

COMENTARIO DEL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION DE CONSTITUCION, CODIGOS, LEGISLACION GENERAL Y ADMINISTRACION

I N F O R M E

Señores Representantes :

Esta Comisión se permite aconsejar la aprobación del adjunto proyecto de ley, sobre prevención y defensa contra incendios y otros siniestros, venido de la Cámara de Senadores.-

En el Mensaje que acompaña al proyecto de ley que remite a el Poder Ejecutivo, se indica que en la iniciativa se pretende salvaguardar el valor seguridad de personas y bienes sin lesionar, salvo en lo estrictamente indispensable, la libertad de los habitantes de la República ni el derecho de propiedad. Resultando necesario, empero, afectar en cierto modo tales derechos, el legislador debe ser particularmente cuidadoso tanto para evitar una lesión desmedida de los mismos, como para impedir que el respeto puntilloso del uno y del otro termine conspirando contra el interés general y obstruyendo de este modo la acción eficaz con miras a garantizar la seguridad pública.-

Consideramos que el proyecto cuya sanción proponemos satisface equilibradamente la necesidad arriba enunciada. Es verdad que deja un espacio importante librado a la reglamentación ; pero no es menos cierto que la evolución social y económica, los cambios tecnológicos y las transformaciones consiguientes de los hábitos y costumbres sociales, imponen prácticamente tal solución. Por otra parte, el Poder Ejecutivo sólo puede reglamentar la ley en estricto acatamiento de los preceptos de ella misma, de la Constitución de la República, y en consideración a los principios generales de derecho.-

Por estos fundamentos y los concordantes expresados en el Mensaje del Poder Ejecutivo y en el informe de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, sugerimos la sanción de las normas ya aprobadas en ésta última.-

Sala de la Comisión, 20 de agosto de 1987.-

José Luis Martínez, Miembro Informante ; Nelson R. Alonso, Mario Cantón, Alem García, Mario Daniel Lamas, Ope Pasquet Iribarne, Elías Porras Larralde, Yamandú Rodríguez, Héctor Martín Sturla.-

— Léase el Proyecto.

(Se lee :)

— En discusión general.

SEÑOR MARTINEZ (Don Luis J.) – Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Cortazzo) – Tiene la palabra el Señor Diputado.

SEÑOR MARTINEZ (Don Luis J.) – Señor Presidente : en mi calidad de miembro informante del proyecto sobre Prevención y Defensa contra Incendios y otros Siniestros considero necesario formular algunas reflexiones en relación con dicha iniciativa, en primer lugar, sobre su trascendencia.-

Se trata de una norma cuya necesidad ha sido largamente sentida. Nuestro Derecho Positivo carece, en efecto, de prescripciones que disciplinen la acción, en lo sustancial y en los métodos de lucha contra el fuego y otros siniestros, de la Dirección Nacional de Bomberos. Esta Dirección, fundamentalmente, está reglada por lo establecido en los artículos 2º, 5º, 9º y 10º de la Ley Orgánica Policial. Alguno de ellos – concretamente el artículo 9º fue objeto de modificación por un Decreto - Ley durante la dictadura, y vuelto a su redacción original en el año 1985, estableciendo que la Dirección Nacional de Bomberos es una repartición de la Policía.-

Fuera de las normas relacionadas que atienden más bien el carácter orgánico de la Dirección Nacional de Bomberos y disciplinan su relación con los restantes órganos públicos en lo concerniente a la normativa de la actividad de prevención contra el fuego y otros siniestros y a las medidas necesarias para conjurarlos una vez sobrevenidos, está asimismo en vigencia el Decreto 877 de 1971, obviamente de carácter reglamentario, por su naturaleza jurídica.-

Lo cierto es que la acción de los bomberos ha venido desarrollándose, en los hechos, más bien por la interpretación de los textos, constitucionales y legales, de las concordancias de los unos con los otros, de la atribución de disímiles valores a los bienes que deben ser tutelados o en su caso agregados para preservar otros bienes, que por la existencia de normas cuya carencia – insisto, ha constituido, realmente, una falta muy sentida desde hace décadas.-

Este proyecto de Ley que hoy consideramos, venido con sanción del Senado, recoge en lo sustancial, una iniciativa del Poder Ejecutivo a la que se le insertaron – según creo para perfeccionarlo – modificaciones diversas pero recoge sobre todo, la necesidad – insisto en el concepto – de una disciplina legal de esta cuestión.-

El área de acción de la Dirección Nacional de Bomberos no se circunscribe, por cierto, meramente a la labor de apagar incendios; abarca el concepto genérico de siniestros que, básicamente, se trata de un género que reconoce, por lo menos cuatro especies: el incendio, los derrumbes, las inundaciones y una cuarta especie de carácter residual; habitualmente rotulada como operaciones genéricas.

