague cada abonado o consumidor de energía eléctrica. Dicho tributo se aplica desde el primer kilowatt hora hasta un máximo de mil setecientos cincuenta kilowatts hora. Esboza una excepción al indicar que no se encuentran sujetos al pago de este tributo quienes tengan un consumo mensual que no exceda o sea inferior a cien kilowatts hora.

En primera instancia, se hubiese pensado que añadirle un impuesto a la electricidad puede afectar de gran manera la calidad de vida de los habitantes del país, así como del sector productivo, pero el legislador prevé esto al exonerar a los sectores sociales de bajos recursos (pues según estudios realizados consumen por mes 100 kWh o menos¹⁵⁷) y en cuanto al sector productivo, no impacta significativamente en sus gastos¹⁵⁸.

Otro aspecto planteado es que las sumas recaudadas por multas provenientes de la utilización en forma indebida del nombre, la insignia, la imagen, los escudos o los distintivos del BCBCR, es girado en su totalidad al Cuerpo de Bomberos, ya que antes este dinero ingresa al INS.

Esta ley tiene un efecto inmediato y positivo, además de sentar la autonomía financiera otorgada mediante el artículo 1 de la Ley n.º 8228 reformada el 7 de agosto de 2008. Aunado a esto, el 13 de julio de 2013, en el periódico *La Nación*, se afirma que “en el 2012, primer año en que se recaudó este tributo, los ingresos subieron a casi ¢9.000 millones, para resultar, por primera vez en años,

¹⁵⁷ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica: Dictamen unánime afirmativo del expediente n.º 17781, del 17 de agosto de 2011, 6.

¹⁵⁸ A partir de datos estadísticos de la Dirección Sectorial de Energía del Ministerio de Ambiente y Energía, después del nivel de consumo de 1750 kWh se ubica un punto de inflexión, el cual se relaciona con el inicio de un marcado incremento del consumo, principalmente del sector productivo nacional. *Ibíd*, 6.

en un superávit”¹⁵⁹. El asesor jurídico de esta institución don Luis Carlos Marchena comenta que “con la Ley n.º 8992 lo que se quería era tener más recursos para poder garantizar el principio de continuidad, porque las primas de seguros como única fuente de financiamiento, de por sí ya representaba una limitación para crecer”¹⁶⁰, pues los dos primeros años (2010-2011) subsisten con las primas y recursos del Fondo de Bomberos.

En el año 2010, el BCBCR asegura mediante medios de comunicación que desde el año 2003 cuenta con un déficit y que la apertura del mercado de seguros va a incrementar esta situación¹⁶¹. Debido a esto, don Guillermo Constela (presidente ejecutivo del INS en ese momento) indica para *Semanario Universidad* que “no es cierto que tenga un déficit desde el 2003, tal y como señala esta última entidad, y uno de los motivos por los cuales impulsa un proyecto de ley para mejorar su financiamiento”¹⁶².

Esta institución trabaja con un presupuesto equilibrado hasta la actualidad (año 2010), pero de acuerdo al Expediente Legislativo n.º 17.881, se demuestra por medio de los estudios técnicos pertinentes el déficit que afronta el BCBCR y el incremento de este déficit si no se realizan los cambios a tiempo, ya que se financia por el 4 % de las primas de seguros y utiliza recursos del Fondo de Bomberos, además se encuentra rezagado en equipo.

En dicho estudio se comprueba que el Cuerpo de Bomberos debe recaudar más ingresos debido al aumento de la población, porque se deben construir más estaciones bomberiles a lo largo del país según la cantidad de habitantes, y es necesario preparar y contratar más personal.

¹⁵⁹ Luis Navarro, “Impuesto a recibos de luz aprobado en el 2011 sacó de penurias al Cuerpo de Bomberos”, *Periódico La Nación*, 13 de julio de 2013, consultado el 8 de abril del 2018, <https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/impuesto-a-recibos-de-luz-aprobado-en-el-2011-saco-de-penurias-al-cuerpo-de-bomberos/NWAUTVP44ZGSXAS5TL4X53OLTI/story/>

¹⁶⁰ Licenciado Luis Carlos Marchena, asesor jurídico del Benemérito Cuerpo de Bomberos, entrevistado por la autora, San José, Costa Rica, 14 de mayo de 2018.

¹⁶¹ Nathalia Rojas Zúñiga, “Guillermo Constela, presidente del INS: ‘No es cierto que el Cuerpo de Bomberos tenga déficit’”, *Semanario Universidad*, 3 de noviembre de 2010, consultado el 3 de noviembre del 2017, <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/guillermo-constela-presidente-del-ins-no-es-cierto-que-el-cuerpo-de-bomberos-tenga-dfcit/>

¹⁶² *Ibíd.*

Otro de los argumentos presentados es la antigüedad de los edificios de unidades de bomberos, siendo que en este momento hay “31 inmuebles cuya antigüedad supera los 30 años, constituyendo cerca de un 40% de las edificaciones, las cuales requieren ser remodeladas o sustituidas para que el servicio se brinde adecuadamente”¹⁶³. La misma situación ocurre con las máquinas de bomberos, las cuales requieren ser sustituidas y si no hay una fuente de ingresos, el déficit puede aumentar al 42 %.

Sin una rápida acción legislativa, el desequilibrio financiero puede mostrar consecuencias directas en la prestación del servicio operativo que se brinda a las comunidades, lo que se traduce en la restricción de la atención de ciertos tipos de servicios y emergencias:

- Imposibilidad en renovación de las máquinas de bomberos, lo que incrementa los costos de mantenimiento.
- Limitación en las compras de los equipos de protección personal para los bomberos.
- Reducción o eliminación de los programas de prevención de incendios a nivel nacional.
- Disminución de la inversión en mantenimiento de unidades de bomberos y de edificios¹⁶⁴.

Esto con el agravante de que se puede producir una disminución de la calidad y oportunidad del servicio que se ofrece a los administrados e impedir las posibilidades de desarrollo en el futuro de la institución. No obstante, estos problemas son aplacados por la entrada en vigor de la Ley n.º 8992, que fortalece esta institución, ergo mejora el servicio dado a la ciudadanía.

¹⁶³ Asamblea Legislativa de Costa Rica, Departamento de Servicios Técnicos: Informe Técnico Integrado (jurídico-económico), Proyecto de Ley ‘Ley para el Fortalecimiento Económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica’, expediente 17881, elaborado por Susana Zúñiga Van Der Laat y Alex Piedra Sánchez, 20 de julio de 2011, 16.

¹⁶⁴ *Ibíd.*

El Ministerio de Hacienda en su página de internet publica la Consolidación de Cifras (2012-2016)¹⁶⁵ realizada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), que según la clasificación institucional se encuentra al Cuerpo de Bomberos, en el que se incluyen los ingresos y gastos totales, los cuales se resumen de la siguiente manera:

Cadro 3.1

Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria: la Consolidación de Cifras (2012-2016), BCBCR.

(Millones de Colones)

Año	Ingresos	Gastos	Superavit
2012	25.221,6	21.403,3	3.818,3
2013	29.856,9	25.261,0	4.595,9
2014*	31.878,2	34.160,3	-2.282,1
2015	33.656,3	31.210,4	2.445,9
2016	35.937,2	32.062,2	3.875

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (2012-2016).

De acuerdo con estos datos, a partir del año 2012 el BCBCR tiene un superávit, es así que el resultado de la liquidación presupuestaria para el periodo 2013 indica un superávit de ₡ 19 282 522 042, según la certificación CBCR-012588-2014-DGB-00284, emitida el 23 de abril de 2014. Con excepción al año 2014*, en el cual se observa un déficit, ese mismo año el INS otorga al BCBCR \$ 6 millones¹⁶⁶, en virtud de la obligación del ordinal 40 inciso c) de la Ley n.º 8228. Según el informe, la Junta Directiva del INS decide girar el aporte complementario para que el Cuerpo de Bomberos invierta en infraestructura tecnológica con la

¹⁶⁵ Ministerio de Hacienda de Costa Rica, "Consolidación de ingresos, gastos y financiamiento del sector público costarricense", Consultado el 9 de abril de 2018. <http://www.hacienda.go.cr/contenido/140-consolidacion-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-sector-publico-costarricense>

¹⁶⁶ Editorial, "Cuerpo de Bomberos recibe del INS aporte extraordinario de \$6 millones", *Periódico Guanacaste a la Altura*, 16 de mayo de 2014, consultado el 24 de setiembre de 2017, <http://guanacastealaaltura.com/cuerpo-de-bomberos-recibe-del-ins-aporteeextraordinario-de-6-millones/>.

finalidad de dar sustento a las actividades financieras y administrativas, entre ellas:

- Compra de un sistema integrado financiero y administrativo.
- Fortalecimiento de las redes de datos, telefonía e internet.
- Adquisición de equipos de cómputo.
- Creación de nuevas plazas para fortalecer las áreas financiera y administrativa.
- Remodelación de las oficinas administrativas del Cuerpo de Bomberos.
- Adquisición del mobiliario para las nuevas oficinas centrales de la organización¹⁶⁷.

Se desprende que el uso de este recurso es utilizado para el mejoramiento en la infraestructura del BCBCR, así como en su avance tecnológico. La normativa presupuestaria clasifica al aporte complementario como “recursos de vigencias anteriores”.

El superávit puede ser libre o específico, en el caso del BCBCR se está ante un superávit libre del que, a partir de información recabada por la investigadora durante la entrevista al asesor jurídico del BCBCR, “se le dota un porcentaje a la Comisión Nacional de Emergencia (CNE), entre más haya superávit es libre más se le aporta al CNE (...)”¹⁶⁸.

Don Carlos Mena, coordinador de Asuntos Sociales, Seguridad y Finanzas de la STAP, señala que se trata de “una obligación establecida por ley que todas

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ Licenciado Luis Carlos Marchena, asesor jurídico del Benemérito Cuerpo de Bomberos, entrevistado por la autora, San José, Costa Rica, 14 de mayo de 2018.

las instituciones del sector público que tengan en superávit en su periodo deben dar un 3% del superávit a la CNE, ya que esto es parte del Estado solidario”¹⁶⁹.

C. Ampliación de la personalidad jurídica “instrumental”

Primeramente, se debe reafirmar que como representaciones generales de la personalidad jurídica es trascendente mencionar: la capacidad jurídica y la capacidad de actuar. De este modo, los entes nacen al derecho y se desenvuelven de acuerdo con las responsabilidades que se disponen mediante la extensión de sus atribuciones, las cuales son fijadas por ley.

Así, la capacidad jurídica es la posibilidad de convertirse en un centro de imputación jurídica, “no es necesario desplegar acción alguna a fin de que se le otorgue por ese motivo se define como una capacidad eminentemente pasiva”¹⁷⁰. Por otro lado, la capacidad de actuar lleva implícita la acción, de esta forma la personalidad jurídica le permite al ente llevar a cabo actividades previamente establecidas. En ese sentido, se debe recurrir al principio de legalidad, regulado en el artículo 11 de la Constitución Política y 11 y 13 de la LGAP, en el que se precisa que la Administración Pública solo puede hacer aquello que expresamente le esté permitido, ya sea por norma legal o reglamentaria.

En relación con lo expuesto, para Aguilera Marín la naturaleza de la capacidad jurídica en la Administración Pública “es objetiva e impersonal, es decir, pertenece al órgano, no al funcionario. Además, es de carácter inderogable e improrrogable, sólo mediante Ley podría modificarse los alcances de la misma”¹⁷¹.

¹⁶⁹ Carlos Mena, Coordinador de Asuntos Sociales, Seguridad y Finanzas de la STAP, entrevistado por la autora, San José, Costa Rica, 31 de mayo de 2018.

¹⁷⁰ CIJUL en Línea, “La autonomía presupuestaria en los entes desconcentrados”, última actualización 1 de mayo de 2009, consultado el 23 de abril de 2018, <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal-investigaciones.php?x=MTQ5NA>.

¹⁷¹ Karina Aguilera Marín, “El proceso de desconcentración de la seguridad social (CCSS) desde la perspectiva de la contratación administrativa” (Tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2002), 19-20.

Tomando en cuenta lo antes señalado, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia reconoce que la “personalidad jurídica instrumental” se entiende, por regla general, como aspectos presupuestarios. Así las cosas, no se convierte al órgano en una persona jurídica distinta del ente al que pertenece, pero sí se le dota de la capacidad de gestionar ciertos fondos de manera independiente al presupuesto central del ente u órgano del cual es parte.

La Sala Primera cita el Voto n.º 6240-93 de las 14 horas del 26 de noviembre de 1993 de la Sala Constitucional, en el que se establece por primera vez que lo correcto es referirse a “personalidad instrumental” cuando se esté ante desconcentración administrativa, al ser imposible jurídicamente dotarlo de personalidad jurídica propia e independiente, en los términos de la administración descentralizada, porque ambas son dos figuras jurídicas distintas con diferentes alcances, además indica que el término “instrumental” referente a la personalidad significa que es una “imagen” del órgano, limitada al manejo de determinados fondos estipulados por ley, que permiten la realización de ciertos actos y contratos con cargo a esos recursos, pero que no comporta una descentralización funcional plena o verdadera¹⁷².

Como consecuencia de la reforma parcial de la Ley n.º 8228, se amplía la personalidad jurídica instrumental otorgada al BCBCR. En la versión original de la Ley n.º 8228, la personalidad instrumental está limitada específicamente presentación de acciones ante los tribunales en demanda del cumplimiento de la Ley n.º 8228 y la recepción directa y con cargo a sus ingresos presupuestarios de donaciones de bienes muebles e inmuebles. Esta figura recae en el director del Cuerpo de Bomberos. Aunado a esto, depende tanto presupuestaria como administrativamente del INS.

En la actualidad, la personalidad instrumental se circunscribe a: actos y contratos, en materia de administración presupuestaria, de contratación

¹⁷² Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, proceso de conocimiento: Res n.º 000515-F-S1-2014 del 10 de abril de 2014, 08:55 horas (expediente 11-000897-1027-CA).

administrativa, de recursos humanos, capacitación, coordinación interinstitucional, manejo de emergencias y otras competencias técnicas específicas.

Si se realiza una comparación entre ambas normas (el antes y el después), es evidente que existe una ampliación, la cual se define por la autonomía financiera, presupuestaria y administrativa otorgada, trayendo una serie de ventajas al órgano. Cabe mencionar que no siempre es así, porque el BCBCR se ve desprovisto de recursos económicos hasta la promulgación de la Ley n.º 8992.

El acrecentamiento de personalidad instrumental para el BCBCR trae múltiples beneficios, entre ellos:

- La capacidad de definir su estructura administrativa. El modelo organizativo con el que cuenta el BCBCR, según las necesidades y requerimientos exigidos es definido por el Consejo Directivo del órgano.

- Autonomía financiera y potestad de ejecutar el presupuesto. El BCBCR decide la cantidad de presupuesto que otorga a cada departamento, y mediante la creación del fondo del Cuerpo de Bomberos se financian las actividades del órgano.

- Facultad de realizar actos externos y contratos concernientes a los fines públicos dados por ley y para cumplir los acuerdos del Consejo Directivo. Esto se encuentra restringido a las siguientes materias: administración presupuestaria, de contratación administrativa, de recursos humanos, capacitación, coordinación interinstitucional, manejo de emergencias y otras competencias técnicas específicas.

Estas disposiciones hacen que el BCBCR pueda desempeñarse de una manera más eficaz y eficiente, para así dar un mejor servicio público a los administrados, debido a que es el órgano especializado en incendios y situaciones específicas de emergencia con conocimientos técnicos pertinentes.

En procesos judiciales la personalidad jurídica instrumental también juega un papel importante, esto ocurre con el presupuesto de legitimación al proceso *-legitimatío ad procesum-*, porque por regla general tanto el ente como el órgano fungen como codemandados de acuerdo con el numeral 12, inciso 2), del CPCA. La excepción sucede cuando se determina que la conducta administrativa objeto de impugnación proviene del ejercicio de aquella competencia sobre la cual se le otorga personalidad instrumental, por lo que resulta improcedente extender la imputación de responsabilidad al ente público, para ello el órgano debe contar con patrimonio propio y suficiente para indemnizar a los usuarios por cualquier perjuicio, así como preverlo legalmente.

La Resolución n.º 2018-000860 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia es un claro ejemplo al presupuesto de legitimación al proceso, gira en torno a un proceso por fuero especial, que versa sobre un trato discriminatorio por la afiliación sindical del accionante, en este caso fungen como demandados el Cuerpo de Bomberos y el INS, asimismo, ambos actúan en la formulación del recurso de casación¹⁷³.

A pesar de esta excepción a la regla, en la Ley n.º 8228 no se indica qué sucede en el caso de que el BCBCR incurra en responsabilidad. Por su parte, se expone en el ordinal 35 la justificación de los efectos ocasionados en la previsión o atención de una emergencia, los cuales se encuentran limitados a la razonabilidad y a las reglas de la profesión o cargo siempre que la pérdida patrimonial se limite estrictamente a lo necesario para atender, controlar o reacondicionar la zona de influencia de la emergencia, o bien, para prevenirla. Aunado a esto, se debe verificar si el objeto del proceso es materia concerniente al BCBCR, o sea: incendios, situaciones específicas de emergencia, o bien, actos o contratos en materias especificadas en el artículo 2, párrafo primero, de la Ley del Cuerpo de Bomberos.

¹⁷³ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, proceso de conocimiento: Res n.º 2018-000860 del 23 de mayo de 2018, 12:35 horas (expediente n.º 17-001248-0166-LA).

El INS como ente descentralizado y el BCBCR como órgano adscrito, y en virtud de la Resolución n.º 000515-F-S1-2014 del 10 de abril de 2014 de la Sala Primera, se destaca que el ente responde subsidiariamente, debido a que no se está ante dos entes u órganos distintos, sino que continúan formando uno solo, por esto en cuestiones de responsabilidad es ilegal exonerar al ente descentralizado de manera completa, al ser ese ente el que da vida al órgano, además económicamente y siguiendo principio constitucional de reparación (artículo 41), los usuarios tienen derecho de recibir reparación ante los daños provocados por la Administración Pública. Por lo explicado, el INS siempre debe comparecer ante un proceso judicial contra el BCBCR.

Entonces, aunque se establezca que la conducta, acto u omisión se desarrolla en cumplimiento de la competencia del órgano, el ente al que se encuentre adscrito también debe responder, porque como se expuso, se trata hasta cierto modo de una ficción, mediante la cual se dota de personalidad jurídica instrumental a un órgano para facilitar la funcionalidad administrativa, pero no por ello deja de ser parte de esa unidad mayor.

Sección II: Reflexiones negativas de la Ley n.º 8228 para el Cuerpo de Bomberos

A lo largo de la investigación se comprueba que el BCBCR en la actualidad es un órgano fortalecido debido a una serie de sucesos ocurridos a partir de la reforma a la Ley del Cuerpo de Bomberos, dentro de esto, la promulgación de la Ley n.º 8992. Sin embargo, hoy se pueden encontrar deficiencias que continúan sin solucionarse. En esta sección se analizan las secuelas que trae la reforma a la Ley n.º 8228, de las cuales muchas ya están contrarrestadas, pero hay situaciones que continúan sin solucionarse.

A. Cambios estructurales e inconsistencias dentro de la Administración Pública

El BCBCR no está exento de los cambios sufridos en el país por la apertura del mercado de seguros. Al contrario, este es el punto de partida para que inicie grandes modificaciones. Cuando se decide dar autonomía administrativa al Cuerpo de Bomberos, este se encuentra regulado y organizado por el INS, que es el ente encargado de decidir la estructura administrativa que debe poseer el BCBCR. Esto cambia en el año 2008, cuando entra en vigor la Ley n.º 8653, que reforma parcialmente la Ley n.º 8228, pues desde ese momento le corresponde al Consejo Directivo del BCBCR definir su organización.

A partir de ese momento, el BCBCR tiene varios organigramas, al decidirse modificar o crear algunos departamentos u otros órganos asesores, de acuerdo con las necesidades que surgen. Tal es el caso de la Secretaría de Actas que es el órgano asesor encargado de las “labores de apoyo logístico, coordinación, administración, seguimiento y respaldo, de las sesiones ordinarias y extraordinarias, tanto del Consejo Directivo, como de los Comités de Inversiones, Auditoría y Tecnología”¹⁷⁴, siendo que además “apoya a la Administración Superior en todas las labores que se presentan como necesarias para el cumplimiento de las metas y objetivos proyectados según los planes institucionales”¹⁷⁵, y que conforme a la información proporcionada por el BCBCR a la investigadora, no existe en el organigrama del año 2008, pero sí en el actual.

Asimismo, la Dirección General del Cuerpo de Bomberos en la estructura organizativa inicial a la desconcentración máxima cuenta solo con dos órganos, los cuales son: Contraloría de Servicios y Desarrollo Organizacional. No obstante la organización actual suprime el órgano asesor de Desarrollo Organizacional, mantiene la Contraloría de Servicios y crea cuatro nuevos órganos: Asesoría

¹⁷⁴ Benemérito Cuerpo de Bomberos, “Consejo Directivo: Secretaría de Actas”, consultado el 18 de abril de 2018, <http://www.bomberos.go.cr/secretaria-de-actas/>

¹⁷⁵ *Ibíd.*

Jurídica, Planificación, Comunicación Estratégica y Mercadeo, los cuales no son contemplados con anterioridad.

Otro de los cambios por los que opta el BCBCR en su estructura administrativa es el hecho de convertir las anteriormente denominadas “subdirecciones” Administrativa y Operativa en direcciones, junto a la Dirección General del Cuerpo de Bomberos. Estas son las direcciones con más cambios, al crearse y eliminarse unidades y programas¹⁷⁶.