La circunstancia de haber cambiado la técnica, los fenómenos propios de la vida en las grandes urbes, la realidad de los elementos constructivos que se utilizan en la edificación, los numerosos conglomerados urbanos, /

con la dinámica inserción en la vida de la sociedad y lo que significa, naturalmente, la existencia de peligro, de siniestros diversos, determina que la normativa existente sea insuficiente y, al mismo tiempo, no debidamente adaptada a la realidad contemporánea pero, sobre todo, hay un problema sobre el que es preciso insistir de modo particular. La prevención y defensa contra el fuego y otros siniestros exige muchas veces, la vulneración de ciertos bienes y derechos.

Así, por ejemplo, para atacar debidamente un siniestro es preciso, a menudo, requisar agua de una vivienda particular, atacando de ese modo el derecho de propiedad; otras veces es preciso tomar energía eléctrica; otras, tomar agua de los hidrantes públicos provocando, consiguientemente, un déficit en la provisión de ese elemento a la población de la zona.

La necesidad de compatibilizar la salvaguardia o defensa de unos derechos y agredir simultáneamente otros menos importantes significa una función de delicado equilibrio y la Dirección Nacional de Bomberos la viene cumpliendo hasta ahora fundada, más bien, en la interpretación de textos genéricos, que en normas que con precisión y exactitud disciplinen su actividad, tan necesaria e indispensable para salvaguardar la seguridad pública.-

Este proyecto de ley que consideramos ahora reviste, esencialmente, un carácter técnico : establece el orden jerárquico en que los derechos serán tutelados en función del estado de necesidad en que frecuentemente se halla la Policía del Fuego para salvaguardarnos en desmedro de otros derechos; al mismo tiempo, delimita, en forma definitivamente precisa, las competencias nacionales y departamentales en relación con este asunto.-

Desde que en 1952 se modificó el artículo 262 de la Constitución de la República, pasó a ser indiscutible — si ya no lo era por entonces — que la función de los bomberos comprende lo que en el Derecho Administrativo se conoce, intrínsecamente, como función de policía. Está bien, pues, que la Dirección Nacional de Bomberos forme parte, orgánicamente considerada, de la estructura del Poder Ejecutivo y más precisamente de la policía. Pero es sabido en Derecho Público que el ejercicio por el Estado de la función de Policía promueve, precisamente, la necesidad de preservar un delicado equilibrio en la tutela de bienes y derechos y no puede ser que los bomberos deban actuar a menudo, para excusarse a posteriori en normas de justificación tales como el Estado de necesidad, sino que la índole de su actividad impone que se proceda en un sentido inverso, que dispongan de un marco jurídico que autorice con anticipación y convierta en actos legítimos lo que, en una primera instancia, puede parecer, bajo determinadas circunstancias, como agresión de ciertos derechos.-

Este proyecto unifica a nivel nacional los criterios preventivos que en la actualidad están básicamente en lo concerniente a su determinación, a cargo de los gobiernos departamentales ; establece por ejemplo en su artículo 5° que " Todo aparato, dispositivo o material destinado a la prevención o

combate de incendios que se fabrique o venda en el país, deberá ser técnicamente aprobado y autorizado en su diseño por la Dirección Nacional de Bomberos, a la cual compete asimismo la verificación del cumplimiento de las normas de fabricación y reposición, aplicables a los mismos y de acuerdo con la reglamentación aprobada”.-

Por otra parte, este proyecto fija a cargo de los infractores, marcos dentro de los cuales deberán aprobar multas en carácter de sanciones por la contravención de las disposiciones legales y reglamentarias concernientes a la prevención del fuego y otros siniestros. Establece que ninguna construcción, con excepción de las destinadas a vivienda — salvedad que se funda en razones de carácter económico — podrá ser habilitada para su uso sin la previa autorización de la Dirección Nacional de Bomberos.-