La organización administrativa debe adaptarse a las necesidades que requiera el órgano de acuerdo con el fin público, ya que la sociedad es dinámica, por ello así debe ser la adaptación al cambio. Además de los cambios estructurales en su conformación, también se les otorga autonomía presupuestaria, dando parte a la capacidad de ejecutar su presupuesto. Esto ocasiona que en los últimos años se incrementen los conflictos dentro de la Administración Pública con respecto al BCBCR y la CGR, debido a que este último órgano se encarga de la vigilancia de la Hacienda Pública.

Los informes de auditoría de la CGR y los proporcionados por el BCBCR reportan datos económicos distintos entre sí. Dentro de los casos encontrados está el informe de la auditoría de carácter especial de la CGR, sobre liquidación presupuestaria del año 2013, Informe n.º DFOE-PG-IF-09-2014, del 20 de noviembre de 2014, para el periodo comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre de 2013, el cual se realiza con el objetivo de verificar el cumplimiento del bloque de legalidad aplicable a la liquidación presupuestaria y la existencia de los mecanismos de control por parte de la Administración.

Producto de este informe, se determina que hay debilidades concernientes a la utilización de un único indicador de gestión, que inciden profundamente en la rendición de cuentas y limitan la medición del desempeño de dicha institución. Aunado a esto, los controles y la comprensión de la técnica presupuestaria en relación con las diferencias en los montos por concepto de ingresos en los

¹⁷⁶ Ver anexo n.º 3.

informes de ingresos, evaluación y liquidación presupuestaria, inconsistencias de algunos datos de la liquidación presupuestaria, inadecuada clasificación de ingresos y la determinación del superávit específico sin que se cuente con una base legal que lo respalde. Resultados que inciden en la veracidad y exactitud de la información que se genera para las diversas etapas del ciclo presupuestario, así como en la confiabilidad de la información para la toma de decisiones. Además, la revisión de los expedientes de los documentos presupuestarios permite conocer que su conformación no se ajusta a la normativa que los regula.

En el año 2016 se lleva a cabo el “informe de situaciones significativas de control interno identificadas en la auditoría financiera sobre los saldos de las cuentas contables del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica al 31 de diciembre de 2016” por parte de la CGR, en el que se examinan las cuentas contables de Efectivo, Inversiones a Corto Plazo, Inventarios, Propiedad, Planta y Equipo, Deudas Comerciales a Corto Plazo, Provisiones y Reservas Técnicas a Corto Plazo, también algunas cuentas de ingresos y gastos, de lo cual se extraen algunas deficiencias significativas de control interno, a saber: debilidades que afectan la razonabilidad del saldo de inventario; impotencias en el registro; control del inventario trasladado a las estaciones de bomberos; debilidades en el registro y control de la cuenta propiedad, planta y equipo; reconocimiento erróneo de obligaciones acumuladas con el personal como provisiones y reservas técnicas a corto plazo¹⁷⁷. Entonces, en el informe se concluye que los datos económicos reportados por el BCBCR crean dudas en la CGR sobre la integridad, existencia y exactitud de la institución.

Con respecto a esto a este informe, en el periódico *La Nación* se publica una noticia titulada “Dudas contables de Bomberos prenden alarma en la

¹⁷⁷ Contraloría General de la República, Informe n.º DFOE-PG-IF-20-2017 Informe de situaciones significativas de control interno identificadas en la auditoría financiera sobre los saldos de las cuentas contables del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica al 31 de diciembre de 2016 del 22 de diciembre de 2017, consultado el 1 de mayo de 2018, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017019775.pdf

Contraloría"¹⁷⁸, en la cual se expresa la opinión de CBCR acerca de este tema. En dicha noticia el director general afirma que las diferencias contables obedecen a los métodos utilizados por cada una de las instituciones, por ejemplo, en cuanto al salario de sus funcionarios, el director indica que la CGR "suman solo de enero a diciembre, pero nosotros pagamos hasta enero el salario escolar. Por eso la diferencia y no calzan las cifras"¹⁷⁹, entre otras situaciones anotadas dentro del informe.

Por lo tanto, esta incongruencia entre los informes de la CGR y el BCBCR se basa en el método de auditoría interna que se utiliza, al diferir en el sistema aplicado. Por un lado, el Cuerpo de Bomberos emplea un método auditor acorde con sus necesidades, mientras que la CGR aplica el método a la Administración Pública.

En materia judicial, se encuentra una serie de conflictos asociados al mal manejo en el pago de salarios, y también dentro de la misma convención colectiva, esto se afirma debido a la jurisprudencia estudiada recientemente (votos: 10369 – 17, 11896-17, 09783-17 de la Sala Constitucional).

El Cuerpo de Bomberos crece nacionalmente, siendo innegable que da un mejor servicio público a la población en los últimos años, pero aún debe mejorar en algunos aspectos, dentro de estos armonizar el sistema de auditoría para que tanto la CGR y BCBCR presenten ante los administrados las cuentas respectivas que sean certeras, eliminando el sentimiento de corrupción e incertidumbre que pueda generarse ante la sociedad costarricense.

¹⁷⁸ Juan Fernando Lara, "Dudas contables de Bomberos prenden alarma en la Contraloría", Periódico La Nación, 27 de enero, consultado el 26 de abril del 2018, <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/dudas-contables-de-bomberos-prenden-alarma-en-la/YOJ2XKSEWFDAPHK7SKHBU6JZY/ story/>

¹⁷⁹ Héctor Chávez León (director general del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica), citado por *Ibíd.*

B. Implicaciones y limitaciones al gasto presupuestario del Benemérito Cuerpo de Bomberos por parte de la Autoridad Presupuestaria

Antes de la Ley n.º 8228, el BCBCR no es regulado normativamente, a pesar de sus aportaciones para el país, por lo que no se le da la importancia que realmente merece, sino que la normativa se reparte en diversas leyes¹⁸⁰ y reglamentos¹⁸¹; además como una dependencia del INS está financiado por este ente.

Esta situación cambia a partir del 19 de marzo del año 2002, mediante la creación de la Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, en la que por primera vez se define al BCBCR como un órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental, creándose el Fondo del Benemérito Cuerpo, siendo el 4 % de las primas de seguros la fuente de financiamiento principal.

En el año 2008, su ley especial se reforma parcialmente, lo que acaba con constituir al BCBCR como un órgano de desconcentración máxima adscrito al INS, ampliando sus competencias, y le otorga independencia financiera, administrativa, patrimonial, técnica y operativa. Sin embargo, este cambio en su naturaleza no implica una separación total de su superior jerárquico.

Cuando entra en vigor la Ley n.º 8653 en el año 2008, además de la reforma para el BCBCR mediante el cardinal 53, se plantea el transitorio VIII párrafo último, en el que se afecta al BCBCR en relación con la AP, disponiendo lo siguiente: “(...) para el cumplimiento de sus objetivos, el Cuerpo de Bomberos no estará sujeto, por un período de doce meses, a las disposiciones que sobre

¹⁸⁰ Ley n.º 12 del 30 de octubre de 1936. Ley del Monopolio de Seguros, Ley n.º 26 del 20 de mayo de 1948. Ley que cambia el nombre del Banco de Seguros por el de Instituto Nacional de Seguros, Ley n.º 4063 del 12 de enero 1968. Ley que autoriza la contribución del Instituto Nacional de Seguros al Parque del Bombero, Ley n.º 6227 del 2 de mayo de 1978. Ley General de la Administración Pública. Referente a los entes públicos, Ley n.º 6821 del 19 de octubre de 1982. Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Ley n.º 7593 del 9 de agosto de 1996. Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP, Ley n.º 5395 del 30 octubre de 1973. Ley General de Salud, entre otras.

¹⁸¹ Reglamento para Regular la Prestación de Servicios de los Miembros Permanentes de los Cuerpos de Bomberos; Reglamento de Transporte Terrestre de Productos Peligrosos; Traslado del Cuerpo de Bomberos del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría al INS; y Reforma al Reglamento de Miembros Permanentes del Cuerpo de Bomberos.

política presupuestaria se establecen en los artículos 21, 23 y 24 de la Ley N.º 8131, Administración financiera de la República y presupuestos públicos (...)”¹⁸².

La AP es creada en 1979 mediante el Decreto 10855-H, como consecuencia de una gran crisis económica y financiera, debido a la imposibilidad del Estado de tomar medidas fiscales y financieras que conduzcan a evitar dicha crisis. El Ministro de Hacienda de ese momento presenta ante el Fondo Monetario Internacional una solicitud de asistencia técnica en el campo del presupuesto gubernamental, lo cual comprende la realización de un estudio en materia presupuestaria¹⁸³.

El órgano ejecutivo de la AP es la STAP, cuya misión es “contribuir al uso racional de los recursos públicos, mediante la elaboración y seguimiento de las directrices y normativas en materia de política presupuestaria y la participación en la evaluación de la gestión institucional”¹⁸⁴. De esta manera, la STAP “promueve, elabora y da seguimiento a las directrices y lineamientos generales en políticas presupuestaria, empleo, salarial, inversión y endeudamiento (...)”¹⁸⁵.

La Ley n.º 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, crea la sujeción del proceso presupuestario al plan nacional de desarrollo, además se especifica que el presupuesto debe ser equilibrado y no pueden atenderse gastos corrientes con ingresos de capital. El ordinal primero plantea el ámbito de aplicación de la Ley n.º 8131, el cual se ve aplicado tanto a la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y dependencias, como a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Tribunal Supremo de Elecciones; los entes descentralizados y las empresas públicas. Sin embargo, no se encuentran afectos a los alcances de esta ley los bancos públicos

¹⁸² Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8653 Ley Reguladora del Mercado de Seguros”, transitorio VIII.

¹⁸³ Ministerio de Hacienda, “Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria”, consultado el 4 de mayo de 2018, <http://www.hacienda.go.cr/contenido/71-secretaria-tecnica-de-la-autoridad-presupuestaria>.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ Isabel Ulate Campos, analista de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, entrevistada por la autora, Alajuela, Costa Rica, 27 de mayo de 2018.

y el INS, excepto en lo correspondiente a la tramitación de aprobación de presupuestos, suministro de información económica, financiera y de ejecución física de los presupuestos, obligación de atender requerimientos de información de Contabilidad Nacional y sobre el régimen de responsabilidad¹⁸⁶.

De acuerdo con lo establecido tanto en el transitorio antes citado como en la primera norma de la Ley n.º 8131, el BCBCR queda sujeto a la AP, en tal sentido la AP elabora la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria, que es conocida por el Consejo de Gobierno y la aprobación definitiva corresponde al presidente de la República. Estos lineamientos deben publicarse a más tardar el 31 de marzo del año que precede al ejercicio de que se trate y son de aplicación obligatoria¹⁸⁷. No obstante, el INS no está sujeto a la AP, entonces ¿si el BCBCR es un órgano desconcentrado adscrito al INS, siendo una misma persona jurídica, y el INS no está sujeto a la AP, acaso esto no conlleva a que el BCBCR como dependencia también se encuentre exento de las directrices sobre política presupuestaria? La PGR ventila acerca de este tema.

En el Dictamen n.º C-086-2017 del 2 de mayo de 2017, la PGR respondiendo el Oficio n.º CBCR-009066-2016-DGB-00357, en el que se consulta si el BCBCR está sujeto a los preceptos contenidos en la Ley n.º 8131 del 18 de setiembre de 2001, ya que para el órgano consultante existe una antinomia de

¹⁸⁶ "Artículo 1º-Ámbito de aplicación. La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:

- a. La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
- b. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.
- c. La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.
- d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley. (...)

Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables a los bancos públicos ni al Instituto Nacional de Seguros, excepto en lo correspondiente al trámite de aprobación de sus presupuestos, así como a lo ordenado en los artículos 57 y 94 y en el título X de esta Ley". Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Ley n.º 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos", art. 1.

¹⁸⁷ *Ibíd.*, art. 21.

normas puesto que es un órgano adscrito al INS, siendo que este último no se encuentra sujeto a la AP; la PGR dictamina que el legislador decide reformar la Ley del Instituto Nacional de Seguros y del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y, con ello, modificar la naturaleza jurídica de ambas instituciones.

En cuanto al INS, pasa de ser una empresa pública vinculada a la planificación estatal y sujeta a las directrices que formula la AP¹⁸⁸, a una institución autónoma aseguradora del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a la que se le exceptúa de las políticas comprendidas en el Plan Nacional de Desarrollo y, bajo ciertos términos, del ámbito de aplicación de la Ley n.º 8131¹⁸⁹. Sin embargo, la inaplicación de la Ley n.º 8131 no es absoluta, de hecho, aun cuando opere la excepción, puede quedar sujeta a determinadas disposiciones¹⁹⁰.

A criterio de la PGR, no existe antinomia, debido a que se trata de “una excepción a la excepción”; es decir, el artículo 1 de la Ley n.º 8131 excluye al INS de la aplicación de las disposiciones sobre política presupuestaria, pero a su vez el transitorio VIII reserva de esa excepción al BCBCR. Se excluye al INS del control de la AP, con la salvedad del Cuerpo de Bomberos¹⁹¹.

Según la información recabada en el BCBCR, esta situación genera serios problemas en relación con el desarrollo del órgano, debido a la tardanza para resolver solicitudes de gasto. Con respecto a esta situación, el asesor jurídico del BCBCR expresa:

Ante esta situación, desde hace 4 años el BCBCR año con año ha presentado el informe en el que una vez solicitan a la Autoridad Presupuestaria que autorice en el gasto un tanto más, porque se debe construir, comprar, contratar, sin embargo, esto se vuelve engorroso, en razón de que las respuestas llegan tardíamente, tardan un año para

¹⁸⁸ Ver Procuraduría General de la República: Dictamen n.º C-354-2004 del 25 de noviembre del 2004.

¹⁸⁹ Ver Procuraduría General de la República: Dictamen n.º C-228-2009 del 25 de agosto del 2009.

¹⁹⁰ Ver Procuraduría General de la República: Dictamen n.º C-235-2012 del 8 de octubre de 2012.

¹⁹¹ Procuraduría General de la República: Dictamen n.º C-086-2017 del 2 de mayo del 2017.

autorizar el gasto solicitado, y ya cuando lo hacen hay otras necesidades más¹⁹².

El 1 de enero del año 2010 el BCBCR empieza sus labores en un nuevo edificio, como órgano de máxima desconcentración adscrito al INS. Desde ese año comienza a fortalecerse en gran medida, además el licenciado Marchena señala que para el año 2012 la curva de crecimiento es pronunciada, pero cuando se cumple el lapso establecido en el transitorio VIII de la Ley n.º 8653 (doce meses), aunque en la realidad es mucho más tiempo, el Cuerpo de Bomberos deja de crecer como en los años anteriores, por lo que se afirma que en la actualidad este es el mayor problema en esta institución.

La AP limita el gasto del BCBCR como de otras instituciones, pero el problema, según el asesor jurídico del Cuerpo de Bomberos entrevistado, no es la limitación del gasto, ya que así es adoptado por el Estado social-democrático como el costarricense, sino la dilación por parte de la AP para resolver las solicitudes planteadas por el BCBCR.

En una entrevista hecha por la investigadora a don Carlos Mena, coordinador de la Sección de Asuntos Sociales, Seguridad y Finanzas de la STAP, se conoce que en la actualidad el BCBCR tiene un superávit de aproximadamente 12 mil millones de colones, de los cuales se incorporan solo 2 mil millones de colones para el año 2019, por lo que de acuerdo con las labores efectuadas por la STAP, las instituciones son transparentes con sus ingresos y gastos.

También indica que “Si una institución incorpora más ingresos lo que pasa es que a final de año tiene presupuesto sobrante y no es buen ejecutor, (...) no es cierto que nosotros no lo dejamos gastar, más bien con ellos somos más expeditos en las ampliaciones porque su naturaleza es diferente”¹⁹³.

¹⁹² Licenciado Luis Carlos Marchena, asesor jurídico del Benemérito Cuerpo de Bomberos, entrevistado por la autora, San José, Costa Rica, 14 de mayo de 2018.

¹⁹³ Carlos Mena, coordinador de Asuntos Sociales, Seguridad y Finanzas de la STAP, entrevistado por la autora, San José, Costa Rica, 31 de mayo de 2018.

Además, destaca la labor que lleva a cabo el BCBCR de la siguiente manera:

El BCBCR cada año ha estado solicitando una ampliación de límite, para inversión, porque han entrado en una tónica de un plan de inversiones bastante interesante, donde está remodelando estaciones, están ampliando, mejorando, creando nuevas estaciones, entonces uno como funcionario público puede ver que están los recursos invertidos, esto repercute como un beneficio a la sociedad. No por eso se debe dejar de revisar de que se cumpla con la normativa que le compete, por ejemplo, que esté inscrito en el Banco de Proyectos, el gasto esté supeditado a algún orden técnico. BCBCR tiene esta información¹⁹⁴.

La labor que realiza la AP, y su órgano ejecutivo la STAP, es muy importante a nivel país debido a que funge como vigilante de los recursos públicos, un ordenador que trabaja con lineamientos y disposiciones generales para todas las instituciones públicas sometidas a este régimen; no obstante, en consonancia con lo establecido en la jurisprudencia y doctrina administrativa, el BCBCR debe estar sujeto bajo ciertos límites, al igual que el INS de la regulación de la AP, porque el BCBCR no es más que un órgano desconcentrado que cuenta con personalidad jurídica meramente instrumental.

C. Vacíos legales

La Ley del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica data desde el año 2002, momento en que -como se expuso constantemente durante este trabajo investigativo- es un órgano de mínima desconcentración adscrito al INS. Al realizarse la reforma parcial en el año 2008, hay aspectos que no son corregidos, en donde hoy refieren al INS, pero en la realidad no actúa de esa forma.

¹⁹⁴ *Ibíd.*

Se demarcan dos vacíos legales encontrados:

- Administración del Recurso Humano del BCBCR, ¿le corresponde al BCBCR o al INS?: En el artículo segundo de la Ley n.º 8228 se dispone la capacidad del BCBCR de administrar su recurso humano, en concordancia con el artículo 7 párrafo último que señala que el Cuerpo de Bomberos queda autorizado para crear plazas o puestos vacantes, pero el artículo 9 de dicha ley expresa: “(...) para el ejercicio del cargo, los bomberos serán funcionarios con la autoridad, las facultades y las atribuciones que les brindan la presente Ley, su Reglamento y la demás reglamentación emitida al efecto por el INS”, además agrega que el “Régimen de los Bomberos Voluntarios, Adscritos, Honorarios, el Régimen de los Brigadistas y otros de similar naturaleza, serán reglamentados por el INS”¹⁹⁵.

Entonces, se está ante una gran contradicción, porque por una parte se le da la potestad al BCBCR de administrar su recurso humano y crear plazas y, por otro lado, el INS -como superior jerárquico- emite la reglamentación de diferentes regímenes de bomberos, excluyendo a los bomberos asalariados. En torno a este tema, mientras que los artículos 2 y 9 de la Ley n.º 8228 otorgan la potestad al BCBCR de administrar su recurso humano, pareciera que este se ve limitado a la creación de plazas en tanto al INS le corresponde la reglamentación de las facultades y atribuciones bomberiles, así como de los regímenes de bomberos voluntarios, honorarios, adscritos, entre otros.

- Regulación de servicios especiales por reglamento: otro aspecto por considerar como un vacío legal es el hecho de que hay temas que se encuentran regulados por reglamento, ergo deben ser normados por su relevancia para el desempeño del órgano, tal es el caso de los servicios especiales que brinda el Cuerpo de Bomberos a nivel nacional.

¹⁹⁵ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos”, art. 9.

El reglamento vigente de la Ley n.º 8228 dedica el capítulo V a los servicios especiales y se conceptualizan como:

(...) La comercialización de bienes, servicios técnicos profesionales, servicios auxiliares de seguros y cualquier otra actividad respecto de la cual el Cuerpo de Bomberos cuente con los recursos materiales y humanos correspondientes para su efectiva realización, siempre que no se afecte la imagen institucional ni se encuentra dentro de las funciones primordiales que brinda el Cuerpo de Bomberos, por cada uno de los cuales y de conformidad con lo previsto en el inciso k) del artículo 7(bis) de la Ley 8228, se cobrará una remuneración económica que garantice la sostenibilidad y continuidad de cada servicio o actividad y el fortalecimiento financiero del Fondo. Todo lo referente a la comercialización de bienes y servicios estará regulado por el Consejo Directivo¹⁹⁶.

Estos servicios constituyen una fuente de financiamiento, al ser proporcionados por el órgano que se comercializan, tanto en los bienes, como en el recurso humano. Se debe destacar que en dicho artículo se indica que se encuentran regulados por el Consejo Directivo.

Dentro de los servicios técnicos profesionales facultados por el reglamento, se encuentran: visado de planos, control de equipo de protección, fiscalización del servicio de mantenimiento de equipos de protección utilizados tanto para combatir y mitigar el riesgo de incendio como aquellos empleados para la prevención y atención de situaciones específicas de emergencia, evaluación de riesgos, investigación de incendios, y abre la posibilidad de que el Consejo Directivo pueda crear más servicios técnicos.

Los servicios especiales son en su mayoría tutelados reglamentariamente, pues en la ley la única referencia que se hace a ellos se encuentra en el artículo 7 bis, inciso k), que señala que son funciones del Consejo Directivo del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: “Definir las tarifas que el Cuerpo

¹⁹⁶ Poder Ejecutivo de Costa Rica, “Decreto Ejecutivo n.º 37615-MP Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, art. 84.

de Bomberos cobrará por la prestación de los servicios especiales y sus variaciones, lo cual se establecerá en el Reglamento de esta Ley”¹⁹⁷.

El Cuerpo de Bomberos define la prestación de los servicios especiales mediante un contrato de acuerdo con los criterios de oportunidad, los requerimientos del servicio y la disponibilidad técnica y material con que cuente la institución para la prestación del servicio.

Por su contenido, los servicios especiales deben ser regulados por ley y no por reglamento, por el principio de seguridad jurídica, ya que contienen en alguna medida además de una función del órgano, una fuente de financiamiento para la institución.