El inciso segundo del artículo 10° dice que “Toda persona que perciba signos de incendios o de otros siniestros deberá adoptar las providencias razonables y dar cuenta en forma inmediata a la sede más próxima del servicio de Bomberos”. En el inciso tercero se añade: “El propietario, así como el ocupante a cualquier título de un predio, deberá dar parte a los servicios de Bomberos de cualquier principio de incendio que en el mismo ocurra, incluso si hubiera sido extinguido antes del aviso”. De este modo se previene la frecuente aparición de focos ígneos que como consecuencia de la ignorancia e inadvertencia del público, pueden generar con posterioridad mayores desgracias.-

El artículo 14 contiene una norma de particular trascendencia al establecer lo siguiente: “Es de exclusiva atribución y responsabilidad del Director Nacional de Bomberos, o de quien lo represente actuando como jefe de los servicios, el mando de todo el personal y la coordinación y supervisión de todos los trabajos que se ejecuten”. En el inciso segundo del mismo artículo, deja en claro que se actuará en un “área de operaciones” previamente delimitadas con un único mando, el del jefe de operaciones, indicado en el inciso precedente, poniendo de ese modo coto a las dudas que pudieran sobrevenir por la coexistencia de jerárquas simultáneamente en el mismo sitio en ocasión de la extinción de un incendio o de la lucha para conjurar otros siniestros.-

El artículo 15 reviste particular trascendencia por cuanto prescribe que “Toda persona está obligada a permitir, a cualquier hora del día o de la noche el acceso y el tránsito de los efectivos del Servicio de Bomberos a las propiedades que ocupe a cualquier título, cuando ello sea requerido para el cumplimiento de operaciones de combate del fuego o de auxilio en siniestros” poniendo de ese modo una nota de preciso equilibrio entre el valor libertad y seguridad que deben ser igualmente preservados de conformidad con el artículo 7° de la Constitución y el derecho de inviolabilidad del hogar, asimismo consagrado en nuestra Carta fundamental. Sobre todo, señor Presidente, en la medida en que se trata de disposiciones cuya irrestricta vigencia en un prin-

cipio, en condiciones de simultaneidad puede parecer difícil a menos que el legislador en uso de las atribuciones constitucionales de que dispone para limitar los derechos consagrados en nuestra Carta Magna por razones de interés general, así lo haga con exactitud y precisión.-

Quiero señalar la importancia que el aspecto preventivo de la acción de los bomberos - por simplificar en la expresión el contenido que este texto reviste, tal cual por otra parte se había señalado en el mensaje venido del Poder Ejecutivo en los siguientes terminos: `` La propagación del fuego en los incendios, por otra parte puede ser controlada fundamentalmente en base a la disposición de las construcciones o instalaciones, y a otras medidas de carácter preventivo tendientes a compartimentar, aislar sustancias flamígeras, propiciar el empleo de materiales incombustibles, estructurar adecuadamente las circulaciones de aire, y otros factores de naturaleza claramente inherente a la actividad de policía del fuego en su fase preventiva. Se trata, con toda claridad, de disposiciones que no es posible establecer ``a posteriori'', una vez desatado el incendio; pero cuya implantación en su debido lugar y oportunidad como de su sostenida práctica y control, depende en alta medida la disminución de las gravísimas consecuencias de la propagación del fuego ``

La sanción de la ley se inscribe por lo demás, señor Presidente, en una circunstancia histórica muy fundamental. En el mes de octubre del corriente año - más precisamente el día 27 - se cumplirán cien años de la instalación del Cuerpo de Bomberos de Montevideo, ulteriormente en un desarrollo de largas décadas, convertido en una institución de carácter nacional. Y es justo que de alguna manera - en una circunstancia históricamente tan especial - el / Parlamento sancione normas sobre las que, repito podrá en lo sucesivo operarse a partir de un marco que asegure y de tranquilidad a todas las partes interesadas, y, asimismo, a los funcionarios públicos afectados al combate, la prevención de incendios y otros siniestros, sobre las modalidades, alcances y potestades de que unos y otros están investidos. Se trata este centenario de un episodio de particular relevancia. Sobreviene en momentos en que la Dirección Nacional de Bomberos está realizando grandes esfuerzos para su modernización y reequipamiento y en que - digámoslo sin timideces ha recibido realmente un apoyo decidido, puesto que desde el Ministerio del Interior se han instrumentado medidas conducentes a su efectiva modernización , quizás nunca bien empleado este término en boga y usado más o menos indiscriminadamente y con sentidos disímiles en esta materia concreta a la que nos venimos refiriendo.-