Es necesario integrar a la Ley n.º 8228 estos temas expuestos, en primera instancia para armonizar la normativa especial y en segundo lugar para dar seguridad jurídica al incorporar a la ley un tema que en la actualidad es regulado reglamentariamente y al ser esto así, puede modificarse con más facilidad.

Capítulo IV: Propuesta de ley

En este capítulo se realiza un estudio de derecho comparado, tomando como referencia cuerpos de bomberos a nivel internacional con grandes poblaciones. Para ello y en razón al objeto de estudio de la presente investigación, se escoge un órgano desconcentrado y un ente descentralizado, con el fin de estudiar los efectos que conlleva la naturaleza jurídica en la Administración Pública.

Por otra parte, y con referencia a lo desarrollado a lo largo de este trabajo de investigación, se estudia la aplicación de la ley con respecto a los principios rectores del servicio público, finalizando con una propuesta de ley que reforme los artículos 1 y 21 la Ley n.º 8131, modifique la Ley n.º 8228 y derogue el transitorio

¹⁹⁷ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos”, art. 7 bis inciso K).

VIII de la Ley n.º 8653, con el objetivo de proveer al BCBCR mejores condiciones en su cometido público.

Sección I: Primeras consideraciones acerca de una nueva reforma de ley para el Cuerpo de Bomberos, estudio de derecho comparado

Los cuerpos de bomberos son reconocidos a nivel mundial por el servicio que brindan a la población en cada circunscripción territorial; algunos poseen equipo más tecnológico y moderno que otros, afectando el principio de eficiencia. No obstante, a pesar de que la labor bomberil sea muy similar en cada Estado, su organización y estructura administrativa varía según las necesidades y el desarrollo histórico del cuerpo de bomberos.

Costa Rica es el único país en el mundo del que se tiene conocimiento que es dependencia de un monopolio estatal de seguros. Los cuerpos de bomberos de otros Estados son parte del Poder Ejecutivo, una entidad descentralizada, de la cartera de gobierno o incluso son administrados por los municipios.

En esta sección se toma como referencia el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Buenos Aires Argentina y el Heroico Cuerpo de Bomberos de Ciudad de México. De esta forma, se dispone un apartado para cada uno de ellos, en el que se estudia la manera en que se encuentra organizado y estructurado cada cuerpo de bomberos a nivel jurídico-administrativo. Posteriormente se realiza una comparación jurídica con la Ley n.º 8228.

Como primera consideración, para distinguir la figura de la desconcentración y descentralización en este apartado, se siguen las ideas de Bielsa y de Vallina Velarde, citadas por Jaime Baca Rivero:

1. La descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración es un sistema o tendencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la

descentralizada, y se presenta como una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

2. La descentralización no comprende la desconcentración, ya que esta no supone el traspaso de competencia a otra persona moral distinta, como en el supuesto de la descentralización, sino -como se indica- un aumento de la competencia de los órganos administrativos inferiores de un organismo a costa de la competencia jerárquica de los superiores.

3. Los órganos inferiores en cuyo favor se efectúa la desconcentración pueden ser centrales o periféricos, de aquí la posibilidad de distinguir entre una desconcentración vertical y otra horizontal.

4. Existe desconcentración vertical cuando es un órgano central; por ejemplo, si se transfieren competencias de una subsecretaría a una dirección general. En contraste, en la desconcentración horizontal el destinatario es un órgano periférico; por ejemplo: la creación de las delegaciones de autotransporte federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes¹⁹⁸.

Anticipadamente, es necesario comentar que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Buenos Aires Argentina es un órgano desconcentrado del Ministerio de Seguridad, mientras que el Heroico Cuerpo de Bomberos de la Ciudad de México (CBCMX) es un ente descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, por ello la importancia de lo antes precisado.

¹⁹⁸ Jaime Baca Rivero, "Descentralización y desconcentración", *Revista de la Administración Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública* 67/68, (1986): 15-32, consultado el 7 de junio de 2018, www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_67-68_1986.pdf

A. Estudio del caso de Argentina, Ley n.º 25.054 del 10 de diciembre de 1998-modificatorias

Argentina es un país ubicado en Suramérica, con una superficie de 2 780 400 km² y una población de 40 117 096 habitantes según el censo 2010¹⁹⁹. Buenos Aires es una ciudad autónoma, regida por un sistema federal, mientras que todos los demás territorios del país se organizan en provincias y estas en municipios; por lo tanto, Argentina es un Estado federal descentralizado.

La Ley n.º 25.054/1998 norma lo tendiente a la misión y organización del Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios (SNBV). En el año 2014 se modifica y la mayoría de los artículos son sustituidos por la Ley n.º 26987/2014. El SNBV se vincula al Estado nacional, es decir al Poder Ejecutivo²⁰⁰, mediante la Dirección Nacional de Protección Civil del Ministerio de Seguridad de la Nación.

El Ministerio de Seguridad se compone como un ente descentralizado del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, es una institución separada de la Administración Central, a la cual se le transfieren competencias específicas. “Poseen autarquía financiera, personería jurídica y patrimonio propio, y la jurisdicción central de la que dependen ejerce solo el control administrativo y designa sus autoridades. En el Presupuesto nacional figuran separadamente de la Administración Central”²⁰¹.

Dentro de las aptitudes del Ministerio de Seguridad, está asistir al presidente de la nación y al jefe del Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo concerniente a la seguridad interior, a la preservación de

¹⁹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos, República de Argentina (INDEC), “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010”, consultado el 28 de junio de 2018, https://www.indec.gob.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=0&s=0&c=2010

²⁰⁰ Círculo de Legisladores de la Nación Argentina, Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales y Asociación Argentina de Administración Pública, “Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional”, 2014, consultado el 12 de junio de 2017, <http://www.adminpublica.org.ar/OrganizacionDelEstadoYDeLaAdministracionPublicaNacional.pdf>

²⁰¹ *Ibíd.*

la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático²⁰².

La Secretaría de Protección Civil es un ente provincial, representada por un secretario general a nivel estatal. Sus funciones se delimitan a:

1. Asistir al Ministro en la implementación de las acciones tendientes a preservar la vida, los bienes y el hábitat de la población ante desastres de origen natural o producidos por el hombre, coordinando el empleo de los recursos humanos y materiales del Estado Nacional en las etapas de mitigación, respuesta y reconstrucción.
2. Comprender la formulación de la doctrina, políticas y planeamiento para la coordinación de las acciones de protección civil tendientes a prevenir, evitar, disminuir o mitigar los efectos de los desastres naturales o causados por el hombre, coordinando el apoyo federal e internacional en el marco de las directivas internacionales para la reducción de los riesgos.
3. Entender en la integración, coordinación y concertación de las actividades de Protección Civil con los organismos federales, provinciales, municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la sociedad civil.
4. Proponer políticas de capacitación y planificación de las actividades referidas a la protección civil para salvaguardar la vida, los bienes y el medio ambiente.
5. Coordinar las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio de la Nación.
6. Efectuar la coordinación del Sistema Nacional de Gestión integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR) creado por la Ley N° 27.287 y del Sistema Federal del Manejo del Fuego creado por la Ley N° 26.815.
7. Entender, en lo concerniente al Estado Nacional, en la aplicación de la Ley N° 25.054, sus modificatorias y normas complementarias y en la gestión de los recursos que hacen al sistema nacional de bomberos voluntarios.
8. Dirigir la formulación e implementación del Plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres²⁰³.

A su vez, la Secretaría de Protección Civil tiene a su cargo la Dirección Nacional de Protección Civil, la cual -circunscrita al ámbito bomberil- funge como

²⁰² *Ibíd.*

²⁰³ Ministerio de Seguridad, "Secretaría de Protección Civil", consultado el 15 de junio de 2018, <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/secretariaproteccioncivil>

autoridad de aplicación, siendo la responsable de llevar adelante un Registro de Entidades de Bomberos Voluntarios, a efectos de controlar el cumplimiento de los requisitos; realiza una propuesta reglamentaria al Poder Ejecutivo, junto con el Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios; y es responsable del control de inventarios de equipo, material o bienes destinados al servicio que se adquieran por medio de los subsidios de ley²⁰⁴.

La ley señala expresamente el carácter de servicio público prestado de forma gratuita a la población y voluntaria, por lo que la actividad bomberil se encuentra ajena a las normas laborales. Los entes que integran el SNBV son divididos en tres grados:

1°. El primer grado está compuesto por las asociaciones de bomberos voluntarios, cuya misión es “la prevención y extinción de incendios y la intervención operativa para la protección de vidas o bienes que resulten agredidos por siniestros de origen natural, accidental o intencional”²⁰⁵. Las funciones bomberiles se circunscriben a:

- a) la integración, equipamiento y capacitación de un cuerpo de bomberos destinado a prestar los servicios;
- b) la prevención y control de siniestros de todo tipo dentro de su jurisdicción;
- c) la instrucción de la población, por todos los medios a su alcance, en lo relativo a la prevención de todo tipo de siniestros, tendiendo a crear una verdadera conciencia en tal sentido;
- d) constituirse en las fuerzas operativas de la protección civil a nivel municipal, provincial y nacional;
- e) documentar sus intervenciones²⁰⁶.

²⁰⁴ Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, “Ley n.º 25.054 Ley del Bombero Voluntario-Bomberos-Fuerzas de Seguridad-Entidades sin Fines de Lucro: 16 de diciembre de 1998”; modificada por la Ley n.º 26987/2014, arts. 1, 7, 8 y 14.

²⁰⁵ *Ibíd.*, art. 2.

²⁰⁶ *Ibíd.*, art. 2.

2°. El segundo grado está integrado por las federaciones de asociaciones de bomberos voluntarios, que representan a las asociaciones de bomberos voluntarios que nuclean²⁰⁷.

3°. El tercer grado lo constituye el Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina, es único en el país y se encarga de representar ante los poderes públicos nacionales e internacionales, las federaciones de asociaciones de bomberos voluntarios y los sistemas provinciales que agrupan y aprueban el presupuesto²⁰⁸. Entonces, las asociaciones, las federaciones, el Consejo Nacional y la fundación conforman el SNBV de Argentina.

En cuanto al financiamiento del SNBV, la modificación a la Ley n.° 25.054 estipula que sus ingresos emanan del 5 % de las primas de seguros con excepción a las primas provenientes de los seguros de vida, a cargo de las aseguradoras.

La Superintendencia de Seguros es la entidad estatal encargada de girar los montos recaudados al Ministerio de Seguridad de la Nación, debiendo ser distribuidos, según el artículo 13 de la Ley n.° 25.054-modificatorias, de la siguiente manera:

-El 78 % a las asociaciones de bomberos voluntarios distribuido en partes iguales con un destino exclusivo a la adquisición de materiales, equipos de vestuarios y demás elementos utilizados en la lucha contra el fuego y la protección civil de la población; así como a la conservación y mantenimiento en perfecto estado y condiciones del uso de los mismos.

²⁰⁷ "Artículo 4°: Reconócese a las federaciones de asociaciones de bomberos voluntarios como entes de segundo grado, representativos de las asociaciones de bomberos voluntarios que nuclean". *Ibíd.*

²⁰⁸ "Artículo 5°: Reconócese al Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina como único ente de tercer grado, representativo ante los poderes públicos nacionales e internacionales, de las federaciones de asociaciones de bomberos voluntarios y los sistemas provinciales que ellas agrupan. Reconócese los símbolos, uniformes, sistema único de escalafón jerárquico y nomenclaturas que para su aplicación dicte". *Ibíd.*

-Un 12 % debe distribuirse entre las federaciones provinciales de asociaciones de bomberos voluntarios que integren el Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina, en forma proporcional según sus afiliadas, con destino a: 6 % del total a inversiones necesarias para su funcionamiento y 6 % del total a gastos de sus escuelas de capacitación.

-El 2 % destinado a la Dirección Nacional de Protección Civil para ser asignado a gastos de fiscalización de las entidades, el establecimiento de centros regionales de control y la adquisición de bienes que permitan el cumplimiento de las obligaciones que le impone la ley.

-El 6 % dirigido al Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina, con destino exclusivo a la Academia Nacional de Capacitación de Bomberos Voluntarios.

-Un 2 % al Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina para gastos de funcionamiento, representación de la entidad y de cumplimiento de las obligaciones impuestas por ley.

Recientemente se resuelve un proceso de solicitud de medida cautelar en el Juzgado Contencioso Administrativo Federal 7. En este proceso el Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios solicita la medida cautelar de no innovar por medio de la cual se ordena al Ministerio de Seguridad de la Nación a que se abstenga de transferir los dineros depositados por la subestimación presupuestaria del fondo de financiamiento para el año 2018, a cualquier otro lugar o destino que no tenga relación con los mecanismos de distribución establecidos por la Ley n.º 25.054-modificatorias²⁰⁹.

El Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios debe dar cumplimiento en lo relativo a la rendición de cuentas de los fondos que se

²⁰⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, proceso de conocimiento: CAF n.º 31997/2009/CAI-CSI, del 26 de diciembre de 2017.

distribuyan correspondiente al subsidio regulado en la Ley n.º 25.054²¹⁰, siendo aplicables las disposiciones de la Ley de Administración Financiera del Estado Nacional.

El control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de los fondos o subsidios antes expuestos es competencia de la Auditoría General de la Nación, cuya misión es el ejercicio del control externo del Sector Público Nacional mediante “la realización de auditorías y estudios especiales para promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas y sus resultados para el perfeccionamiento del Estado en beneficio de la sociedad”²¹¹.

B. Estudio del caso del Distrito Federal de México

Los Estados Unidos Mexicanos es un país federalista debido a su gran extensión territorial, que cuenta con una superficie de 1 964 380 Km y con una población de 119 938 473 personas²¹². Su historia, su ámbito geográfico, sus diferencias étnicas y sus características regionales, así lo requieren.

Considerando que es un país extenso -ergo muchas de las comunidades o estados se encuentran influidos por diferentes factores, por lo cual se desarrollan de forma distinta-, cada estado federal cuenta con su legislación propia, de acuerdo con sus necesidades. En tal sentido, el caso concreto que se estudia comparativamente es el del Heroico Cuerpo de Bomberos de Ciudad de México.

El Estado federal por origen y esencia implica desconcentración y descentralización del poder, decisiones, atribuciones, funciones, recursos y

²¹⁰ Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, “Ley n.º 25.054 Ley del Bombero Voluntario-Bomberos-Fuerzas de Seguridad-Entidades sin Fines de Lucro”; modificada por la Ley n.º 26987/2014, art. 8 inciso d).

²¹¹ Auditoría General de la Nación, República de Argentina, “El Control Externo del Sector Público de la Nación”, consultado el 15 de junio de 2018, <https://www.agn.gov.ar/mision>

²¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Población total al 2015”, consultado el 28 de junio de 2018, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>

beneficios. A la descentralización funcional se le denomina “coordinación intergubernamental”, mientras que el ente descentralizado toma el nombre “organismo paraestatal”.

La desconcentración administrativa y la descentralización empiezan a relucir en México a partir de los años sesenta, cuando se decide combatir de manera sistemática la centralización mediante una “serie de decisiones tendientes al acercamiento de la administración a todas las regiones de la nación, con el propósito de acelerar y agilizar los trámites inherentes y de terminar, asimismo, con funciones duplicatorias y sobre todo de desperdicio de recursos”²¹³.

El CBCMX tiene una vasta normativa, tanto en su aspecto general como en su forma más específica. Su ley especial, Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, del 24 de diciembre de 1998, posee un marco jurídico que le permite actuar profesionalmente como un órgano descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal. Actualmente el Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal cuenta con 16 estaciones a lo largo de la capital, encargadas de prevenir, controlar y mitigar incendios y otras situaciones de emergencia que su ley designa.

Se constituye como un órgano descentralizado o paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, que brinda un servicio público especializado y de carácter civil, al establecerse que “contará con personalidad jurídica y patrimonio propio y tendrá autonomía operativa y financiera con el propósito de realizar y coordinarse de manera eficiente en el desempeño de las funciones y ejercicio de atribuciones que esta Ley le confiera (...)”²¹⁴.

Conduce su relación con el jefe de Gobierno del Distrito Federal por medio de la Secretaría de Protección Civil, la que actúa como Coordinadora Sectorial,

²¹³ Elena Jeannetti Dávila, “La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional”, *Revista de la Administración Pública* 67/68, (1986): 15-32, consultado el 7 de junio de 2018, www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_67-68_1986.pdf

²¹⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal de México, IV Legislatura, “Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal: 24 de diciembre de 1998”, art. 2, párrafo segundo.

para fines de congruencia global de la Administración Pública descentralizada, con “el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación”²¹⁵.

La Secretaría de Protección Civil tiene como objetivo primordial proteger la vida, bienes y entorno de la población de la Ciudad de México, así como mitigar los efectos destructivos que los fenómenos perturbadores puedan ocasionar a la estructura de los servicios vitales y los sistemas estratégicos del Distrito Federal²¹⁶.

Como ente descentralizado, la Junta de Gobierno es la máxima autoridad del Heroico Cuerpo de Bomberos, sus atribuciones son indelegables y es la instancia encargada de definir las políticas y estrategias del organismo; aprobar los programas y presupuestos de la entidad, además de sus modificaciones en los términos de la legislación aplicable; entre otras²¹⁷.

Mientras que la Junta de Gobierno establece las políticas, estrategias y lineamientos por seguir, la Dirección General es la encargada de ejecutarlas bajo la figura del director general. Del mismo modo, representa al ente ante autoridades nacionales e internacionales y tiene facultades de apoderado para actos de administración y dominio y para actuar ante los Tribunales de Justicia con facultades generales y las que requieran cláusula especial de acuerdo con la ley. El numeral 12 de la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos de Ciudad de México otorga atribuciones al director general, de las cuales se destacan:

1. Representa al ente ante toda clase de autoridades y particulares, para lo cual tiene facultades de apoderado para actos de administración y dominio, para litigios y cobros.

²¹⁵ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 26 de julio de 1994, art. 102.

²¹⁶ Secretaría de Protección Civil de Ciudad de México, “Secretaría de Protección Civil”, consultado el 15 de junio de 2018, <http://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>

²¹⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal de México, IV Legislatura, “Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal”, arts. 5, 7, 9.

2. Propone a la Junta de Gobierno todas aquellas medidas que optimicen el funcionamiento operativo y administrativo del Cuerpo.
3. Realiza los informes de actividades y balances financieros trimestralmente incluyendo toda clase de aportaciones recibidas de particulares, que entrega a la Junta de Gobierno con el objeto de que sea evaluada la labor del ente y sean previstas las medidas para mantener un servicio eficiente, garantizando también la legalidad y transparencia necesarias. Además, informa al personal el resultado de los balances de actividades e informes financieros elaborados.
4. Lleva a cabo anualmente un informe general de actividades en el que se desglosa la información de todos los servicios que durante el año haya prestado el Cuerpo de Bomberos, con el propósito de proponer a la Junta de Gobierno las políticas tendientes a prevenir los siniestros y contingencias de mayor frecuencia.
5. Presenta a la Junta de Gobierno los reglamentos, manuales de organización y procedimientos, así como cualquiera otra disposición de aplicación interna u operativa.
6. Elabora un proyecto de presupuesto de egresos, que pone a consideración de la Junta de Gobierno, para su ratificación.
7. Proporcionar información al Consejo del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, sobre la situación que guarda el Organismo.
8. Acatar las disposiciones de la Junta de Gobierno
9. Asegurar la continuidad y correcta prestación del servicio.
10. Adoptar las medidas para el correcto desarrollo de las funciones de los elementos del Cuerpo.
11. Entre otras²¹⁸.

La ley crea el Consejo del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, que es el órgano asesor, de consulta y análisis cuyo fin es la búsqueda el

²¹⁸ *Ibíd.*, art. 12.

constante mejoramiento y profesionalización del organismo con la facultad de emitir opiniones y recomendaciones a la Junta de Gobierno, así como de transmitirle ideas y propuestas que hagan llegar la población y los bomberos.

También, relaciona a la AL del Distrito Federal con el Organismo, por medio de los órganos competentes de aquella; debe conocer del desempeño del ente, determinar su problemática y proponer medidas de solución con intervención del director General y de la junta de Gobierno; tiene la facultad de solicitar al director general cualquier tipo de información que competa al Cuerpo de Bomberos; entre otras funciones.

Según la ley del Heroico Cuerpo de Bomberos de Distrito Federal, numeral 7, apartados II, III, IV, V y VI, cuenta con cuatro direcciones: Operativa, Técnica, Academia de Bomberos y Administrativa.

La Dirección Operativa es la responsable de coordinar las acciones de prevención, atención y mitigación de incendios, atención de siniestros, entre otras emergencias cotidianas que ponen en riesgo las vidas humanas y su entorno.

La Dirección Técnica elabora los dictámenes de equipos de nuevas tecnologías para optimizar el funcionamiento del organismo y los dictámenes de prevención de incendios, además organiza los sistemas de información y estadísticas de las acciones y servicios proporcionados por el organismo.

La Dirección de la Academia de Bomberos es la encargada del funcionamiento de la Academia; del desarrollo con calidad de los programas, planes de estudio de formación básica, especialización y actualización; de calificación del personal docente e instructores. Todo ello para garantizar la calidad académica especializada.

A la Dirección Administrativa le corresponde brindar el apoyo para el logro de los objetivos y metas de los programas, proyectos y demás actividades o eventos a cargo del organismo, mediante el uso adecuado y productivo de los

recursos humanos, materiales y financieros asignados conforme a las disposiciones respectivas.