Poco más tengo que agregar, Señor Presidente, fuera de enfatizar la trascendencia que a mi juicio reviste la existencia de normas relacionadas con la prevención en esta materia particularmente relevante.-

En tanto la sanción de esta norma y las celebraciones que próximamente tendrán lugar - y las que ya están realizándose - como consecuencia del centenario de los bomberos puedan surtir un efecto didáctico generando en la población el sentimiento de que es necesario con una finalidad preven-

tiva para evitar siniestros como los que intenta combatir mediante la acción de los bomberos - disciplinada en esta ley -, habremos sin duda cumplido una labor importante.-

Es cuanto tengo que decir por ahora y quedo a las órdenes de los señores Diputados por cualquier observación, aclaración o pregunta que estimen pertinente.-

SEÑOR CANTON .- Pido la palabra.-

SEÑOR PRESIDENTE (Cortazzo) .- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR CANTON.- Señor Presidente: en forma muy breve deseo expresar que desde el punto de vista jurídico nada tenemos que agregar al informe brindado por el Señor Diputado Luis José Martínez quien ha sintetizado en forma sobria y certera el pensamiento de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.-

En forma muy sumaria habremos de intervenir para dejar expresa constancia de que nos honramos al conceder nuestro voto y el de la bancada de la Unión Colorada y Batllista a este proyecto que viene informado unánimemente, por tratarse del marco jurídico que determinará la actuación de uno de los organismos más eficientes en la vida de los servicios públicos de todo el país. Me refiero a la Dirección Nacional de Bomberos, y a sus sacrificados, dignísimos y a veces heroicos integrantes.-

Reitero que es con profunda satisfacción que brindaremos nuestro voto a este proyecto que será ley en breves horas o en pocos días, convirtiéndose en el marco jurídico de esta Institución.-

Nada más.-

SEÑOR ISI.- Pido la palabra.-

SEÑOR PRESIDENTE (Cortazzo). Tiene la palabra el señor Diputado.-

SEÑOR ISI.- Señor Presidente : considero que se hacía necesario dictar una norma de prevención y defensa de los bienes y de la vida humana en situación de peligro. A través de los años hemos visto grandes problemas, suscitados por diferentes siniestros y, a pesar de todos los esfuerzos realizados, muchas veces la Dirección Nacional de Bomberos se mostró impotente para resolverlos, ya sea por dificultades de tipo jurídico o por falta de capacidad funcional del organismo. Entonces, este texto traerá un mejoramiento invalorable de las condiciones necesarias para cumplir con su finalidad.-

Por otra parte, tengo que destacar que el artículo 25 de este proyecto que habilitará a la Dirección Nacional de Bomberos a crear grupos de bomberos voluntarios, le permitirá al organismo resolver situaciones de siniestros extremos, dado que actuarán como auxiliares y, naturalmente serán un cumplimiento importantísimo, tal como ya se ha puesto en práctica en otros países. Veo con satisfacción que esa disposición figura en el proyecto. Por lo tanto , adelanto que con mucho gusto voy a votarlo afirmativamente.-

SEÑOR ALONSO.- Pido la palabra .-

SEÑOR PRESIDENTE (Cortazzo) .- Tiene la palabra el señor Diputado.-

SEÑOR ALONSO .- Señor Presidente : en forma muy breve, como lo han hecho otros señores Diputados, quiero dejar constancia de que toda la Bancada del Frente Amplio votará afirmativamente este proyecto. Cuenta con nuestro respaldo y hemos visto como nacía de un mensaje del Poder Ejecutivo, que daba una sólida base para la estructuración de una ley de fundamental importancia.-

Durante la discusión en el Senado se introdujeron ligeras modificaciones que tendían, más que nada, a mejorar aspectos formales del proyecto. En esas condiciones lo votó el Senado y fue aprobado por la unanimidad de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de esta Cámara.-

En lo que se refiere a su contenido y a su trascendencia, nos podríamos remitir a las autorizadas palabras de nuestro colega el señor Diputado Luis José Martínez.-

Se da la feliz coincidencia de que la sanción de esta ley, que consideramos de una imperiosa necesidad para un área de tanta importancia para la seguridad pública como ésta, se une al grato acontecimiento del aniversario de su creación , que próximamente festejará el Cuerpo de Bomberos.-

Por consiguiente, pensamos que estas normas serán un aporte fundamental para el desenvolvimiento de la institución y, al mismo tiempo , implican el reconocimiento para la esforzada tarea, cumplida con sacrificio y riesgo permanente, de estos hombres que están al servicio de la seguridad pública.-

SEÑOR PRESIDENTE (Cortazzo) .- Se va a votar si se pasa a la discusión particular.-

(Se vota)

- Cuarenta y nueve en cincuenta : Afirmativa.-

VARIOS SEÑORES REPRESENTANTES .- ; Que se rectifique la votación !

SEÑOR PRESIDENTE (Cortazzo) .- Se va a rectificar la votación.-

(Se vota)

- Cincuenta en cincuenta : Afirmativa . Unanimidad .-

En discusión particular.-

Léase el artículo 1°.-

SEÑOR ALONSO .- Mociono para que se suprima la lectura de todos los artículos y se proceda a la discusión y votación por capítulos del proyecto, salvo en los casos en que se solicite expresamente el desglose.-

SEÑOR PRESIDENTE (Cortazzo) .- Se va a votar la moción formulada por el Señor Diputado Alonso.-

(Se vota)

Cuarenta y ocho en cincuenta . Afirmativa.-

En discusión el Capítulo I, que comprende el artículo 1°.

Si no se hace uso de la palabra , se va a votar.-

(Se vota)

Cincuenta y uno en cincuenta y dos : Afirmativa.-

En discusión el Capítulo II , que incluye los artículos 2° a 9°, inclusive.-

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.-

(Se vota)

Cincuenta y uno en cincuenta y dos , Afirmativa.-

En discusión el Capítulo III, que comprende los artículos 10° a 20°, inclusive.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.-

(Se vota)

Cincuenta en cincuenta y dos. Afirmativa.-

En discusión el Capítulo IV, que comprende el artículo 21°.-

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.-

(Se vota)

Cincuenta en cincuenta y dos . Afirmativa.-

En discusión el Capítulo V , compuesto por el artículo 22°.-

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.-

(Se vota)

Cincuenta y uno en cincuenta y tres : Afirmativa.-

En discusión el Capítulo VI , compuesto por el artículo 23°.-

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar .-

(Se vota)

Cincuenta y uno en cincuenta y dos. Afirmativa.-

El artículo 24° , es de orden.-

Queda sancionado el proyecto de ley, y se comunicará al Poder Ejecutivo.-

SEÑOR ALONSO , Mociono para que se comuniquen en el día.-

SEÑOR PRESIDENTE (Cortazzo) . Se va a votar si se comunica en el día.-

(Se vota)

Cincuenta y uno en cincuenta y dos. Afirmativa .-

M E N S A J E

FUNDAMENTOS DEL PODER EJECUTIVO

PODER EJECUTIVO.
MINISTERIO DEL INTERIOR.

Montevideo , 28 de octubre de 1986.

Señor Presidente de la Asamblea General :

El Poder Ejecutivo tiene el alto honor de someter a consideración del Cuerpo que usted preside, la iniciativa legislativa respecto del adjunto proyecto de ley de Prevención y Defensa contra Siniestros.-

Desde la creación del ex-Cuerpo Nacional de Bomberos como una dependencia del Ministerio del Interior con jurisdicción nacional, realizada por el artículo 253 de la Ley N°. 13.032, de 7 de diciembre de 1961, y su posterior transformación en Dirección Nacional de Bomberos al sancionarse la Ley Orgánica Policial ; ha sido sentida la necesidad de un cuerpo normativo de rango legal que determine el régimen de relación de la actividad de la Policía del Fuego - que comprende asimismo ciertos siniestros y salvamentos de origen no ígneo - con otras Instituciones Públicas, y los particulares.-

El reconocimiento de que el Servicio de Bomberos integra sustantivamente la actividad de la Policía Administrativa inherente al Poder Ejecutivo, resultó en forma explícita en la reforma del artículo 262 de la Constitución de la República, en 1952 ; sustituyéndose con ese fin la expresión " Policía " - que es susceptible de diversas interpretaciones doctrinarias y que en cierta medida incluye aspectos de la denominada " materia municipal " por " servicios de seguridad pública " .-