El patrimonio del CBCMX se compone de bienes muebles e inmuebles que el Gobierno del Distrito Federal asigne; subsidios, donaciones y demás aportaciones que el propio Gobierno del Distrito Federal otorgue; donaciones y demás aportaciones voluntarias, herencias, legados, transferencias y otros aportes que las personas físicas, morales o cualquier organismo nacional o extranjero hagan al Cuerpo de Bomberos; los derechos, rendimientos, recuperaciones, intereses y demás ingresos que sus inversiones, derechos y operaciones le generen; además de los derechos por la prestación de servicios de prevención de incendios o de atención de emergencias con motivo de eventos masivos con fines lucrativos, así como aquellos de asesoría y capacitación a la iniciativa privada; todas aquellas aportaciones que haga el Patronato; y cualquier otro en que la institución se vea beneficiada²¹⁹.

En cuanto al tema presupuestario, la Junta de Gobierno por medio de la Secretaría de Protección Civil, hace llegar al jefe de Gobierno el presupuesto que estime necesario de acuerdo con las necesidades estipuladas, y con sujeción a los lineamientos que en materia de gasto establezca la legislación correspondiente a efecto de su consideración para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos que el Jefe de Gobierno envíe a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal²²⁰. El presupuesto anual de la institución se decreta en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que apruebe la AL del Distrito Federal.

Una vez determinado el presupuesto anual, la institución se encarga de manejar y distribuir sus recursos propios por medio de sus órganos administrativos y en lo que corresponde a la recepción de subsidios y transferencias, los recibe de la Secretaría de Finanzas, en los términos que se fijan en los presupuestos de egresos anuales del Distrito Federal y se sujeta a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

²¹⁹ *Ibíd.*, art. 26.

²²⁰ *Ibíd.*, art. 28.

En esta institución asimismo se encuentra el órgano de vigilancia integrado por un contralor interno designado por la Contraloría General del Distrito Federal, la cual es la encargada de “la fiscalización, evaluación y control de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades paraestatales del Gobierno de la Ciudad de México”²²¹.

En resumen, el Heroico Cuerpo de Bomberos es un “organismo descentralizado” de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual cuenta con autonomía administrativa, personalidad jurídica propia, con patrimonio propio e independencia operativa y financiera. Su organización administrativa se compone de la Junta de Gobierno; el Consejo; las direcciones General, Operativa, Técnica, Administrativa y Académica; la Contraloría Interna; un Consejo de Lealtad y Disciplina encargado de aplicar las sanciones administrativas al personal operativo, así como de solucionar las controversias que se generen por la aplicación del Reglamento de Lealtad y Disciplina; y el Patronato de Bomberos que coadyuva en la integración del patrimonio de la institución.

C. Análisis del derecho aplicable en Costa Rica en comparación con Argentina y México

Argentina y México son países con poblaciones cuantiosas, además de ser bastantes extensos en comparación con Costa Rica. Estos tres Estados tienen realidades distintas, por lo tanto, sus necesidades son diferentes.

El desarrollo del derecho administrativo también difiere; la organización estatal se acomoda a los requerimientos del Estado, de acuerdo con las políticas y el Plan de Desarrollo Nacional. En este sentido, mientras que Argentina es un Estado federal descentralizado, México es un Estado federal.

²²¹ Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, “Contraloría General de la Ciudad de México”, consultado el 25 de junio de 2018, <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/pcontraloria/indexContraloria.php>

El perfeccionamiento de los cuerpos bomberiles mexicanos y argentinos ocurre en estadios distintos de la historia, contribuyendo a la posición social actual, pues por lo general son reconocidos por su labor en la sociedad.

En el presente apartado se realiza un análisis comparativo de la ley argentina y la mexicana con la costarricense, respectivamente. Por lo anterior, se exponen tanto similitudes como diferencias extraídas de los cuerpos legales en estudio.

1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina-Costa Rica

1.1. Semejanzas

- Ambos son dependencias, aunque su grado difiere. En el caso de Argentina, es una dependencia del Ministerio de Seguridad, mediante la Secretaría de Protección Civil como órgano provincial, que es un ente descentralizado del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²²². El BCBCR es un órgano con desconcentración máxima del INS, empresa pública estatal descentralizada de la Administración Pública.
- Los ingresos de financiamiento provienen de las primas de seguros. En Argentina es el único subsidio que se establece por ley, siendo un 5 % de las primas de seguros, con excepción a las primas provenientes de los seguros de vida²²³. En Costa Rica se estipula un 4 % de las primas

²²² “Artículo 1°: La presente ley regula la misión y organización del Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios en todo el territorio nacional y su vinculación con el Estado nacional a través de la Dirección Nacional de Protección Civil del Ministerio de Seguridad de la Nación, o del organismo que en el futuro la reemplace, disponiendo la ayuda económica necesaria que permita su representación, así como el correcto equipamiento y formación de sus hombres a los efectos de optimizar la prestación de los servicios, en forma gratuita a toda la población ante situación de siniestros y/o catástrofes”. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, “Ley n.º 25.054 Ley del Bombero Voluntario-Bomberos-Fuerzas de Seguridad-Entidades sin Fines de Lucro”.

²²³ “Artículo 11: El subsidio a las asociaciones integrantes del sistema bomberil voluntario de la República Argentina se formará con una contribución obligatoria del cinco por mil (5%) de las primas de seguros excepto las del ramo vida, a cargo de las aseguradoras. Dicha contribución no podrá ser trasladable a las primas a abonar por los tomadores y será liquidada por los

de los seguros vendidos, y aunque esta no es la única fuente que indica la Ley n.º 8228, es la que genera más ingresos.

- Control *a posteriori* de la gestión presupuestaria. En Argentina, la Auditoría General de la Nación es el órgano autónomo y de asistencia técnica al Congreso, encargada de efectuar el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de los fondos e ingresos con un fin determinado. En Costa Rica, la CGR es la institución auxiliar de la AL en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores²²⁴; se puede comparar su labor con la Auditoría General de la Nación de Argentina.
- Inembargabilidad de bienes. El artículo 14 de la Ley n.º 25.054-modificatorias, párrafo tercero, dispone que tanto los fondos destinados por esa ley a los entes en sus distintos grados son inembargables e inejecutables, así como los bienes que integran el patrimonio de la misma²²⁵. En la ley costarricense se establece asimismo la inembargabilidad de los bienes muebles e inmuebles del BCBCR.

aseguradores a la Superintendencia de Seguros de la Nación siendo de aplicación el régimen establecido en el artículo 81 del decreto ley 20.091 para la tasa uniforme. La Superintendencia de Seguros de la Nación girará los montos recaudados a la cuenta referida en el artículo 13 de la presente ley". *Ibíd.*

²²⁴ Asamblea Nacional Constituyente, "Constitución Política de la República de Costa Rica", art. 183.

²²⁵ "Artículo 14: Todo equipo, material o bienes destinados al servicio que se adquieran por medio de los subsidios de esta ley, deberán quedar inventariados en un registro al efecto de la Dirección Nacional de Protección Civil, responsable del respectivo control.

Toda donación que sea efectuada por una persona física o jurídica a los entes enunciados en los artículos 2º, 4º, 5º y 6º de esta ley, gozará del beneficio establecido en el inciso c) del artículo 81 de la ley 20.628 (t.o. Decreto 649/1997) y modificatorias.

Los fondos destinados por esta ley a las entidades citadas en los artículos 2º, 4º y 5º como asimismo los bienes que integren el patrimonio de las mismas, serán inembargables e inejecutables. La inembargabilidad e inejecutabilidad señalada en este artículo no alcanza a los fondos correspondientes a la Fundación Bomberos de Argentina" Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, "Ley n.º 25.054 Ley del Bombero Voluntario-Bomberos-Fuerzas de Seguridad-Entidades sin Fines de Lucro".

1.2. Diferencias

- Se encuentra integrado por el SNBV, dividido en tres grados según las atribuciones: las asociaciones de bomberos voluntarios, las federaciones de asociaciones de bomberos voluntarios y el Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina. En Costa Rica no hay un sistema como tal, al no ser necesario.
- Grado de autonomía. Aunque ambos cuerpos bomberiles son dependencias, se puede afirmar que posee mayor autonomía el costarricense. De acuerdo con la Ley n.º 25.054-modificatorias, artículo 1, se establece que la Dirección Nacional de Protección Civil del Ministerio de Seguridad de la Nación se vincula al Cuerpo de Bomberos y se dispone la ayuda económica necesaria que permita su representación, así como el correcto equipamiento y formación de recurso humano en forma gratuita a toda la población. El BCBCR tiene independencia funcional, administrativa, financiera, patrimonial, recursos humanos, coordinación institucional, entre otros, de su superior jerárquico.
- Cuerpo de bomberos voluntarios. En Argentina el Cuerpo de Bomberos es voluntario²²⁶; en Costa Rica, los bomberos se dividen en: voluntarios y permanentes. Los bomberos voluntarios son regulados por un reglamento especial.
- Distribución porcentual interna del total del ingreso. En Argentina, lo recaudado por las primas de seguros es dividido porcentualmente según lo señalado en el artículo 13 de la Ley n.º 25.054-modificatorias. En Costa Rica, la Ley n.º 8228 ni su reglamento vigente indican una manera establecida de distribución de los ingresos, sino que el BCBCR los distribuye según las necesidades; por ejemplo, se tiene conocimiento

²²⁶ “Artículo 3º: Reconócese el carácter de servicio público, prestado de manera voluntaria, a las actividades específicas de los cuerpos de bomberos de las asociaciones de bomberos voluntarios que, como personas jurídicas de bien público y sin fines de lucro, funcionen en todo el territorio nacional. La actividad del bombero voluntario resulta ajena a las normas del derecho laboral”. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, “Ley n.º 25.054 Ley del Bombero Voluntario-Bomberos-Fuerzas de Seguridad-Entidades sin Fines de Lucro”.

en lo que respecta a los gastos, entre 2014 y 2017 la estructura de los gastos tiene como su principal componente la partida Remuneraciones, seguido por la de Servicios y la de Bienes Duraderos²²⁷.

- En Argentina se liquida por los aseguradores a la Superintendencia de Seguros el porcentaje establecido, posterior a esto, le corresponde a la Superintendencia de Seguros girar los montos recaudados al Ministerio de Seguridad y el ente se encarga de distribuirlos internamente en el SNBV. En Costa Rica, el dinero proveniente de las primas es girado directamente de las aseguradoras al BCBCR.

2. Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos-Costa Rica

2.1. Semejanzas

- El órgano máximo del CBCMX es la Junta de Gobierno, que establece las políticas, estrategias y lineamientos por seguir. La dirección superior del BCBCR está a cargo del Consejo Directivo y en comparación con la Junta de Gobierno del Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, sus funciones se encuentran más limitadas.
- A pesar de que la ley mexicana estudiada otorga más funciones al Cuerpo de Bomberos de las que se establecen en la Ley n.º 8228, se denota que implícitamente son las mismas que lleva a cabo el BCBCR, con excepción de una: auxiliar en el rescate o exhumación de cadáveres, cuando así lo solicite el Ministerio Público o la autoridad judicial.
- Director general. La figura del director general es reconocida tanto en México como en Costa Rica, sus atribuciones varían de un Estado a otro, pero son mayormente coincidentes, a pesar de que son menos

²²⁷ Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, "Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, informe de presupuesto ordinario 2018, DE-0443-2017", última actualización el 24 de octubre de 2017, consultado el 20 de junio de 2018. http://www.hacienda.go.cr/docs/5a20097b9adc0_DE-044317%20BOMBEROS%20Presupuesto%20Ordinario%20y%20POI%202018.pdf

explicativas las de la Ley n.º 8228. Se encuentran reguladas respectivamente en el artículo 12 de la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal del 24 de diciembre de 1998, y en el ordinal 56 del Reglamento vigente del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

- Direcciones Técnica, Operativa y Administrativa. Tanto en la ley del Cuerpo de Bomberos mexicana como en la Ley n.º 8228, se contemplan estas tres direcciones, encargadas de aspectos referentes a su organización. La única variación está en que la academia de bomberos conforma una dirección más, de esta manera en México se encuentran cuatro direcciones: Operativa, Técnica, Administrativa y Académica, mientras que en Costa Rica solo se desarrollan las direcciones Técnica, Operativa y Administrativa, además claro está, de la Dirección General.

2.2. Diferencias

- El CBCMX por ley es un ente descentralizado²²⁸. El BCBCR es un órgano de desconcentración máxima. Se denota que la legislación mexicana no distingue entre ente y órgano como sí ocurre en Costa Rica, sino que por el contrario a las instituciones descentralizadas las llaman “organismos”.
- La ley del Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal contempla el Consejo del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, que es el órgano asesor especializado de consulta, el cual emite opiniones y recomendaciones²²⁹. En Costa Rica, el Cuerpo de

²²⁸ “Artículo 1º. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general, y tienen por objeto:

I.-Crear el Organismo Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal denominado Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, el cual para los efectos del artículo 102 del Estatuto de Gobierno. Asamblea Legislativa del Distrito Federal de México, IV Legislatura, “Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal”.

²²⁹ Es el órgano asesor, de consulta y análisis que busca el constante mejoramiento y profesionalización del Organismo, con la facultad de emitir opiniones y recomendaciones a la Junta

Bomberos a nivel interno no posee órgano, departamento, dirección o unidad alguna especializada a la que se le atribuyan estas funciones, pero el director general del BCBCR puede consultar a la PGR, la cual emite un criterio sobre lo consultado.

- La Ley del CBCMX es muy extensiva en cuanto al patrimonio del Cuerpo de Bomberos, mientras que la ley costarricense se limita a indicar que los bienes muebles e inmuebles que estén siendo utilizados por el BCBCR forman parte de su patrimonio.
- El presupuesto anual debe ser determinado en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, estimado por la Junta de Gobierno y aprobado por la AL. En Costa Rica, esta labor le corresponde a la AP y a su órgano executor la STAP, las cuales aprueban el presupuesto anual con base en el plan presupuestario formulado por el director general del Cuerpo de Bomberos.

3. Diferencias que pueden favorecer al Cuerpo de Bomberos costarricense

En el apartado anterior se exponen las semejanzas y diferencias de los Cuerpos de Bomberos de Argentina, México y Costa Rica. En cuanto a las diferencias, hay algunas que pueden ser implementadas en Costa Rica, las cuales pueden ser provechosas y favorecer a grandes rasgos al BCBCR.

La ley argentina regula en el artículo 13 la distribución porcentual interna del ingreso proveniente de las primas de seguros, con excepción de los seguros de vida. Esta práctica puede implementarse a nivel reglamentario por el Consejo Directivo de la institución, para tener una mejor ejecución de su ingreso presupuestario, al presentarse un mejor orden en la distribución interna del ingreso. Se propone que sea mediante reglamento, para que tenga un mayor dinamismo, porque algún gasto puede crecer más que otro y si fuese por ley, tiene más complicación en cuanto a su modificación, lo cual afecta gravemente las funciones del BCBCR para con la población.

de Gobierno; así como recoger las propuestas y aportaciones que la población y los miembros del Organismo tengan para el mejoramiento del servicio. *Ibíd.*, art. 7 inciso IX.

Un ejemplo de lo señalado es que de acuerdo con el informe del presupuesto ordinario del 2018 del BCBCR de la STAP, en el periodo 2014 al 2017 los primeros componentes de la estructura de gastos son: remuneraciones (51,1 %), servicios (18,1 %) y bienes duraderos (5,6 %) ²³⁰. Teniendo datos de los años anteriores, se puede realizar una proyección de gastos en las distintas partidas.

La ley mexicana contempla al Consejo del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, que es el órgano asesor especializado de consulta, el cual emite opiniones y recomendaciones. La investigadora considera que es importante la creación de un órgano especializado que emita opiniones consultivas y recomendaciones en torno a temas que sean competencia del BCBCR, porque este es el único órgano a nivel nacional encargado de tutelar la seguridad humana y, por tanto, tiene los conocimientos técnicos para emitir recomendaciones y opiniones.

A partir de lo estudiado y analizado durante el desarrollo de esta investigación, este órgano debe integrarse al menos por un abogado experto en derecho administrativo, un administrador público, el director general del Cuerpo de Bomberos o el subdirector, un ingeniero químico, un economista y un representante de los bomberos, con el objetivo de proporcionar a los usuarios un equipo multidisciplinario, que resuelva de manera adecuada las consultas planteadas, así como que emita las recomendaciones pertinentes para el caso, sobre las competencias exclusivas que le son dadas por ley.

En la actualidad el BCBCR no cuenta con un órgano interno que realice esta labor, sino que cualquier consulta legal es remitida directamente a la PGR, órgano encargado de emitir opiniones consultivas y dictámenes a nivel nacional, pero se excluyen de su ámbito aspectos específicos de las funciones del BCBCR.

²³⁰ Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, “Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”.

Sección II: Proyecto de reforma de ley

Es fundamental llevar a cabo un análisis acerca de los principios rectores del servicio público de la LGAP y su aplicación en la Ley n.º 8228, de manera que exista coherencia normativa. Además, se propone una reforma a varias leyes (Ley n.º 8131 y Ley n.º 8228), la cual según la investigación realizada se ajusta más jurídicamente a lo que en la realidad sucede.

A. Principios fundamentales del servicio público aplicados a la Ley del Cuerpo de Bomberos

Los principios rectores del servicio público se fundamentan en los artículos 4 y 5 de la LGAP. La Ley del Cuerpo de Bomberos no es una realidad ajena a estos principios. El BCBCR es una institución de respuesta, siendo la única a nivel nacional encargada de la seguridad humana y del control de situaciones específicas de emergencia e incendios.

La Ley n.º 8228 no expresa que se esté ante un servicio público, no obstante, por la labor ejecutada y las competencias específicas otorgadas por ley, es posible dilucidarlo porque de acuerdo con la normativa especial, se estipula: “El Cuerpo de Bomberos será el órgano responsable de dirigir y atender, con facultades de máxima autoridad y responsabilidad, las operaciones para enfrentar los incendios, mitigar sus efectos e investigar sus causas, en cuanto a los aspectos técnicos de su competencia (...)”²³¹.

En otro de los artículos que componen la ley también se indica que “la Junta Directiva del INS deberá ordenar el giro oportuno, al Fondo del Cuerpo de Bomberos, de las sumas de dinero que determine como necesarias, (...) para que

²³¹ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos”, versión de la norma del 7 de agosto del 2008, art. 23.

dicho órgano pueda brindar servicios en forma eficaz y eficiente a la población de Costa Rica”²³², refiriéndose a la obligación establecida en el artículo 40, inciso c.

Los principios fundamentales del servicio público constituyen una obligación jurídica de carácter ineludible impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, debido a que el bloque de legalidad señalado en el ordinal 11 de la Carta Magna, al que deben ajustarse en sus actuaciones, está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del derecho administrativo²³³.

La PGR, en el Dictamen n.º C-190-96, del 27 de noviembre de 1996, desarrolla el concepto y las características de los servicios públicos, tomando como referencia la doctrina francesa, siendo la más adecuada para este tema. Citando a Benoit, el servicio público “es una actividad administrativa que tiene por objeto una prestación, que asegurar a los particulares”²³⁴. Cuando se trate de procedimientos de acción de la Administración, el servicio público “se caracteriza por el hecho que tiende a procurar una prestación a la población, es decir, que su finalidad es asegurar de forma positiva la satisfacción de una necesidad de la colectividad. El servicio público es un servicio prestado al público”²³⁵.

De la acepción del servicio público de Benoit, la PGR rescata tres notas características:

- a) que es una actividad propia de la Administración;
- b) que tiende a procurar una prestación a la población; y
- c) que esa prestación deber ser garantizada de manera efectiva. Sin embargo, conviene anotar que no obstante ser en principio el servicio

²³² *Ibíd.*, art. 2 párrafo segundo.

²³³ El artículo 6 LGAP se refiere a la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo.

²³⁴ Benoit citado por la Procuraduría General de la República: Dictamen n.º C-190-96 del 27 de noviembre de 1996.

²³⁵ Francis-Paul Benoit, *El derecho administrativo francés* (Madrid, España: Instituto de Estudios Administrativos, 1977), 931.

público una actividad propia de la Administración, ello no excluye la posibilidad de participación de los particulares en la gestión pública, por medio -especialmente- de la concesión de servicio público²³⁶.

Asimismo, en el citado dictamen la PGR rescata dos asuntos por considerar. El primero ocurre cuando la naturaleza pública que puede comportar una determinada actividad servicial presupone la respectiva declaratoria por parte del poder público; es materia de reserva de ley. El segundo término es que es posible la participación de sujetos privados en la prestación de los servicios públicos, con la autorización y bajo el control y vigilancia del Estado, mediante la figura jurídica de la concesión.

De lo expuesto se desprende que la declaratoria de una actividad económica determinada implica la atribución de la titularidad al Estado de forma que solo este o un particular autorizado puede brindar el servicio. Aunado a esto, otro efecto de declaratoria de un servicio público es que la actividad económica sale del comercio de los hombres, no pudiendo estos desarrollarla en forma libre. La única manera de dedicarse a ella es mediante una concesión o permiso del Estado²³⁷.

Para Chinchilla Marín, en una concepción estricta del servicio público, dice que se trata de una variedad de la actividad administrativa que consiste en poner a disposición de los particulares prestaciones que les son útiles. Es, en definitiva, la expresión jurídico-administrativa de la idea de la procura existencial y de la Administración que abastece, proporciona y actúa directamente para satisfacer las necesidades de los administrados²³⁸. Esta actividad administrativa presupone la *publicatio* y presenta dos elementos esenciales ambientados al derecho costarricense, que de seguido se desarrollan.

²³⁶ Procuraduría General de la República: Dictamen n.º C-190-96, del 27 de noviembre de 1996.

²³⁷ *Ibíd.*

²³⁸ Carmen Chinchilla Marín, *El servicio público, ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales?* (Madrid, España: Civitas, 1991), 964.

a) Titularidad pública: significa que esta es reservada a los poderes públicos y sustraída a la libre iniciativa privada; es decir, que el Estado o sujetos no estatales asumen su provisión y se obligan a prestarla como servicio al público, a todos, sin excepción, de una manera regular y continua. Si no hay titularidad pública, las actividades llevadas a cabo por particulares, aunque satisfagan intereses generales y estén sujetas a autorización previa, no son servicios públicos, sino servicios privados de interés público. Por el contrario, toda actividad declarada servicio público continúa siéndolo aun cuando sea ejercida por particulares a los que se haya otorgado la correspondiente concesión.

b) La actividad administrativa radica en la prestación que satisface el interés común: a través de los servicios públicos se provee a la población una serie de prestaciones, de la más diversa índole, que son necesarias para la existencia y desarrollo personal de los administrados. Esta reserva de servicios a los poderes públicos se hace para servir a los intereses generales y asegurar a todos una digna calidad de vida²³⁹.

La función pública del ente u órgano al que es atribuida la actividad administrativa debe asegurar la continuidad, regularidad, universalidad, eficiencia, adaptación al cambio e igualdad de trato del servicio. El Voto n.º 2005-14189 de las 12:57 horas del 14 de octubre de 2005 de la Sala Constitucional pauta los alcances de los principios rectores del servicio público.

Primeramente, se establece que la continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir. Por tanto, cualquier acto (por acción u omisión) de un funcionario público o imprevisión de estos en la organización racional de los recursos que tienda a interrumpir un servicio público es antijurídica. El ordenamiento jurídico administrativo costarricense hace uso de diversos mecanismos jurídicos para asegurar el cumplimiento de este principio, como por ejemplo la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales,

²³⁹ *Ibíd.*, 963.

contemplada en el Código Laboral, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos y el carácter inembargable de los bienes demaniales destinados a la prestación de un servicio público. En cuanto a la regularidad, señala que implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas.

El principio de adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico requiere que los entes y órganos administrativos tengan capacidad de prevenir situaciones, programando o planificando futuras exigencias, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o por los cambios tecnológicos. Dado esto, ninguna institución puede aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de estos y saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular.

Por otra parte, la igualdad o universalidad significa que todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas ventajas. Sobre este principio, la PGR, citando a la Sala Constitucional en la Resolución n.º 2003-5374 de las 14:36 horas del 20 de junio del 2003, establece que existen dos posibles caminos para detectar un trato discriminatorio:

(i) acreditar un par de comparación –igualdad valorativa-, o bien, (ii) acudir al mecanismo de reducir la máxima general de igualdad, a una prohibición general de arbitrariedad, caso en el cual no aparecen ya los pares de comparación. De este modo, (...) existirá una violación a la máxima general de igualdad, cuando para una diferenciación de la ley, no cabe hallar un fundamento razonable resultante de la naturaleza de las cosas o de otras causas adecuadas, o cuando desde la perspectiva de la justicia deba caracterizarse de arbitraria tal regulación. Se entenderá arbitraria una diferenciación, cuando no sea posible encontrar una razón calificada, razonable, justificada y suficiente. De esta forma, la máxima conduce a dos caminos: cuando no existe una razón de tales características, está ordenada la igualdad de tratamiento. A contrario sensu, cuando existe una

razón calificada, razonable, justificada y/o suficiente, está ordenado un tratamiento desigual²⁴⁰.

Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4 de la LGAP lo constituye el de su obligatoriedad, el cual se sobrentiende, puesto que de nada sirve afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales, si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo.

Ahora bien, la Carta Magna recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, lo que conlleva necesariamente la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente. De esta última obligación se desprende la relación sistemática de varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración”. Para el Dr. César Hines, esta referencia constitucional permite concluir que la eficiencia se ubica en el centro del universo ordinamental aplicativo a estas situaciones jurídicas administrativas²⁴¹.

La eficiencia es un principio jurídico con relevancia práctica en la fiscalización de la actividad administrativa. Aunque no hay coincidencia doctrinal en cuanto a esa cualificación, para Hines Céspedes la eficiencia debe ser considerada como un elemento más de los que integran el acto o actuación administrativas y, como tal, complementa los otros componentes de la fiscalización cuando se está frente a la ejecución individualizada de cada de una de las

²⁴⁰ Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica 038-J del 31 de marzo del 2017.

²⁴¹ César Hines Céspedes, “El principio de eficiencia como parámetro de control del acto administrativo”, *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica*, n.º 111 (2006): 59-88, consultado el 15 de junio de 2018, <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9731/9177>

prestaciones que por la situación jurídica administrativa del particular con la Administración se acredita en su favor²⁴².

El BCBCR está sujeto a los principios rectores del servicio público, esto implica que su ley deba ajustarse a los principios. De la Ley n.º 8228 se desprende la normativización de los principios antes expuestos expresados de la siguiente manera:

El principio de continuidad se manifiesta en la medida en que la labor realizada por el BCBCR constituye un servicio público de carácter esencial, debido a esto se encuentran prohibidos la huelga y el paro patronal, de acuerdo con el artículo 61 constitucional; asimismo, los bienes pertenecientes al patrimonio del BCBCR son inembargables.

Respecto al principio de regularidad, se expresa en la necesidad de utilización de los servicios brindados por BCBCR cuando suscite alguna situación específica de emergencia o incendio, de este modo la ley prevé que la institución debe adecuarse a la normalización técnica pertinente, de la misma forma se debe implementar un plan básico a la población.

El principio rector de adaptación al cambio se refiere a que el órgano debe ser dinámico, debiendo estimar cuánto va a gastar anualmente para el desarrollo de los objetivos que se proponga la institución, y así solicitar a la AP una ampliación a su presupuesto si así lo requiere. Es un principio preventivo, en el que el órgano debe prever situaciones, tomando en cuenta futuras exigencias, ya que no puede aducir escasez financiera o falta de modernización de su equipo.

Con respecto a la igualdad o universalidad, el BCBCR debe brindar su servicio a toda la población en igualdad de condiciones. El artículo 2, párrafo segundo del Reglamento vigente, detalla: “Su objetivo fundamental es velar por la seguridad de la comunidad costarricense, sin distingo alguno, en lo referente a la extinción y prevención de incendios, la protección de la vida y el control y

²⁴² *Ibíd.*

mitigación de situaciones específicas de emergencia (...)”²⁴³, resaltando el principio en cuestión.

Si bien el principio de obligatoriedad no está contemplado en la LGAP, sí lo hace la jurisprudencia mediante las sentencias. El BCBCR está sometido a este principio, por lo que se sobrentiende, por su carácter público.

²⁴³ Poder Ejecutivo de Costa Rica, “Decreto Ejecutivo n.º 37615-MP Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, art. 2, párrafo segundo.

B. Propuesta de reforma de ley para el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

“REFORMAS VARIAS A LA LEY n.º 8131, LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, Y LEY n.º 8228, LEY DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA”

EXPEDIENTE n.º

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

PROYECTO DE LEY

REFORMAS VARIAS A LA LEY n.º 8131, LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, Y LEY n.º 8228, LEY DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA

Expediente n.º

ASAMBLEA LEGISLATIVA

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (BCBCR) es el órgano nacional encargado de la protección y prevención en materia de seguridad humana en incendios y situaciones de emergencia que la Ley n.º 8228 especifica, de ahí su relevancia en la sociedad costarricense.

La Ley n.º 8228, el reglamento vigente y la cúpula de leyes especiales que norman el BCBCR forman un cuerpo normativo bastante amplio, el cual debe ser integrado de acuerdo con los principios generales del derecho y los principios fundamentales del servicio público en virtud de su labor.

El BCBCR evoluciona con el tiempo y parte de esto ocurre debido a la globalización, especialmente por la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) –CAFTA–, cuyas consecuencias son: promulgación de la Ley n.º 8653, Ley de la Apertura del Mercado de Seguros; reforma integral de la Ley del Instituto Nacional de Seguros y una reforma parcial a la Ley n.º 8228, Ley del Cuerpo de Bomberos. Es de interés esta última.

La Ley n.º 8653, en el transitorio VIII, somete al BCBCR a la Autoridad Presupuestaria (AP), mediante la Ley n.º 8131, excluyendo bajo ciertos límites al INS. Sin embargo, bajo la naturaleza jurídica del BCBCR, por encontrarse adscrito al INS, siendo un órgano de desconcentración máxima con personalidad jurídica instrumental, debe ser excluido al igual que su superior jerárquico de la AP. Esta situación limita la autonomía financiera y presupuestaria que le es otorgada mediante el artículo segundo de la Ley n.º 8228.

Otro aspecto es con relación a la Ley n.º 8228, porque el reglamento regula los servicios especiales, mas no la ley. Este servicio constituye una fuente importante de financiamiento, ya que se comercializan bienes y servicios, por tanto, resulta trascendental que sean regulados por ley, por el principio de seguridad jurídica.

El BCBCR es una institución de respuesta, por ello su regulación debe permitir que el órgano pueda desenvolverse de la manera más eficiente posible debido a la labor social que desempeña.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

“REFORMAS VARIAS A LA LEY n.º 8131, LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS; Y LEY n.º 8228, LEY DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA”

CAPÍTULO I

REFORMAS

Artículo 1.- Refórmense los artículos 1 párrafo antepenúltimo y 21 inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley n.º 8131, y sus reformas. El texto dirá:

Artículo 1º-Ámbito de aplicación. La presente ley regula el régimen económico financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos.

[...]

Las disposiciones de esta ley no serán aplicables a los bancos públicos, al Instituto Nacional de Seguros ni al Benemérito Cuerpo de Bomberos, excepto en lo correspondiente al trámite de aprobación de sus presupuestos, así como a lo ordenado en los artículos 57 y 94 y en el título X de esta ley.

[...]

Artículo 21º-Autoridad Presupuestaria. A efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria. Además de asesorar al presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas:

- a) Formular, para la aprobación posterior del órgano competente según el inciso b) del presente artículo, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1, incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento. No estarán sujetos a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria los órganos mencionados en el inciso d) del

artículo 1, además de los entes públicos y el Benemérito Cuerpo de Bomberos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan.

[...]

Artículo 2.- Modifícase la Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, n.º 8228, de 19 de marzo de 2002 y sus reformas, en las siguientes disposiciones. El texto dirá:

Artículo 41º- De los servicios especiales. Se refiere a la comercialización de bienes, servicios técnicos profesionales, servicios auxiliares de seguros y cualquier otra actividad respecto de la cual el Cuerpo de Bomberos cuente con los recursos materiales y humanos correspondientes para su efectiva realización, siempre que no se afecte la imagen institucional ni se encuentren dentro de las funciones primordiales que brinda el Cuerpo de Bomberos, por cada uno de los cuales y de conformidad con lo previsto en el inciso k) del artículo 7(bis) de esta ley, se cobrará una remuneración económica que garantice la sostenibilidad y continuidad de cada servicio o actividad y el fortalecimiento financiero del Fondo. Todo lo referente a la comercialización de bienes y servicios estará regulado por el Consejo Directivo.

Artículo 42º- De los servicios técnico-profesionales. El Cuerpo de Bomberos podrá brindar servicios técnicos profesionales, los cuales se podrán constituir en: visado de planos, control de equipos de protección, fiscalización del servicio de mantenimiento de equipos de protección utilizados tanto para combatir y mitigar el riesgo de incendio como aquellos empleados para la prevención y atención de situaciones específicas de emergencia, evaluación de riesgos e investigación de incendios.

Mediante acuerdo del Consejo Directivo podrán crearse más servicios técnicos de conformidad con las necesidades del entorno de seguridad humana y la prevención, protección y control de incendios.

Artículo 43º- Cobro de servicios especiales. Las tarifas para cobrar los servicios especiales brindados por el Cuerpo de Bomberos, se fijarán conforme con los criterios de oportunidad, complejidad del servicio y con base en parámetros de mercado -tanto nacionales como internacionales-.

CAPÍTULO II

DEROGACIONES

Artículo 3.- Derógase el transitorio VIII, párrafo último de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Ley n.º 8653, del 22 de julio de 2008.

Conclusiones

De la presente investigación se concluye:

- En Roma se origina la figura de los *vici*, o vigiles, figura política encargada de la protección contra incendios en la ciudad, creada por el emperador César Augusto en el siglo 22 a.C. El primer cuerpo de bomberos nacido en Roma consta aproximadamente de 600 esclavos. Conforme avanza la historia, se puede observar que los cuerpos de bomberos a nivel mundial surgen por una necesidad histórica de conservar propiedades y haciendas, lo cual va a generalizar este tipo de instituciones.
- El Cuerpo de Bomberos costarricense nace a la vida jurídica mediante la promulgación del Reglamento Oficial del Cuerpo de Bomberos, aprobado el 27 de julio de 1865, siendo esta la primera normativa referente al BCBCR. En un principio esta institución es una dependencia de la Municipalidad de San José, pero en el año 1914, y por motivos concernientes a presupuesto, pasa a ser dependencia de la Administración Central, donde los miembros de la Policía de Orden y Seguridad son quienes asumen la responsabilidad de operar la bomba para incendios con el apoyo de algunos vecinos que se apersonan voluntariamente para ayudar en el siniestro. No obstante, debido a la impericia y falta de tecnicismos acerca de la extinción del fuego, no se brinda un servicio adecuado en los momentos que más se requiere.

El legislador de la época observa la necesidad de una mejor prevención, protección y combate de incendios y poco después de la creación del Banco Nacional de Seguros, por medio del Decreto Ejecutivo n.º 4 del entonces presidente de la República Ricardo Jiménez Oreamuno, dispone que el BCBCR pase a ser una dependencia del citado Banco Nacional de Seguros (hoy INS), siendo este el encargado de su administración. Esta acción es realizada con

fundamento en lo ocurrido en el año anterior, al ser concebido el seguro con una función social, mediante la Ley del Monopolio de Seguros en favor del Estado de 1924.

- El BCBCR, tutela bienes jurídicos como la vida, salud y patrimonio, cuando se encuentren en una situación que provenga de un incendio o situación específica de emergencia. Al ser un servicio público, por la actividad que lleva a cabo, encuentra respaldo constitucional en los artículos 11, 27, 41, 46 párrafo último, 49, 50, 121 inciso 1), y 20), y el artículo 140 inciso 8) de la Carta Fundamental.
- La actividad aseguradora en el país data del año 1843, en el que se registra por primera vez la venta de seguros, por parte de la compañía de William Le Lacheur. El seguro funge como un medio para proteger la importación y exportación de mercadería a Europa, principalmente a Inglaterra. Las aseguradoras internacionales siguen operando en el país hasta el año 1921, en el que se origina lo denominado como la “plaga del incendiarismo”, llevada a cabo mayormente por los comerciantes, que consiste en provocar el incendio de un establecimiento con el fin de obtener el dinero del seguro.

Esta situación afecta al país a nivel internacional y por ello se promulga la Ley de Seguros de 1922, cuyo objetivo es dotar al país de una ley ajustada a la realidad, por lo tanto en 1924 se presenta un cambio fundamental en la concepción del seguro en Costa Rica que finaliza con la promulgación de la Ley de Monopolio de Seguros en favor del Estado, el 30 de octubre de ese año, reconociéndose al INS como institución autónoma.

- El 19 de marzo de 2002 entra en vigor por primera vez la Ley n.º 8228, con el propósito de elaborar una normativa adecuada que ofrezca mayor seguridad a la vida, la salud y el patrimonio de los habitantes del

país, y prevenga y proteja a los ciudadanos contra los incendios, además de las emergencias tecnológicas y naturales. Se crea el BCBCR como un órgano con desconcentración mínima adscrito al INS con personería jurídica instrumental.

La naturaleza jurídica otorgada al órgano en estudio implica que el BCBCR está autorizado para resolver y conocer de un asunto concreto sin la transferencia interorgánica de competencia al superior, así como revisar y sustituir su propia conducta, con dependencia presupuestaria y administrativa del INS; asimismo, el superior jerárquico (en este caso el INS) conserva el ejercicio de ciertas potestades, tales como: de mando (de dictarle órdenes al inferior, instrucciones o circulares...), de vigilancia de la acción del inferior, disciplinaria, de delegación y de resolución de conflictos de competencia.

De la misma manera, el artículo 2 de la primera versión de la Ley n.º 8228 otorga capacidad jurídica instrumental que recae en el director del Cuerpo de Bomberos, limitada en dos puntos: 1) facultad para accionar ante los tribunales de justicia en demanda del cumplimiento de la ley y 2) la recepción directa y con cargo a sus ingresos presupuestarios de donaciones de bienes muebles e inmuebles; se trata de una personalidad jurídica instrumental tímida y que en lo absoluto se refiere al tema financiero o presupuestario.

- En el año 2008 se promulga la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Ley n.º 8653, con lo cual se reforma integralmente la Ley del Instituto Nacional de Seguros, flexibilizando el INS. Esto ocasiona que se reforme de modo parcial la Ley n.º 8228, de forma que cambia drásticamente tanto la naturaleza jurídica del órgano como su relación con el INS, en aspectos que de seguido se tratan:

Cambio del nombre de la ley, pasando de llamarse Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros a Ley del

Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica; se modifica la naturaleza jurídica: de órgano de desconcentración mínima a órgano de desconcentración máxima, proveyendo independencia financiera y administrativa; se amplía la capacidad jurídica instrumental (capacidad de ejecución de su presupuesto), en comparación con la versión original de la ley; anterior a esta reforma, el BCBCR no cuenta con una estructura organizativa propia, debido a la desconcentración mínima que goza, por lo que es un departamento adscrito al INS el que decide su organización, en la actualidad el artículo 7 señala la organización administrativa que tiene el BCBCR; le permite al Cuerpo de Bomberos especializar sus funciones y competencias y alcanzar su independencia técnica, operativa, financiera, patrimonial y administrativa; los bienes tanto muebles como inmuebles y recursos son parte del patrimonio de bomberos y deben ser individualizados e inventariados en forma exacta, precisa y destinarse exclusivamente al cumplimiento de sus fines, estos bienes son inembargables; autoriza al BCBCR a constituir fideicomisos para la administración de recursos del Fondo de Bomberos; y agrega un artículo 7 bis, en el que se dispone la organización, funciones, funcionamiento y dietas del Consejo Directivo.

- La desconcentración mínima difiere de la desconcentración máxima en que en la primera son normas de competencia que se van a interpretar en beneficio del superior jerárquico para que este tenga en lo posible alguna interferencia con la conducta del inferior, mientras que en la segunda la LGAP niega expresamente la potestad del superior de dar órdenes. Estas normas de competencia se interpretan favorablemente a la competencia del inferior, pues la intención de la ley es desligar de la Administración una parte de la misma a efectos de que sea por completo independiente.

El fin primordial es que el servicio público que desempeña se desarrolle con calidad y eficiencia mediante la autonomía

presupuestaria. La desconcentración permite dotar al órgano desconcentrado de capacidad para llevar a cabo sus labores de una manera responsable sin injerencia del ente al que pertenece, al serle asignadas estas competencias exclusivamente al órgano.

- En la ley del BCBCR y en su respectivo reglamento, se desprende la relación jerárquica, de tal forma que en los artículos 7 de la ley y 25 del reglamento se hace notar la incidencia del INS en el Cuerpo de Bomberos, en razón de que la Junta Directiva del INS tiene la potestad de nombrar tres de los cinco integrantes que conforman el Consejo Directivo del Cuerpo de Bomberos -los otros dos son elegidos por funcionarios del BCBCR debidamente inscritos-.

Otra evidencia de esta relación interorgánica se encuentra al exponer que el INS puede reglamentar ciertos actos que son llevados a cabo por el BCBCR, tales como sus facultades y atribuciones para el ejercicio del cargo, de este mismo modo el régimen de bomberos (voluntarios y adscritos), el régimen de brigadistas y otros similares.

Mencionado lo anterior, es indubitable el poder de dirección, control y coordinación del INS sobre el Cuerpo de Bomberos mediante el Consejo Directivo y los reglamentos emitidos, pero no posee la capacidad de decidir sobre asuntos y competencias que se le dan exclusivamente al órgano, esto en cuestiones de extinción y prevención de incendios, protección de la vida y control y mitigación de situaciones específicas de emergencia.

- La estructura organizativa actual del BCBCR se compone de una máxima autoridad; el Consejo Directivo; los órganos de apoyo (Asesoría Jurídica, Secretaría de Actas, entre otros); la figura del director general; las direcciones Administrativa, Operativa y Técnica; y en las direcciones pueden haber subdirecciones, departamentos o unidades.

- La personalidad jurídica instrumental dada en la Ley n.º 8228 se circunscribe a actos y contratos, en materia de administración presupuestaria, de contratación administrativa, de recursos humanos, capacitación, coordinación interinstitucional, manejo de emergencias y otras competencias técnicas específicas.
- En procesos judiciales la personalidad jurídica instrumental juega un papel importante, esto ocurre con el presupuesto de legitimación al proceso *-legitimatío ad procesum-*, pues por regla general tanto el ente como el órgano fungen como codemandados de acuerdo con el numeral 12, inciso 2), del CPCA; la excepción ocurre cuando se determina que la conducta administrativa objeto de impugnación proviene del ejercicio de aquella competencia sobre la cual se le otorga personalidad instrumental, por lo que resulta improcedente extender la imputación de responsabilidad al ente público, para ello el órgano debe contar con patrimonio propio y suficiente para indemnizar a los usuarios por cualquier perjuicio, así como preverlo legalmente.
- El financiamiento del BCBCR se establece en el artículo 40, que abarca: el 4 % de las primas de seguros vendidos (estos montos no forman parte del Presupuesto Nacional, sino que son de uso exclusivo del BCBCR), los rendimientos de los fideicomisos constituidos, el aporte complementario que acuerde la Junta Directiva del INS, las multas, los cobros o resarcimientos, los intereses y réditos que genere el propio Fondo, las donaciones de entes nacionales o internacionales y el tributo equivalente al 1,75 % de la facturación mensual por consumo de electricidad.
- En esta investigación se hace una serie de consideraciones positivas producto de la reforma a la Ley n.º 8228 del 2008, como: una mayor autonomía debido a la desconcentración máxima, que le permite

realizar de manera más eficiente las competencias exclusivas dadas por ley; la promulgación de la Ley de Fortalecimiento Económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos, Ley n.º 8992, crea un tributo equivalente al 1.75 % sobre la facturación mensual por consumo de electricidad que pague cada abonado o consumidor de energía eléctrica por mes, lo cual coadyuva en gran medida a mejorar los ingresos del BCBCR, por lo que es fortalecido económicamente; y la ampliación de la personalidad jurídica instrumental que trae múltiples beneficios como la capacidad de definir su estructura administrativa, autonomía financiera y potestad de ejecutar el presupuesto, y la facultad de efectuar actos externos y contratos concernientes a los fines públicos dados por ley y para cumplir los acuerdos del Consejo Directivo.