Diversos proyectos se formularon a partir de aquella ley de 1961, para establecer una delimitación clara y armónica de la competencia material de la actividad de la Policía del Fuego, en sus fases tanto ejecutiva como preventiva ; en particular en relación a la jurisdicción de los Gobiernos Departamentales, titulares a su vez de un aspecto de la actividad de Policía Administrativa, la Policía Edilicia, de Salubridad, etc. -

El desarrollo doctrinario del concepto jurídico de la actividad de Policía Administrativa, a pesar de remontarse a épocas muy pretéritas y de

que su era moderna se vincula a la jurisprudencia constitucional norteamericana , ha tenido concreción relativamente muy reciente; especialmente en relación a la concepción más restringida, propia de las doctrinas europeas continentales, cuyos más eminentes exponentes son Hauriou y Waline en Francia, Paneletti y Zanobini en Italia , Mayer y Merkl en Alemania, Bielsa , Fiorini y sobre todo Villegas Basavilvaso en Argentina.-

La Ley Orgánica Policial, N°. 13.963, de 22 de mayo de 1971 recogió adecuadamente los elementos esenciales de la doctrina más moderna y coherente con el sistema jurídico nacional ; e incluyó la Policía del Fuego dentro de los cometidos de las Unidades Ejecutoras dependientes del Ministerio del Interior.-

El Proyecto de Ley que ahora el Poder Ejecutivo somete a la Asamblea General atiende a un enfoque no ya orgánico, sino dinámico, de la actividad de Policía del Fuego ; encarándola tanto en su fase preventiva como ejecutiva.-

Como tal, es un indispensable complemento normativo a una materia que, como la actividad policial de la seguridad, es particularmente delicada en su desarrollo ; en la medida en que - principalmente en su fase ejecutiva - se desenvuelve en situaciones límite, " status necessitatis " , en que se contraponen diversos valores jurídicos, todos ellos apreciables.-

Villegas Basavilvaso subtitula el Tomo V de su monumental Tratado de Derecho Administrativo, dedicado específicamente al estudio de la actividad de Policía Administrativa - y obra a la que será del caso referirse reiteradamente, al analizar el articulado del presente proyecto " limitaciones a la libertad ". Esa condición delimitante de un concepto absoluto de la libertad que es inherente a la actividad de Policía, es sin embargo, la que permite que sea esta misma actividad la que precisamente garantice, de hecho, la posibilidad de ejercicio de la libertad en el marco del ordenamiento jurídico ; tanto para las personas privadas, como para los órganos titulares de la autoridad pública.-

Sin duda entre todas las manifestaciones de la actividad de Policía Administrativa, la Policía del Fuego y su consustancial misión de socorro de la vida y los bienes humanos en situación de peligro de diverso origen, es la que más claramente pone de manifiesto la incidencia del " jus necessitatis " que le es inherente ; y el delicado equilibrio de la protección de distintos valores del cual depende, en la sociedad política, el ejercicio de la libertad sin desmedro de la seguridad.-

Mediante el presente proyecto de ley, el Poder Ejecutivo espera incorporar a la Legislación Nacional un texto eficaz para tan alta finalidad.

Análisis del articulado

Artículo 1 . - El artículo 262 de la Constitución, confirmando lo preceptuado por el artículo 168 de la misma, reserva al Poder Ejecutivo - al excluir de la posibilidad de descentralización por Departamentos - lo relativo a los Servicios de Seguridad Pública.-

Los antecedentes de la reforma del acápite de dicha norma, inicialmente introducida en la Constitución de 1952, revelan que en dicha oportunidad se substituyó la expresión "Policía", por "Servicios de Seguridad Pública"

Evidentemente, el concepto doctrinal de la noción jurídica de "Policía", a pesar de su amplia indeterminación y dificultad para precisarla, ha tenido una evolución en las disciplinas jurídicas, que justifica ese cambio en el texto Constitucional. Especialmente, en cuanto aún en su sentido abstracto frecuentemente utilizado por la doctrina especializada, existen aspectos de la actividad de "Policía" que caen plenamente dentro de una temática admisible como parte de lo que tradicionalmente en el país se denomina la "materia municipal", tales como la llamada "Policía Edilicia", algunos aspectos de la "Policía de la Salubridad", etc.-