- Además de aspectos positivos, también se hallan puntos negativos acerca del funcionamiento del BCBCR, de los cuales se analizan: una serie de cambios estructurales dentro del órgano e inconsistencias dentro de la Administración Pública de los informes publicados por la CGR, que demuestran que el sistema de auditoría interna tiene algunas falencias que deben ser resueltas. Otro punto analizado es el transitorio VIII del Ley n.º 8653, en el que se somete al BCBCR a la AP (Ley n.º 8131), lo cual si bien no juega un papel esencial en cuanto al crecimiento del BCBCR, sí constituye una parte importante en su regulación.
- En Argentina, el SNBV es un órgano desconcentrado del Ministerio de Seguridad. La Ley n.º 25.054/1998 norma lo tendiente a la misión y organización del SNBV. En el año 2014 se modifica y la mayoría de los artículos son sustituidos por la Ley n.º 26987/2014. La ley señala expresamente el carácter de servicio público prestado de forma gratuita a la población y voluntaria, siendo que la actividad bomberil se encuentra ajena a las normas laborales.

Se encuentra dividido por entes en tres grados: el primer grado está compuesto por las asociaciones de bomberos voluntarios, el segundo grado se integra por las federaciones de asociaciones de bomberos voluntarios, y el tercer grado lo constituye el Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina.

Respecto al financiamiento del SNBV, la modificación a la Ley n.º 25.054 estipula que sus ingresos emanan del 5% de las primas de seguros con excepción a las primas provenientes de los seguros de vida a cargo de las aseguradoras. La ley divide porcentualmente los ingresos para los órganos internos que constituyen el SNBV.

- En México, el Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal es un ente descentralizado de la Administración Pública. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene autonomía operativa y financiera con el propósito de realizar y coordinarse de manera eficiente en el desempeño de las funciones y ejercicio de atribuciones que la ley le confiere.

Su organización administrativa se compone de la Junta de Gobierno; el Consejo; las direcciones General, Operativa, Técnica, Administrativa y Académica; la Contraloría Interna; un Consejo de Lealtad y Disciplina encargado de aplicar las sanciones administrativas al personal operativo, además de solucionar las controversias que se generen por la aplicación del Reglamento de Lealtad y Disciplina; y el Patronato de Bomberos que coadyuva en la integración del patrimonio de la institución.

- De acuerdo con lo investigado, se rechaza la hipótesis formulada por la investigadora: se comprueba que contrario a lo que se cree, el BCBCR se fortalece (económicamente, modernización de equipos, especialización del recurso humano) tanto a nivel interno como en el grado de respuesta (servicio público) que brinda a la sociedad

costarricense; prueba contundente de esto es el crecimiento de las estaciones bomberiles alrededor del país desde la reforma a la ley n.º 8228 en el año 2008, como consecuencia de la apertura del mercado de seguros en el país.

El BCBCR es la institución con la mejor gestión del país, según el Índice de Gestión Institucional realizado por la CGR; se trata un instrumento que califica la gestión de una institución analizando áreas como la planificación, el control interno, la contratación administrativa, el presupuesto, las tecnologías de información, el servicio al usuario y los recursos humanos.

A pesar de que la Ley n.º 8228 se ajusta a la realidad, del análisis de la ley se desprende que es importante regular el tema de los servicios especiales en la ley, al constituir una fuente de financiamiento que consiste en la comercialización de servicios.

Ahora bien, por otra parte, se comprueba que en el Dictamen n.º C-086-2017 del 2 de mayo de 2017, la PGR expresa que el BCBCR está sometido a la AP, mas no el INS y que se trata de una “excepción a la excepción”. Resulta jurídicamente incorrecto y contrario a la ley, jurisprudencia nacional y doctrina sobre la desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental, en virtud de que se está frente a una misma persona jurídica a la que se le atribuyen competencias exclusivas en razón de la especialidad de funciones. Además, es jurídicamente incorrecto de acuerdo con la legislación y jurisprudencia costarricense la clasificación institucional que hace la STAP al clasificar al BCBCR como un ente descentralizado no empresarial.

En razón de lo expuesto, se propone una ley que modifique la Ley n.º 8228, añadiendo tres artículos que regulen el tema referente a servicios especiales y que reformen la Ley n.º 8131, los artículos 1

párrafo antepenúltimo y 21 inciso a), en donde se exima al BCBCR al igual que se le exonera al INS de la AP.

Bibliografía

Libros

Benoit, Francis-Paul. *El derecho administrativo francés*. Madrid, España: Instituto de Estudios Administrativos, 1977.

Cassagne, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. 5 ed. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot, 1996.

Chinchilla Marín, Carmen. *El servicio público, ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales?* Madrid, España: Civitas, 1991.

Chiovenda, José. *Principios del derecho procesal civil*. Madrid, España: Editorial Reus, 1977.

Córdoba Ortega, Jorge (comp.). *Temas de la Ley General de la Administración Pública*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.

Couture, Eduardo. *Estudios del derecho procesal civil*. 2° ed. Buenos Aires, Argentina: Editorial de Palma, 1978.

De la Cruz, Vladimir. "Ludismo agrario y bandolerismo revolucionario". En *Las luchas sociales en Costa Rica 1870-1930*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2004.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*. Madrid, España: Civitas, 1993.

---. *Curso de derecho administrativo I*. 13° ed. España: Civitas, 2006.

Gándara, Raúl. *Cuerpos de bomberos: manual de bomberos*. Universidad de California: 1951.

- Instituto Nacional de Seguros y Benemérito Cuerpo de Bomberos. *Análisis de motivos que sustentan propuesta de modificación al proyecto 16305*. Costa Rica: 2006.
- Jinesta Lobo, Ernesto. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo I. 2° ed. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2009.
- Monge Alfaro, Carlos. *Nuestra Historia y los Seguros*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1974.
- Noah Harari, Yuval. *De animales a dioses: breve historia de la humanidad*. España: Joandomènec Ros, 2014.
- Pisier-Kouchner, Evelyne. *Le service public dans la théorie de l'Etat de León Duguít*, París, traducido por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Madrid, España: Revista de Administración Pública, 2013.
- Petrei, Humberto, Juan Diego Trejos y Eric Thompson. *El gasto público en Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo: 2006.
- Romero Pérez, Jorge Enrique. *Derecho administrativo general*. San José, Costa Rica: EUNED, 1999.
- Salvá, Vicente. *Valbuena o diccionario latino-español*. 4° ed. París, Francia: 1840.
- Ulloa Loría, Francisco. *Curso básico de derecho administrativo*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1998.
- Villalobos Vega, Bernardo. *Alfredo González Flores. Políticas de Seguros y de Banca. 1910-1917*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1982.

Trabajos finales de graduación

Aguilera Marín, Karina. “El proceso de desconcentración de la seguridad social (CCSS) desde la perspectiva de la contratación administrativa”. Tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2002.

Grosser Jiménez, Amanda y Karen Núñez Víquez. “Modificaciones del Código Procesal Contencioso Administrativo en la legitimación activa y la capacidad procesal: análisis comparativo”. Tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2011.

Quesada Avendaño, Florencia. “La modernización entre cafetales, San José, Costa Rica, 1880-1930”. Tesis doctoral de la Facultad de Humanidades, Universidad de Helsinki, 2007.

Quirós Castro, Rodrigo Alfonso. “Capital y seguridad: La construcción histórico institucional del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, 1865-1950”. Tesis de maestría académica en Historia, Universidad de Costa Rica, 2013.

Venegas Solano, Alejandra. “La desconcentración en la Caja Costarricense del Seguro Social- Ley 7852-”. Trabajo final de investigación de magíster en Derecho Público, Universidad de Costa Rica, 2009. Consultada el 17 de febrero, 2018.
<http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1650/1/30286.pdf>

Documentos electrónicos

Botia, José. “El origen del Cuerpo de Bomberos: de la prehistoria a los vigiles”. Consultado el 20 de enero de 2018.

file:///C:/Users/user/Downloads/EL%20ORIGEN%20DE%20LOS%20CUERPOS%20DE%20BOMBEROS.pdf

CIJUL en Línea. “Desconcentración máxima y desconcentración mínima.” San José, Costa Rica. Última actualización el 1 de enero de 2007. Consultado el 27 de febrero de 2018. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal-investigaciones.php?x=NDQy>

---. “Descentralización y desconcentración”. Última actualización el 1 de enero de 2009. Consultado el 28 de febrero de 2018. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal-investigaciones.php?x=MTYyNw>

---. “Jerarquía administrativa impropia: concepto y clases”. Última actualización el 22 de agosto de 2012. Consultado el 20 de abril de 2018. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal-investigaciones.php?x=MzM3Ng>

---. 2012. “La autonomía presupuestaria en los entes desconcentrados”. Última actualización 1 de mayo de 2009. Consultado el 23 de abril de 2018. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal-investigaciones.php?x=MTQ5NA>

Círculo de Legisladores de la Nación Argentina, Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales y Asociación Argentina de Administración Pública. “Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional”, 2014. Consultado el 12 de junio de 2017. <http://www.adminpublica.org.ar/OrganizacionDelEstadoYDeLaAdministracionPublicaNacional.pdf>

Gándara, Raúl. “Historia de los cuerpos de bomberos”. Consultado el 21 de enero de 2018. file:///C:/Users/user/Downloads/cbs-archivo-raul-gandara_-_historia-de-los-cuerpos-de-bomberos.pdf

Jiménez, Mario Javier. “Inicios del Instituto Nacional de Seguros”. Consultado el 25 de enero de 2018. <https://portal.ins-cr.com/NR/rdonlyres/F95D4075-264B-4568-9FFB-F36B282F5EE8/5057/HistoriadellINSnuestrosinicios.pdf> .

Peralta Bermúdez, Manuel. “¿Descentralización o desconcentración?”. Consultado el 18 de abril de 2018. <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rcafss/v2n21994/art5.pdf>

Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. “Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, informe de presupuesto ordinario 2018, DE-0443-2017”. Última actualización el 24 de octubre de 2017. Consultado el 20 de junio de 2018. http://www.hacienda.go.cr/docs/5a20097b9adc0_DE-044317%20BOMBEROS%20Presupuesto%20Ordinario%20y%20POI%202018.pdf

Torrealba Navas, Adrián. “Derecho tributario”. Consultado el 7 de marzo de 2018. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kXnQvyPFIEJ:www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Derecho%2520Tributario.Introducci%25C3%25B3n.Carp.%2520P%25C3%25BAblicas.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr>.

Páginas web

Auditoría General de la Nación, República de Argentina. “El control externo del sector público de la nación”. Consultado el 15 de junio de 2018. <https://www.agn.gov.ar/mision>

Benemérito Cuerpo de Bomberos. “Asesoría Jurídica”. Consultado el 15 de marzo de 2018. <http://www.bomberos.go.cr/asesoria-juridica/>

---. “Consejo Directivo: Secretaría de Actas”. Consultado el 18 de abril de 2018. <http://www.bomberos.go.cr/secretaria-de-actas/>

- . “Dirección Administrativa”. Consultado el 15 de marzo de 2018.
<http://www.bomberos.go.cr/direccion-administrativa/>
- . “Dirección General”. Consultado el 14 de marzo de 2018.
<http://www.bomberos.go.cr/direccion-general/>
- . “Estructura organizativa”. Consultado el 26 de setiembre de 2016.
<http://www.bomberos.go.cr/estructura-organizativa/>
- . “Historia antigua”. Consultado el 26 de setiembre de 2016.
<http://www.bomberos.go.cr/academia-historia/historia-antigua/>
- . “Historia reciente”. Consultado el 26 de setiembre de 2016.
[http://www.bomberos.go.cr/academia-historia/historia-reciente.](http://www.bomberos.go.cr/academia-historia/historia-reciente)
- . “Unidad de Servicios Financieros”. Consultado el 15 de marzo de 2018.
<http://www.bomberos.go.cr/unidad-de-servicios-financieros/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos, República de Argentina (INDEC). “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010”. Consultado el 28 de junio de 2018.
https://www.indec.gob.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=0&s=0&c=2010

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). “Población total al 2015”. Consultado el 28 de junio de 2018.
<http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>

Instituto Nacional de Seguros. “Historia”. Consultado el 20 de enero de 2018.
<http://portal.ins-cr.com/portal.ins-cr.com/Institucional/Historia/>

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. “Consolidación de ingresos, gastos y financiamiento del sector público costarricense”. Consultado el 9 de abril de 2018. <http://www.hacienda.go.cr/contenido/140-consolidacion-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-sector-publico-costarricense>

---. "Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria", consultado el 4 de mayo de 2018, <http://www.hacienda.go.cr/contenido/71-secretaria-tecnica-de-la-autoridad-presupuestaria>.

Ministerio de Seguridad. "Secretaría de Protección Civil". Consultado el 15 de junio de 2018. <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/secretariaproteccioncivil>

Secretaría de Protección Civil de Ciudad de México. "Secretaría de Protección Civil". Consultado el 15 de junio de 2018. <http://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>

Artículos de revista científica

Baca Rivero, Jaime. "Descentralización y desconcentración". *Revista de la Administración Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública* 67/68, (1986): 15-32. Consultado el 7 de junio de 2018. www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_67-68_1986.pdf

Hines Céspedes, César. "El principio de eficiencia como parámetro de Control del Acto Administrativo". *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica*, n.º 111 (2006): 59- 88. Consultado el 15 de noviembre de 2016. <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9731/9177>

Jeannetti Dávila, Elena. "La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional". *Revista de la Administración Pública* 67/68, (1986): 15-32. Consultado el 7 de junio de 2018. www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_67-68_1986.pdf

Murillo, Mauro. "La descentralización administrativa en la Constitución Política". *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica*, n.º 30 (1976): 74-107. Consultado el 24 de setiembre de 2017. <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/16376/15898>.

Navarro Fallas, Román. "Ámbito de autonomía en materia presupuestaria de los órganos desconcentrados con personalidad jurídica e instrumental de la Caja Costarricense de Seguro Social (Costa Rica)". *Revista Gestión* 10, n.º 2 (2002).

Salas Sarkis, Luis. "El TLC CA-EE.UU. y el Instituto Nacional de Seguros costarricense". *Revista Académica de la Universidad de Costa Rica*, (2003). Consultado el 30 de enero de 2018. <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/viewFile/3606/3463>

Artículos periodísticos

Editorial. "Cuerpo de Bomberos recibe del INS aporte extraordinario de \$6 millones". *Periódico Guanacaste a la Altura*, 16 de mayo de 2014. Consultado el 24 de setiembre de 2017. <http://guanacastealaaltura.com/cuerpo-de-bomberos-recibe-del-ins-aporteextraordinario-de-6-millones/>

Lara, Juan Fernando. "Dudas contables de Bomberos prenden alarma en la Contraloría". *Periódico La Nación*, 27 de enero. Consultado el 26 de abril del 2018. <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/dudas-contables-de-bomberos-prenden-alarma-en-la/YOJ2XKSEWFDAPHK7SKHBU6JZY/ story/>

Navarro, Luis. "Impuesto a recibos de luz aprobado en el 2011 sacó de penurias al Cuerpo de Bomberos". *Periódico La Nación*, 13 de julio de 2013. Consultado el 8 de abril del 2018. <https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/impuesto-a-recibos-de-luz-aprobado-en-el-2011-saco-de-penurias-al-cuerpo-de-bomberos/NWAUTVP44ZGSXAS5TL4X53OLTI/ story/>

Rojas Zúñiga, Nathalia. "Guillermo Constenla, presidente del INS: 'No es cierto que el Cuerpo de Bomberos tenga déficit'". *Semanario Universidad*, 3 de noviembre de 2010. Consultado el 3 de noviembre del 2017. <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/guillermo-constenla-presidente-del-ins-no-es-cierto-que-el-cuerpo-de-bomberos-tenga-dficit/>

Leyes

Asamblea Legislativa del Distrito Federal de México, IV Legislatura. "Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal: 24 de diciembre de 1998".

Asamblea Legislativa de Costa Rica. "Ley n.º 33 Ley de Reorganización del Instituto Nacional de Seguros (INS): 23 de diciembre de 1936". Colección de Leyes y Decretos (1936).

---. "Ley n.º 5507 Reforma Juntas Directivas de Autónomas Creando Presidencias Ejecutivas: 19 de abril de 1974". La Gaceta n.º 87 (10 mayo de 1974).

---. "Ley n.º 5279 Reforma Ley de Seguros: 27 de julio de 1973". La Gaceta n.º 149 (8 de agosto de 1973).

---. "Ley n.º 6227 Ley General de la Administración Pública: 2 de mayo de 1978". Colección de Leyes y Decretos (1978).

---. "Ley n.º 6955 Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Publico: 24 de febrero de 1984". La Gaceta n.º 45 (5 de mayo de 2010).

- . “Ley n.º 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos: 18 de setiembre de 2001”. La Gaceta n.º 198 (16 de octubre de 2001).
 - . “Ley n.º 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos: 19 de marzo del 2002”. La Gaceta n.º 195 (9 de octubre de 2008).
 - . “Ley n.º 8508 Código Procesal Contencioso Administrativo: 28 de abril de 2006”. La Gaceta n.º 120 (22 de junio de 2006).
 - . “Ley n.º 8641 Declaratoria del servicio de hidrantes como servicio público y reforma de leyes conexas: 11 de junio de 2008”. La Gaceta n.º 121 (24 de junio de 2008).
 - . “Ley n.º 8653 Ley Reguladora del Mercado de Seguros: 1 de julio del 2008”. La Gaceta n.º 152 (7 de agosto de 2008).
 - . “Ley n.º 8823 Reforma de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública: 5 de mayo de 2010”. La Gaceta n.º 105 (1 de junio de 2010).
 - . “Ley n.º 8992 Ley de Fortalecimiento Económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: 20 de setiembre de 2011”. La Gaceta n.º 161 (23 agosto de 2011).
- Asamblea Nacional Constituyente. “Constitución Política de la República de Costa Rica: 7 de noviembre de 1949”.

Congreso de la República de Costa Rica. “Ley n.º 11 Ley de Seguros: 02 de octubre de 1922”. Colección de Leyes y Decretos (1922).

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 26 de julio de 1994.

Quirós Coronado, R. *Ley General de la Administración Pública: concordado, con anotaciones sobre el debate legislativo y la jurisprudencia constitucional*. San José, Costa Rica: Editorial Aselex, 1996.

Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. “Ley n.º 25.054 Ley del Bombero Voluntario-Bomberos-Fuerzas de Seguridad-Entidades sin Fines de Lucro: 16 de diciembre de 1998”; modificada por la Ley n.º 26987/2014.

Reglamentos

Instituto Nacional de Seguros. “Reglamento n.º 0003 Reglamento de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: 15 de diciembre de 2008”. La Gaceta n.º 183 (21 septiembre de 2015).

Poder Ejecutivo de Costa Rica, “Decreto Ejecutivo n.º 37615-MP Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: 4 de marzo de 2013”, La Gaceta n.º 66 (5 de abril de 2013), art. 25.

Poder Ejecutivo de Costa Rica. “Decreto Ejecutivo n.º 30383-MP Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: 30 de abril de 2002”. La Gaceta n.º 95 (20 mayo de 2002).

Poder Ejecutivo de Costa Rica. “Decreto Ejecutivo n.º 34768-MP Reglamento a la Ley n.º 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: 28 de septiembre de 2008”. La Gaceta n.º 195 (9 de octubre de 2008).

Sentencias y resoluciones

Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, proceso de conocimiento: CAF n.º 31997/2009/CAI-CSI, del 26 de diciembre de 2017.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, recurso de amparo: Voto n.º 07532-04 del 13 de julio de 2004, 17:03 horas. Expediente: 04-006216-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, recurso de amparo: Voto n.º 11172-07 del 3 de agosto de 2007, 09:10 horas. Expediente: 07-009786-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, recurso de amparo: Voto n.º 02340-94 del 16 de mayo del 1994, 18: 21 horas. Expediente: 94-001950-0007-CO.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, proceso de conocimiento: Res n.º 000293-F-S1-2016 del 7 de abril de 2016, 09:40 horas. Expediente 11-001303-1027-CA.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, proceso de conocimiento: Res n.º 000515-F-S1-2014 del 10 de abril de 2014, 08:55 horas. Expediente 11-000897-1027-CA.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, proceso de conocimiento: Res n.º 000275-F-S1-2014 del 13 de febrero de 2014, 13:40 horas. Expediente: 11-000170-1027-CA.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección I, proceso de conocimiento: Voto n.º 00017-14 del 20 de marzo de 2014, 13:23 horas. Expediente: 11-000214-1027-CA.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, proceso de conocimiento declarado de puro derecho: Voto n.º 00229- 11 del 28 de octubre del 2011, 07:35 horas. Expediente: 10-002746-1027-CA.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI, proceso de conocimiento: Voto n.º 229-11 del 28 de octubre de 2011, 07:35 horas. Expediente 10-002746-1027-CA.

Informes jurídicos

Asamblea Legislativa de Costa Rica. “Informe jurídico proyecto de ley de reformas al marco legal para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública, expediente n.º 16790”. Oficio n.º ST 073-2009 J. Informe elaborado por Gustavo Arroyo González, supervisado por Arcadio Rodríguez y Gloria Valerín, abril 2009.

---. “Proyecto de ley ‘Ley del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros’, expediente n.º 13574”- Oficio n.º St-896-99. Informe a cargo de Licda. Claudia Arroyo Borroni y revisado por Ana Lucía Jiménez Méndez, noviembre 1999.

Informes Técnicos

Contraloría General de la República. “Informe n.º DFOE-PG-IF-09-2014 Informe de la auditoría de carácter especial sobre la liquidación presupuestaria del año 2013 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, del 20 de noviembre de 2014. Consultado el 1 de mayo de 2018 https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2014/SIGYD_D_2014020678.pdf

---. “informe n.º DFOE-PG-IF-20-2017 Informe de situaciones significativas de control interno identificadas en la auditoría financiera sobre los saldos de las

cuentas contables del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica al 31 de diciembre de 2016” del 22 de diciembre de 2017. Consultado el 1 de mayo de 2018.
https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017019775.pdf

Opinión Jurídica

Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica n.º 030- J del 10 de mayo de 2007.

Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica n.º 038-J del 31 de marzo del 2017.

Dictamen

Asamblea Legislativa de Costa Rica: Dictamen afirmativo de mayoría, del expediente n.º 16305, del 24 de noviembre de 2007.

---: Dictamen negativo de minoría, Partido Acción Ciudadana, del expediente n.º 16305, expediente n.º 16.836, de diciembre de 2007.

Procuraduría General de la República: Dictamen n.º C 086- 2017 del 2 de mayo de 2017”.

---: Dictamen n.º C-190-96 del 27 de noviembre de 1996.

---: Dictamen n.º C-228-2009 del 25 de agosto del 2009.

---: Dictamen n.º C-235-2012 del 8 de octubre de 2012.

---: Dictamen n.º C-354-2004 del 25 de noviembre del 2004.

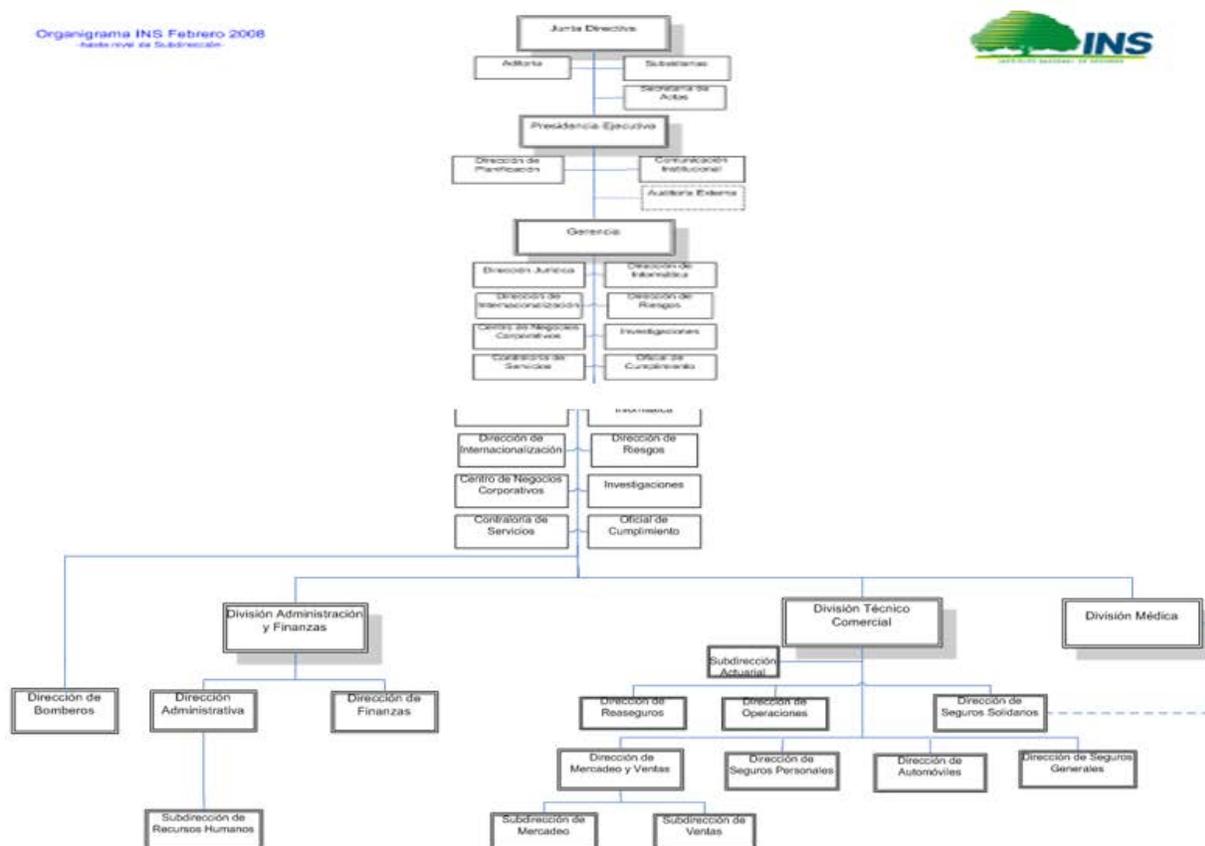
Oficio

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación: Oficio n.º DGT-947-2016 del 21 de septiembre de 2016.

Anexos

Anexo n.º 1

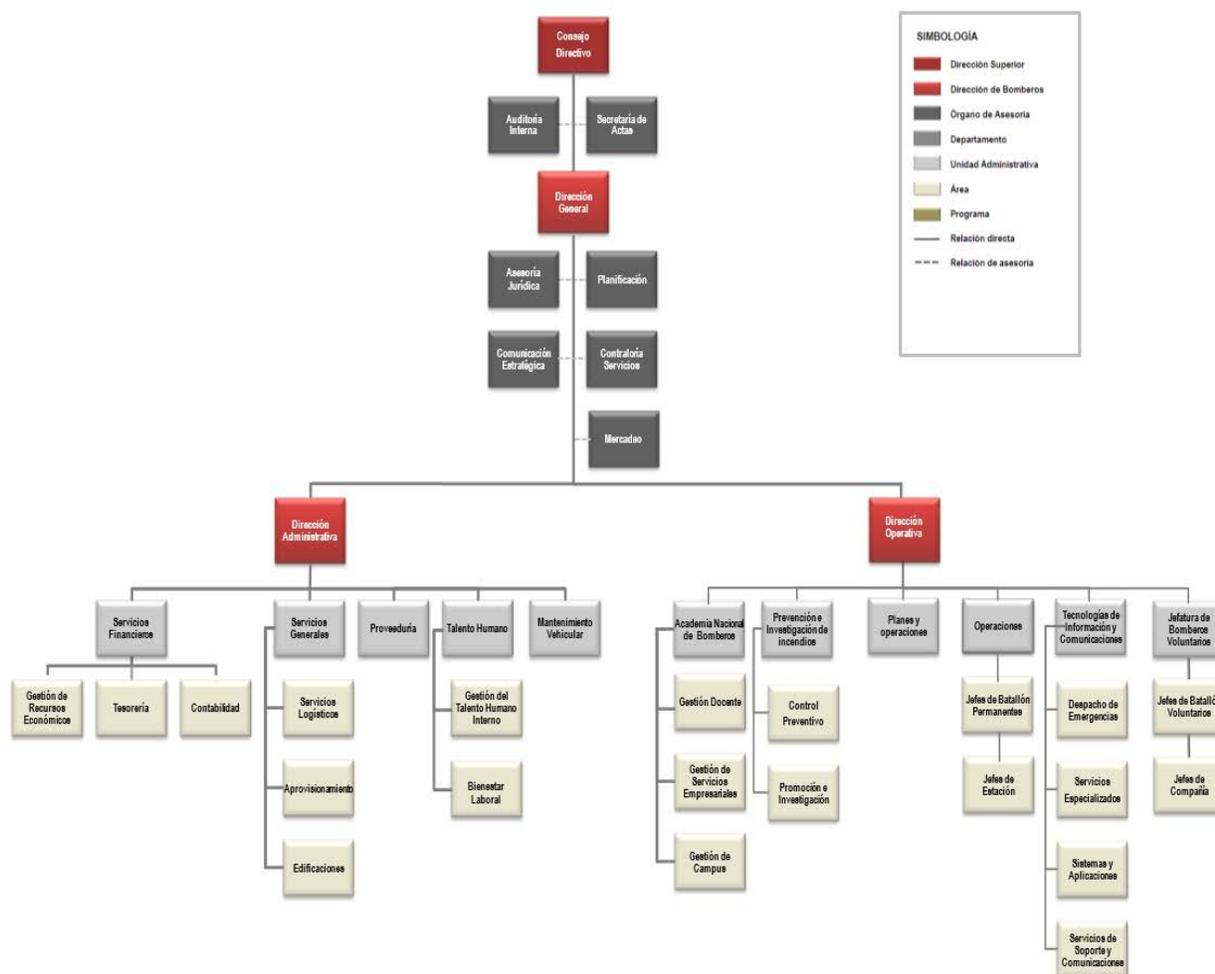
Organigrama del INS previo a la desconcentración en el año 2008



Facilitado por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, el día 8 de febrero 2018.

Anexo n.º 2

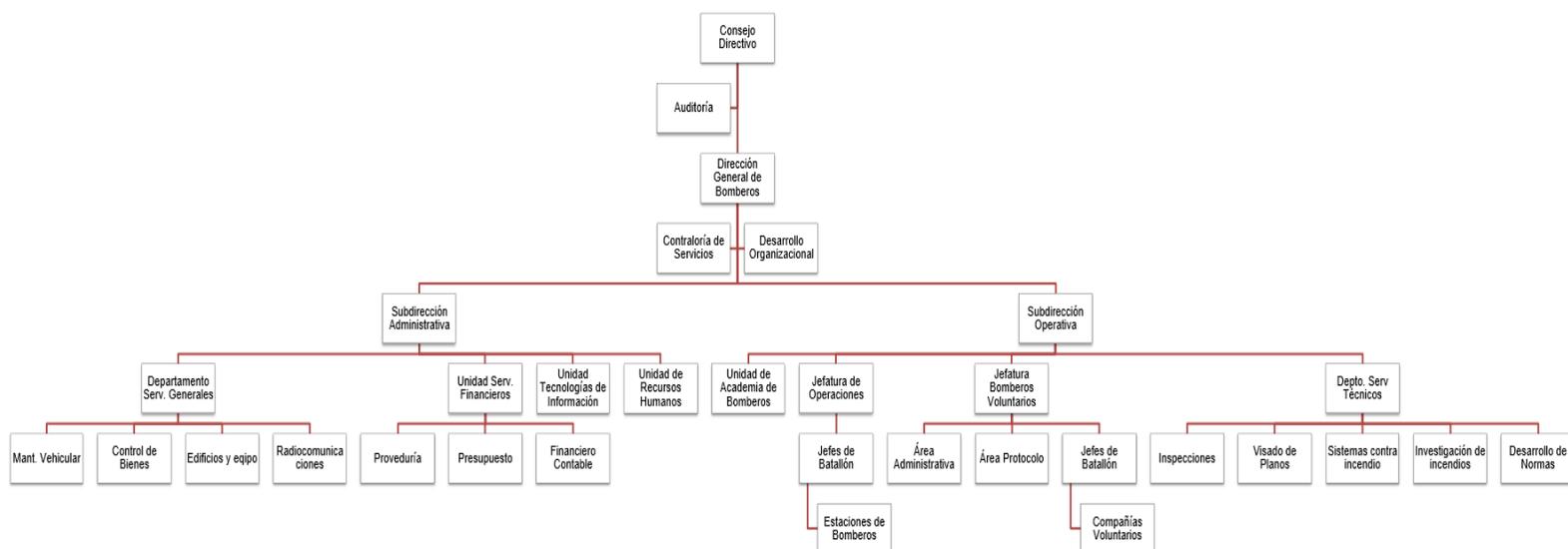
Estructura organizativa actual del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica



*Fuente: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, “Estructura organizativa”, <http://www.bomberos.go.cr/estructura-organizativa/>, consultado el 20 de abril de 2018.

Anexo n.º 3

Primer organigrama del Benemérito Cuerpo de Bomberos posterior a la desconcentración máxima, en 2008



Facilitado por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, el día 8 de febrero 2018.

Entrevista al asesor jurídico del Benemérito Cuerpo de Bomberos Luis Carlos Marchena

Fecha: lunes 14 de mayo del 2018, 10:00 a.m.

Lugar: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Oficinas Centrales.

Entrevistadora: Diana Castillo Pérez.

Comentarios preliminares del Licenciado Luis Carlos Marchena:

Cuando se genera la ley N° 8653 que es la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, se da la modificación de la ley N°8228, se trata de una reforma parcial, cuya principal modificación es la naturaleza jurídica del Cuerpo de Bomberos, entonces se modifica el artículo 1 y 2 de la ley N° 8228 que venía vigente desde el 2002, y dice que ahora va a ser el BCBCR un órgano de máxima desconcentración y de ahí en adelante se crea el Consejo Directivo, y deja que sea el reglamento de la Ley N°8228 que lo amplíe como efectivamente lo hace.

En la Ley N°8653 se establece el transitorio VIII, que dispone que el BCBCR durante los primeros 12 meses no iba a estar afecto a la Ley N°8131, es decir al control de la Autoridad Presupuestaria (AP), y ese es el problema más grande que ha tenido el BCBCR.

Como institución de respuesta el BCBCR si tiene ataduras se ve muy limitado a cumplir con las necesidades que genera el Cuerpo de Bomberos en el transcurso del tiempo, por ejemplo: la Autoridad presupuestaria tiene un control de gasto para las instituciones públicas. Mientras estén afectos a la Autoridad presupuestaria el gasto está seriamente restringido, por lo que urge una reforma a la ley N°8131, artículos 1 y 21.

Ante esta situación, desde hace 4 años el BCBCR año con año ha presentado el informe en el que una vez solicitan a la Autoridad Presupuestaria que autorice en el gasto un tanto más, porque se debe construir, comprar,

contratar, sin embargo, esto se vuelve engorroso, en razón de que las respuestas llegan tardíamente, tardan un año para autorizar el gasto solicitado, y ya cuando lo hacen hay otras necesidades más. Por este motivo es necesaria una reforma en que se nos excluya de la Autoridad Presupuestaria.

La CGR filtra cada uno de los presupuestos y puede incluso cuestionar el gasto, pero esta institución es mucho más expedita que la Autoridad Presupuestaria. La CGR en cuestión es 3 meses responde si autoriza o no dicho gasto, la Autoridad Presupuestaria pasa casi un año en el que te dice sí o no, la mayoría de las veces dice que no. También hay un tema del Manual de puestos, que lleva 9 meses estancado, le hacemos las reformas que quieren, le hacemos el ajuste, se lo enviamos y luego nuevamente devuelven.

El dinero para crecer lo tiene el BCBCR, sin embargo, dicha atadura no nos permite hacerlo, y quienes se ven afectados son los costarricenses, ya que a pesar de haber alcanzado un gran desarrollo, llegando a ser una institución primermundista en materia de seguridad humana, construyendo el F5 sobrepasando a todo Centroamérica, podríamos mejorar y seguir avanzando si se reformaran los artículos 1 y 21 de la Ley N°8131. Por ejemplo: Una comunidad como Upala necesita una estación, vea lo que sucedió con el huracán Otto, tenemos una institución ahí, pero necesitamos otra estación; además hay estaciones que están a más de 100 km unas de otras, necesitamos poner una estación intermedia para que la respuesta sea más oportuna, no podemos hacerlo porque tenemos limitado nuestro gasto. Pero no sólo la construcción de estaciones bomberiles, si no también dotarla con equipo y gente. Nos amarra a nosotros, ergo el desarrollo.

La curva de crecimiento del BCBCR durante los primeros 4 años de existencia como órgano de desconcentración máxima era pronunciada, no obstante, apenas entra en vigor el control de la Autoridad Presupuestaria la curva perdió verticalidad.

El transitorio VIII de la Ley N° 8653 párrafo último establece “Para el cumplimiento de sus objetivos, el Cuerpo de Bomberos no estará sujeto, por un período de doce meses, a las disposiciones que sobre política presupuestaria se establecen en los artículos 21, 23 y 24 de la Ley N.º 8131, Administración financiera de la República y presupuestos públicos.” Soy enfático al señalar que dicho transitorio dice que para el cumplimiento de sus objetivos, sólo por un periodo de 12 meses, pero acaso el Cuerpo de Bomberos sólo ha existido por dicho periodo, o sólo por ese periodo el BCBCR va a tener necesidades, el cumplimiento de los objetivos es para toda la vida no sólo por 12 meses; debo ser sincero, al señalar que no fueron 12 meses, esta ley fue del 7 de agosto de 2008, sin embargo, hasta el 31 de diciembre del 2009 nosotros estuvimos dentro del INS, funcionamos a partir del 1 de enero del 2010 ya solos, como institución aparte. Durante los años 2010, 2011 y 2012 no reportamos nada a la AP, pero llegó el momento en que nos avisaron que ya nos encontrábamos dentro de la AP por vencimiento del transitorio, cuando en realidad esto no debió haber sido nunca, debimos haber estado por fuera y debió habérsenos agregado dentro del artículo 1 párrafo antepenúltimo y el 21 inciso a) de la Ley N°8131 que es donde dice cuáles son las instituciones que no están afectas a la AP.

Esta limitación se solventaría con dicha reforma, ya que hemos estado en problemas de ejecución, porque no podemos ejecutar pues no estamos autorizados a gastar. Tenemos recursos para gastar en las necesidades.

Nuestro superávit es libre, del cual se le dota un porcentaje a la Comisión Nacional de Emergencia (CNE), entre más haya superávit es libre más se le aporta al CNE, que no lo veo mal, pero qué es lo que pasa, que estamos “vistiendo a un santo y desvistiendo a otro” porque el BCBCR necesita crecer.

Nosotros acudimos ante la PGR, para que nos apadrinara para posteriormente acudir a la Asamblea Legislativa con un proyecto de ley que reforme los artículos antes señalados, por lo que planteamos el oficio CBCR-009066-2016-DGB-00357, el cual fue respondido mediante el dictamen C-086-2017 del 2 de mayo de 2017, preguntando a grandes rasgos que si el BCBCR

seguía la misma suerte del INS al estar fuera de la AP por la ley N° 8131, a lo cual nos respondieron que no. Entonces para la PGR para algunas cuestiones somos “hijos” y para otras somos independientes. La PGR ha dicho que no se generó una entidad pública más, si esto así, ¿por qué no se sigue la misma suerte del INS?, entonces ellos mismos se contradice, como patrono somos una sola persona jurídica, pero como para la AP somos dos personas diferentes.

En el tiempo que no estuvimos sometidos a la AP crecimos, no ostentosamente si no con lo necesario, vea usted que para las emergencias Neith y Otto la CNE y el Gobierno se trasladaron al F5 (construido en los años anteriores al vencimiento del transitorio VIII de la Ley N°8653) y desde ahí trabajaron, porque ahí se daban las condiciones necesarias, también se monitorean desde ahí las emergencias de los volcanes. Entonces mientras tuvimos libre disposición de ingresos crecimos increíblemente, con una curva de crecimiento bastante pronunciada.

El BCBCR tiene que crecer, el INS no lo venía haciendo mal, cuando nosotros nos desconcentramos ya formalmente (1 de enero de 2010) teníamos que suplir las necesidades vigentes en ese momento con ese rezago de casi 25 años.

Actualmente tenemos serias complicaciones que no son problema de la ley N°8228, es problema de la ley N°8131 y el transitorio VIII de la Ley N°8653.

1. ¿Qué función desempeña en esta institución?

Asesor jurídico del Benemérito Cuerpo de Bomberos.

2. ¿Cuánto tiempo lleva laborando para esta institución?

Tengo 9 años laborando para el Cuerpo de Bomberos.

3. ¿Qué significaba que el Cuerpo de Bomberos estuviera adscrito al INS?

En realidad, el BCBCR nunca ha sido un órgano con desconcentración mínima. El BCBCR antes era una dependencia más del INS, un departamento, una dirección se llamaba.

El INS tiene un grupo de dependencias, en el que tiene unidades, departamentos, direcciones, en ese orden ascendente: unidades adscritos a departamentos y departamentos adscritos a direcciones.

Bomberos era una dirección muy particular por lo específico de su función (atender emergencias), entonces era una dirección más del INS.

En aquel momento, al 2009, el INS tenía una estructura organizativa muy diferente: Junta Directiva (presidencia ejecutiva), luego gerencia y adscritas a la gerencia las direcciones, entre ellas la Dirección de Bomberos.

4. ¿Cómo afectó a esta institución, la reforma implementada en el año 2008?

La afectación fue positiva. En realidad, algunas veces se cree que los cambios perjudican, sin embargo, para el BCBCR fue una transformación que permitió que desplegara sus alas y empezó a crecer, los resultados están ahí, del 2010 al 2012 el Cuerpo de Bomberos experimentó un crecimiento exponencial.

5. ¿Usted siente que antes de que se promulgara la Ley N°8992 siempre hubo una afectación positiva?

Sí, siempre. Con la Ley N°8992 lo que se quería era tener más recursos para poder garantizar el principio de continuidad, porque las primas de seguros como única fuente de financiamiento, de por sí ya representaba una limitación para crecer.

Al principio, durante los primeros dos años crecimos porque utilizamos recursos del fondo de bomberos, entonces estuvimos gastando un poco de ese fondo. Cuando vimos que estábamos gastando el fondo fue cuando dijimos que necesitábamos otra fuente de financiamiento, por lo que acudimos a la Asamblea Legislativa a luchar por el gravamen que se hizo en la electricidad, entonces al lograrse nosotros ya dejamos de estar tocando tanto el fondo, sólo se utiliza cuando de verdad se necesita. Esta ley fue una labor titánica, de perseverancia.

6. ¿De conformidad con las reformas que ha tenido la Ley N° 8228 desde el 2002, cuál ha sido la modificación más significativa desde su punto de vista?