Los citados antecedentes constitucionales revelan, por otra parte, que un tipo de servicio que expresamente tuvo en cuenta el Constituyente de 1951, en la norma que posteriormente permaneció en la Constitución vigente, como integrante del tipo de actividad policial que la carta no admite descentralizar en los Gobiernos Departamentales, es precisamente el Servicio de Bomberos.-

En forma concordante, la Ley Orgánica Policial (Ley N°. / 13.963 de 22 de mayo de 1971, y modificativas, unificadas en el texto ordenado por Decreto N°. 75.972, de 10 de febrero de 1972) define orgánicamente a la Policía como " un servicio centralizado de carácter nacional y profesional dependiente del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio del Interior " (Artículo 1°.) . El Artículo 2° determina a su vez el concepto material de la actividad de Policía como aquella a la cual compete " el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos", y ulteriormente define el concepto de orden público como el " estado de hecho en el que se realizan los valores de tranquilidad y seguridad públicas , la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos, el libre ejercicio de los derechos individuales, así como las competencias de las Autoridades Públicas. "

El artículo 19° de la Ley Orgánica Policial enuncia el concepto de "Policía del Fuego", al asignarlo como competencia a la Dirección Nacional de Bomberos ; cuyo contenido surge de la consecuente enunciación de los cometidos , que comprenden el enfrentamiento de los siniestros , extinción de

incendios e intervención en accidentes que aparejen un peligro inmediato para vidas y bienes, así como las medidas de carácter preventivo para evitar incendios y su propagación.-

La distinción de las fases preventiva y ejecutiva de la actividad de Policía - entendida en el sentido específico de servicio de seguridad pública - es compartida en forma unánime por la doctrina especializada. Si es indudable que como expresa Raneletti ("La Polizia di sicurezza", en "Trattato Completo de Diritto Amministrativo" de Orlando) la Policía de seguridad tiene por objeto la tutela del orden público mediante una acción directa en relación a la actividad individual, que se objetiva por el empleo de hecho de la coerción y el último análisis por el uso de la fuerza física ; también lo es que, siguiendo el concepto de Hauriou (" Précis de Droit Administratif ") y de Zanobini (" Corso di diritto Amministrativo ") el medio normal por el cual la Policía logra el mantenimiento del orden público y garantiza los bienes más importantes de la vida social, son las medidas de carácter preventivo.-

La doctrina especializada más recibida coincide en señalar que " La actividad policiaca debe ser ordinariamente preventiva y eventualmente represiva ". Es preventiva cuando actúa sin el empleo de la coerción.

La ley, el reglamento o la ordenanza y, en general, las disposiciones de policía, son las formas jurídicas de la policía preventiva (Ville - gas Basavilvaso: " Derecho Administrativo ", Tomo V, Pág. 341, Bs.As. 1954).-

La indisoluble integración de la actividad de policía de la seguridad con las medidas y disposiciones de carácter preventivo nunca queda más claramente de manifiesto que en materia de policía del fuego. En particular el siniestro ígneo, que por sus especiales características es especialmente difícil de dominar - en particular en medios urbanos y en instalaciones que albergan grandes conglomerados humanos o complejos sistemas de maquinaria productiva - requiere fundamentalmente de las medidas que prevengan su iniciación o que, iniciado, permitan su ataque y extinción en la forma más inmediata y en el período inicial: todo lo cual esencialmente depende de la disponibilidad " in situ " de los medios adecuados a tal fin .-

La propagación del fuego en los incendios, por otra parte puede ser controlada fundamentalmente en base a la disposición de las construcciones e instalaciones y a otras medidas de carácter preventivo tendientes a compartimentar, aislar sustancias flamígeras, propiciar el empleo de materiales incombustibles, estructurar adecuadamente las circulaciones de aire, y otros factores de naturaleza claramente inherente a la actividad de policía del fuego en su fase preventiva. Se trata, con toda claridad, de disposiciones que no es posible establecer " a posteriori ", una vez desatado el incendio ; pero de cuya implantación en su debido lugar y oportunidad, como de su sostenida práctica y control, depende en alta medida la disminución de las gravísimas consecuencias de la propagación del fuego.-

Las precedentes consideraciones fundamentan terminantemente que este artículo delimite con precisión mayor que la contenida en la Ley Orgánica Policial, y con especial referencia a la policía del fuego, su integración con la fase preventiva además de la ejecutiva; y que el texto asigne claramente al Poder Ejecutivo, por intermedio de las correspondientes unidades ejecutoras, la función de policía preventiva del fuego y los siniestros asimilados, como materia de su exclusiva atribución, en jurisdicción nacional.-