La que se genera el 7 de agosto del 2008, cuando vía promulgación de la ley N°8653 se le cambia la naturaleza jurídica al Cuerpo de Bomberos.

7. ¿Cómo considera la intervención del I.N.S. a esta institución?

No hay. La LGAP habla de que no tiene que haber intromisión del jerarca hacia nosotros en los temas en los que expresamente están reservados para la administración del BCBCR, entonces en materia presupuestaria, de administración de recursos humanos, de contratación administrativa y convencional somos completamente autónomos. No puede el Instituto avocar competencias sobre esos temas, no lo puede hacer.

En qué sí hay injerencia del INS pues en la conformación del Consejo Directivo, el INS nombra tres y nosotros dos, esta es la única intromisión que hay del INS hacia el BCBCR. De hecho, la gerencia del INS no tiene ningún tipo de competencia sobre el BCBCR, porque aquí tenemos la figura del Director General, ya que la ley dice que el director general se va a encargar de las cuestiones gerenciales correspondientes, entonces no hay una injerencia. Nos sentimos completamente liberados.

8. ¿Cuáles podrían ser los aspectos negativos de esa situación?

No considero que esta sea una situación negativa, al contrario. Por ejemplo, vea el caso del 9-1-1, con el tema de que iba a cerrar, es un hijo del ICE, es un órgano de máxima desconcentración, ¿qué pasa si se le acaba el dinero al 9-1-1? Responde el ICE.

Entonces, sí es necesario el respaldo del INS, claro que lo es.

9. ¿Entonces no abogarían por una descentralización?

No, no, no. Al principio y como funcionarios del BCBCR hemos sido creadores de muchas cosas, y queremos dejar un legado importante para las personas que vengan, y en alguna oportunidad lo hablamos de dar el paso para ser una institución descentralizada, ponernos a la par del INS, CCSS, al lado de los bancos, entre otros. Sin embargo, no es ganga.

Cuando se hace el ejercicio de la conveniencia, nos dimos cuenta que para qué nos íbamos a complicar, incluso a comprometer la autonomía que se tenía por una vanidad, ya que así a como estamos nosotros tenemos la oportunidad de escoger a dos representantes desde adentro, pero si nos hacemos una institución descentralizada, los cinco los va a nombrar el Poder Ejecutivo, entonces primeramente sería politizar la institución, segundo generalmente las instituciones descentralizadas están con la mirada puesta, más que un órgano desconcentrado, no es que queramos pasar desapercibidos, pero no es algo que para un órgano de emergencia como nosotros nos interese. Al valorar esto nos dimos cuenta que la descentralización era una vanidad.

Podría incluso afirmar que en cuanto a este aspecto nosotros tenemos más autonomía que el mismo INS, a este ente el Poder Ejecutivo les nombra sus siete miembros, entonces las únicas instituciones que pueden nombrar sus representantes son las tres universidades públicas (UCR, UNA y ITCR) y el BCBCR. Incluso las Juntas Directivas de órganos desconcentrados del gobierno las nombra las Juntas Directivas de las carteras de gobierno.

10. ¿Conoce usted sobre algún otro Cuerpo de Bomberos, a nivel mundial, que pertenezca o haya pertenecido a un monopolio de seguros?

No se tiene noticia de una sola compañía de seguros que tenga a su cargo el Cuerpo de Bomberos. Los Cuerpos de Bomberos los administran municipios, condados y cuando son gobiernos federales, incluso en algunos países organizaciones voluntarias, otros dependen directamente del gobierno de parte de la milicia, son un apéndice del ejército, son muy pocos, mientras que la gran mayoría son de carácter municipal.

Con las condiciones que tiene actualmente nuestro BCBCR, muchos de los Cuerpos de Bomberos ya están rezagados, es decir Argentina y México, son bastantes respetables sus Cuerpos porque son inmensamente grandes, pero técnicamente nosotros estamos por encima pese a que tenemos una población muy grande, pero muy pequeña comparados a ellos.

Nosotros tomamos como referencia son Estados Unidos, Chile y países europeos. El BCBCR a través del tiempo hemos logrado estándares asimilables a estos países, de hecho, nos nutrimos mucho de EEUU, claro no al nivel de ellos, porque es monstruoso, de los franceses, de los neerlandeses, pero sí utilizamos equipos avanzados, de punta, capas, botas, equipos de respiración autocontenida, cascos, guantes, todo de última tecnología. Esto es desde el punto de vista técnico, que no es algo que tenga que ver con lo jurídico.

Esta referencia la hago con el propósito de dejar claro que no somos ni segundo ni tercermundistas en seguridad humana, dichosamente no estamos ahí, estamos muy bien ubicados, tal vez en la parte más baja de estrato alto, pero por un tema de infraestructura vial, población.

11. ¿Cuál es la relación de INTECO con el BCBCR?

INTECO certifica. Tiene alguna relación con la población general y nosotros tenemos que estar afectos a ellos, porque INTECO lo que hace es generar normas de seguridad, entre otras cosas. Obviamente que nosotros las acatamos.

12. ¿De acuerdo con la función que usted desempeña, considera que la ley N° 8228 tiene vacíos legales que necesite solventar? En su caso, ¿cuáles serían?

Hay un tema histórico, incluso usted lee actualmente la Ley 8228 y usted ve que todavía hay artículos que hacen referencia al INS, eso hay que corregirlo, porque aún están ahí todavía. Se trata de una corrección contextual, que mientras estén ahí generan obviamente efectos jurídicos, porque crean algún grado de inseguridad.

Usted podría preguntar que porqué cuando se promulgó la Ley 8992, que por qué no las corregimos, y es que urgía tener ingresos y generar esos cambios propiciaba una consulta al Instituto, que no sabíamos cómo iba a reaccionar, entonces dejamos el tema así. Pero sí hay que hacer cambios para que la norma sea totalmente coherente.

La ley es agradable, son 40 artículos y no tienen un léxico jurídico avanzado para abogados, como algunos otros proyectos de ley o leyes, es fácil de comprender. Pero sí presenta algunas inconsistencias en cuanto a este tema. Por ejemplo: en el artículo 2 de la ley 8228 dice que una de las potestades del BCBCR es administrar su recurso humano, entonces cuál está bien, el 2 o el primero. Esto es lo que hay que empezar a solventar.

También hay otras cosas que están en el reglamento que deberían de traerse a la ley, que son los servicios especiales, esos servicios especiales regulados en el reglamentos deberían de traerse a nivel de ley, para que queden debidamente sustentados, no es lo mismo que una potestad administrativa esté sustentada en un reglamento, a que esté en una ley, entonces yo sí creo que un

tema como el de servicios especiales debería de quedar de una manera más ampliamente consagrados en la ley, porque para mí no es suficiente que estén en el reglamento.

13. ¿Considera usted que la ley se adapta a la realidad?

Sí, salvo las inconsistencias que genera que no esté anotado el BCBCR, sino el INS, salvo eso la legislación actualmente nos nutre a nosotros de las herramientas para trabajar bien. Ahora, como cualquier producto humano, es perfectible, la mejora se necesita para que tengamos mejores condiciones. La que tenemos es suficiente, pero podemos mejorarla.

Entrevista Isabel Ulate Campos, Analista de la Autoridad Presupuestaria.

Fecha: domingo, 14 de mayo del 2018, 2:00 p.m.

Lugar: La Garita, Alajuela.

Entrevistadora: Diana Castillo Pérez.

Comentario de Isabel Ulate Campos:

La Autoridad Presupuestaria (AP) es un órgano colegiado por el Ministro de Hacienda, el Ministro de Planificación y un Ministro designado por el Presidente de la República. Su órgano ejecutivo es la STAP (Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria).

La STAP promueve, elabora y da seguimiento a las directrices y lineamientos generales en políticas presupuestaria, empleo, salarial, inversión y endeudamiento; esas políticas se dividen en dos: las directrices y procedimientos. Casi que todos los años se revisan las directrices, y los procedimientos son un poco más estáticos, pero pueden variar de acuerdo con las intenciones o necesidades que tenga el Gobierno, entonces, dentro de estas directrices y políticas, lo que se hace es revisar la parte presupuestaria, salarial y la parte de endeudamiento público.

Cuando se revisan las directrices se involucra: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Servicio Civil, Crédito Público, Presupuesto Nacional. Se deben integrar estas instituciones porque todos siempre tienen algo que aportar.

En estas directrices y procedimientos es donde se establece el gasto presupuestario máximo, ahí es donde se hacen diferentes reformas para ayudar a las instituciones a que exista una vía más flexible, más rápida, en cuanto al establecimiento del límite presupuestario, todos los años los presupuestos de las instituciones tienen que ser dictaminados, por ejemplo: el de Bomberos. Se

revisan ingresos, gastos, el uso del superávit, salarios, empleo, y verificación de directrices.

La STAP trabaja con los lineamientos y las directrices; año con año las instituciones deben revisar esas directrices y adecuarse, así como a los procedimientos.

Una de las enormes quejas es en algún momento el procedimiento para ampliar el gasto. El gasto debe de comunicarse a las instituciones el día 30 de abril, ya que en setiembre cada institución debe formular su presupuesto, deben observar si existen partidas o recursos que no les alcanza. Paralelo con el presupuesto, si se presenta más dinero del que fue autorizado a usar, a esto se le llama exceso presupuestario, entonces, lo que la institución debe hacer es junto con su presupuesto puede enviar la ampliación del límite. Por ejemplo: en año 2018 se presenta el presupuesto 2019, entonces las instituciones junto con su presupuesto pueden enviar cualquier exceso que tenga del límite o gasto adicional que no esté dentro de la cantidad comunicada, puede ser enviado junto con el presupuesto, siendo así la institución ya podría ya podría arrancar el 1 de enero de 2019 el permiso para su gestión.

La STAP ha procurado que exista una vía muy rápida para que las instituciones que necesitan el dinero lo puedan utilizar, pero hay otras vías que no son tan expeditas (esto no quiere decir que duren un año). En las directrices está que usted puede ampliar el límite presupuestario por dos vías: por STAP que es un oficio y por decreto ejecutivo.

¿Cuándo se puede ampliar vía oficio o vía decreto? Esto depende de la fuente de financiamiento, y ahí es donde entra el superávit, porque todo lo que es superávit tiene que ser vía decreto ejecutivo.

La STAP cada año realiza un informe de presupuesto ordinario, en el informe del BCBCR del año 2018, en el resumen ejecutivo encontramos un presupuesto de ¢44.114,7 millones de colones, los ingresos corrientes se encuentran

compuestos por las transferencias corrientes e ingresos tributarios, su mayor gasto lo encontramos en remuneraciones, seguido por servicios y después bienes duraderos.

El clasificador objeto del gasto da estructura a todas las instituciones, al disponer la clasificación de los gastos, debido a que el Gobierno necesita ordenar y saber cuánto tiene que pagar para remuneraciones, salarios, proyectos de inversión, materiales y suministros, préstamos, entonces, la Administración Pública tiene una lista de gastos: remuneraciones, servicios, materiales y suministros, intereses y comisiones, activos financieros, bienes duraderos (proyectos de inversión), transferencias corrientes, transferencias de capital, amortizaciones (pagos de deudas), cuentas especiales y sumas sin asignación presupuestaria.

Cuando se habla de transferencias de capital es para todas aquellas transferencias que yo como Gobierno hago específicamente a una institución específica para que realice obras de infraestructura, inversión. Sin embargo, recordando el informe de presupuesto ordinario del BCBCR, donde gasta más es en remuneraciones, dado esto, ¿qué implica remuneraciones? Sueldos por cargos fijos, jornales (no se encuentran en planilla), servicios especiales (las crea la AP para desarrollar un proyecto, son plazas que tienen un inicio y un fin), sueldo por base de comisiones y suplencias.

Las sumas sin asignación presupuestaria han sido reguladas por la CGR, pues esto antes sucedía mucho y se integraban al presupuesto ordinario, ahora lo que pasa es que la CGR pide cuentas a la institución al solicitarle que indique en qué se va a gastar, porque se ordenan los recursos y su gestión, mediante la clasificación de gasto. Esto es importante porque cuando la STAP revisa el gasto debe examinarse la conformación de cómo están contemplados los gastos de la institución, en este caso si usted quiere hablar de los principales gastos que tiene Bomberos se tiene la parte de remuneraciones, servicios y bienes duraderos.

Las instituciones tienen un plan operativo institucional, en el que se indican los objetivos, estrategias y los fines, incorporando la forma en que voy a utilizar mi presupuesto, el cual debe responder a las acciones objetivos, o proyectos estratégicos. Todas ellas deben tener un bien o servicio porque dependiendo de esto voy a asignar los recursos para poder generar.

La ejecución de presupuesto ordinario del BCBCR es de un 93,3% (periodo 2014-2017), entonces, cómo puede decirse que no pueden gastar sus recursos si me están presentando una ejecución así, ya que no se está ejecutando casi un 7% del presupuesto.

Entrevista al Coordinador de Asuntos Sociales, Seguridad y Finanzas de la STAP, Carlos Mena Rodríguez.

Fecha: jueves 31 de mayo del 2018, 2:00 p.m.

Lugar: Dirección General del Presupuesto Nacional, San José, Paseo Colón.

Entrevistadora: Diana Castillo Pérez.

Comentarios preliminares de don Carlos Mena:

Una de las características del BCBCR es que son muy ordenados, tienen muy buen orden, poseen toda la información que se les solicita.

La AP, solicita al BCBCR las programaciones de lo que va a llevar a cabo durante el año, o un elemento importante es el establecimiento de límites de gasto, entonces, por ejemplo, ahora que se les fijó el límite para el año 2019 ellos tenían un superávit, en los que apenas estaban incorporando 2 mil millones de colones, donde el real es de 12 mil millones, entonces le dije al encargado que les preguntara que por qué estaban incorporando tan poco para el año 2019, si las directrices dicen que ellos podrían solicitar una ampliación del límite si son ingresos adicionales, pero si yo te digo a vos que lo tienen actualmente, o se incorpora ahorita, o en el transcurso del 2019 si se quieren incorporar ya no serían nuevos porque ya se tenían, entonces no se fue transparente para incorporarlos, siendo que si después se tratan de incorporar en el transcurso del año ya no serían nuevos. Después de que se habló con ellos, se incorporaron más ingresos.

Si una institución incorpora más ingresos lo que pasa es que a final de año es que tiene un presupuesto y no es buen ejecutor, entonces es un arma de doble filo, se pensó que quizás por eso no incorporaron todos los ingresos. Pero, no es cierto que nosotros no lo dejamos gastar, más bien con ellos somos más expeditos en las ampliaciones porque su naturaleza es diferente.

BCBCR cada año ha estado solicitando una ampliación de límite, para inversión, porque han entrado en una tónica de un plan de inversiones bastante

interesante, donde está remodelando estaciones, están ampliando, mejorando, creando nuevas estaciones, entonces uno como funcionario público puede ver que están los recursos invertidos, esto repercute como un beneficio a la sociedad. No por eso se debe dejar de revisar de que se cumpla con la normativa que le compete, por ejemplo, que esté inscrito en el Banco de Proyectos, el gasto esté supeditado a algún orden técnico. BCBCR tiene esta información.

La mayoría de las instituciones sometidas a la AP quieren salirse, porque quieren que no se les controle el gasto o que no se les limite, poder gastar en lo que ellos desean hacerlo, también a nivel de metas deben enviar un informe a mediados de año para ver cómo se avanza y a final de las metas cumplidas, entonces este tipo de situaciones no son bien recibidas en las instituciones, porque a nadie le gusta que lo evalúen, o estar bajo un esquema.

La AP puede considerar como un vigilante de los recursos, un ordenador, que trabaja con disposiciones generales para todas las instituciones.

La AP se crea por la Ley de Equilibrio Financiero en el año 1979, y trata de homologar los gastos y salarios, ya que antes todas las instituciones tenían salarios diferentes los jefes y sus instituciones, entonces vino a ser una medida de salvamento para equiparar, bajar, controlar el gasto y uniformarlo. Al principio los lineamientos eran muy básicos y conforme ha ido avanzando y se ha incursionado en el control a nivel de empleo, salarios, presupuesto, endeudamiento, inversión, todo este tipo de aspectos se encuentran involucrados, lo que nos ha hecho tener una mejor visión, aunque podríamos mejorarla, aún no se ha llegado a eso, porque por ejemplo aún hace falta una ley de empleo público, todavía estamos un poco limitados en cuanto al accionar, pero podría cambiarse. En este sentido se han tratado de establecer lineamientos no de la forma más adecuada, pero sí buscando ordenamiento que atienda los diferentes aspectos.

La Sala Constitucional desde el año 1994 ha dicho que no podemos establecer lineamientos específicos para una institución, y no podemos coadministrar, por lo que se establecen lineamientos generales para todas las

instituciones y todas deben atenderlos, tampoco se puede establecer de la forma en la que la institución debe gastar su presupuesto, porque sería coadministrar, y es parte de la autonomía administrativa que tienen ellos. Dicho de otra manera, se fija el límite de gasto y de acuerdo con la programación de cada institución se gasta. Si se tienen ingresos adicionales se puede ampliar el límite, solamente se envía la justificación de lo que van a realizar.

Con respecto a la cantidad destinada a la CNE, es una obligación establecida por ley que todas las instituciones del sector público que tengan en superávit en su periodo deben dar un 3% del superávit a la CNE, ya que esto es parte del Estado solidario.

La problemática del BCBCR, a mi parecer, radica desde la ley, ya que se encuentra hecha por políticos que generan una expectativa que a veces no es real, y muy pocas veces le atinan, pero en este caso para el BCBCR le dieron recursos y crecen muy rápido, crecen más de lo que ellos tienen la capacidad de absorber en gasto, entonces los recursos año a año están por encima de los egresos.

BCBCR cumple con las funciones efectivas que le otorga la ley, se ha preocupado por modernizarse y distribuir bien su recurso humano, el servicio que brinda es eficiente, las estaciones se encuentran en buen estado, por lo que sí se cumple con su funcionalidad, lo que pasa es que existe todo este trasfondo administrativo que es de lo que uno se encarga.

1. ¿Qué función desempeña en la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria?

Jefe de la Sectorial A de la STAP.

2. ¿Cuánto tiempo lleva laborando para esta institución?

Treinta y un años.

3. ¿Qué significa que una institución se encuentre sometida a la Autoridad Presupuestaria?

Que debe atender la normativa que se establece, debido a que maneja fondos públicos, desde este punto de vista toda institución de acuerdo con su naturaleza tiene una razón de ser que debe cumplirlas, de igual forma al estar dentro del sector público de atender tanto la normativa que la rige como la que la afecta, a los entes externos como la AP, la CGR, MIDEPLAN, de conformidad con esto se dan las pautas para que ella pueda tener en cuenta su organización interna, operativa, como a nivel programática, para que de resultados según su razón de ser.

4. ¿De qué manera pueden las instituciones solicitar ante la AP más presupuesto de acuerdo con sus necesidades?

La AP no asigna recursos. Los órganos desconcentrados y los financiados por caja única, tienen que gestionar a través del Ministerio del que se encuentran adscritas, y ahí a través de Presupuesto Nacional se le asigna el presupuesto en coordinación con el Ministerio, esas son las instituciones que mediante algún requerimiento adicional de recursos, con la certificación de la CGR y otras, le podrían dar más recursos, sin embargo, actualmente debido a la situación que vive el país no hay dinero, ese es el procedimiento a seguir.

En el caso del BCBCR como ellos tienen una fuente de financiamiento establecida por ley, por esto, para que ellos soliciten más recursos es dependiendo de la dinámica de su financiamiento mediante el artículo 40 de la Ley N°8228, es una relación directa.

5. ¿Considera usted que el tiempo de respuesta que maneja la AP hacia las otras instituciones es el adecuado?

Considero que nosotros tenemos plazos coherentes. Por ejemplo, si es una consulta personal el plazo es de 10 días hábiles, según lo establece la LGAP, una consulta de un oficio son 30 días, pero esto en el entendido de que la información

cumpla con todos los requerimientos, porque de lo contrario tardaríamos más, solicitando más información a la institución.

Generalmente nosotros tratamos de contestar en un mes, según la LGAP.

6. En cuanto al tema de BCBCR ¿considera usted que al ser una institución de respuesta, debe estar exenta de la AP?

Esto es muy relativo. Ya que no necesariamente una institución para dar una respuesta oportuna y bien dada tiene que estar sin controles o sin una normativa que la regule, en el sentido de entes externos, pues se les da la posibilidad de que establezcan su gasto y el año siguiente sobre la cual se va aplicar el límite de gasto, entonces si ellos hacen bien la estimación no les va a hacer falta más límite de gasto para el otro año. De igual forma, si ellos tienen establecida una programación, nosotros no podemos decirles en qué pueden programar y en qué no, en cuanto a inversión y operativa, no se tiene inherencia, porque está prohibido constitucionalmente coadministrar.

7. ¿Qué implicaciones tiene una institución pública al estar afecta a la Autoridad Presupuestaria?

Implica que debe atender en materia de empleo, enviar información acerca de cuantas plazas tiene vacantes, regulaciones en materia de inversión, presupuesto, programación, hasta cierto modo es un ordenamiento,

8. ¿Qué desventajas podrían tener las instituciones públicas al estar en la Autoridad Presupuestaria?

Para mí no hay ninguna desventaja.

9. ¿Usted considera que existe otro factor que impide un crecimiento pronunciado del BCBCR?

De nosotros no depende el crecimiento. Si se realiza un pensamiento integrando todos los factores, se llega a la conclusión de que si el BCBCR era una

institución empobrecida y posteriormente se le dota de recursos suficientes, por lo tanto, inicialmente su curva de crecimiento va a ser pronunciada, es así que si da “un pasito o dos pasitos” va a ser pronunciado, pero llega un momento en que se alcanza el máximo, en el que se puede mantener o bien puede decaer.