Artículo 2º.— Como se señalara en el análisis del artículo 1º., la fase preventiva de la actividad de policía se manifiesta, esencialmente, mediante actos jurídicos; comprendiendo las ordenanzas y reglamentos, y más específicamente los edictos de policía, autorizaciones, permisos y órdenes de policía.-

Por su parte, la contravención conceptuada como el acto violatorio que trasgrede una disposición de carácter policial, está plenamente configurada como un tipo de infracción de índole meramente administrativa; y cuya sanción es una forma de manifestarse la actividad policial (Vilde : Villegas Basavilvaso, op.cit.Tomo V., pág. 233 y siguientes).-

Artículo 3º.— Por esta disposición se asigna a la Dirección Nacional de Bomberos, como Unidad Ejecutora especializada en la materia, la aplicación de las disposiciones normativas de carácter preventivo enunciadas en artículo anterior.-

La disposición apunta a determinar la distinción “rationae materiae” de las competencias preventivas de Policía Administrativa del fuego y los siniestros; especialmente “vis a vis” las equivalentes atribuciones administrativas de policía municipal, que corresponden a las Intendencias. La reglamentación de la ley, deberá precisar estos conceptos, y aplicarlos a hipótesis concretas.-

Artículo 4º.— La norma, concurrente con la anterior, determina, claramente la necesidad de una autorización previa, que es de carácter policial, para la puesta en actividad de las construcciones que alberguen en forma permanente u ocasional a numerosas personas. Ello, naturalmente, presupone una previa intervención de la Dirección Nacional de Bomberos para la aprobación de los planos y sus etapas de ejecución tal como sucede actualmente a pesar de no existir una clara norma legal que lo determine, en base al “modus operandi” acordado con las Intendencias, especialmente en el departamento de Montevideo.-

Artículo 5º.— En el mismo sentido de las disposiciones anteriores; esta vez con referencia a los aparatos, dispositivos o materiales destinados a la prevención o el combate de incendios.-

Artículo 6º.— Aún cuando no se trata de la fase directamente ejecutiva de la Policía del Fuego — que se manifiesta en las operaciones de extinción de incendio o de auxilio ante siniestros — se está aquí ante una manifestación del carácter eminentemente coactivo de la actividad Policial.-

En un sentido absolutamente concordante con la doctrina más recibida, incorporada por otra parte en la Ley Orgánica Policial como Derecho Positivo, la intervención policial coactiva en fase preventiva se justifica en relación al "jus necessitatis". Villegas Basavilvaso (op. cit. Tomo V pág. 228) lo define como "una situación de peligro para un bien jurídico, que sólo / puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico"; agregando que "existe siempre en ese "status una desproporción entre el daño causado y el bien jurídico superior" y que "es menester que el evento sea grave e inminente; además la proporcionalidad entre el hecho necesitado y el peligro, es exigible" (loc. cit.).-

En las situaciones previstas en este artículo, la coerción preventiva se justifica por el peligro y riesgo inminente para la vida humana o los bienes; en todos los casos, la actividad policial es temporaria en cuanto se dirige a prevenir o restaurar de hecho la seguridad, pero la decisión final queda en manos de la autoridad competente en cada caso.-

Artículo 7º.— La norma legal establece una obligación genérica, conforme a lo establecido en los artículos 7º y 10º inciso 2º de la Constitución; los reglamentos de policía dictados conforme al artículo 3º de este proyecto, fijarán sus características concretas.-

Artículo 8º.— La disposición se justifica en cuanto las hipótesis que plantea son de etiología específica. Ella también habilitará a la configuración de las contravenciones y aplicación de las sanciones y demás medidas / pertinentes.-

Artículo 9º.— Se trata en el caso, de otorgar a los funcionarios en actividad inspectiva de acceder a los lugares privados; en el marco de las normas del artículo 11 de la Constitución.-

Artículo 10º.— Esta disposición recoge, aplicándolo al caso / particular de los Servicios de Bomberos y completándolo con una normativa aconsejada por la experiencia, lo dispuesto por el artículo 193 de la Ley 12.376, de 31 de enero de 1957, para los servicios a cargo de las Jefaturas de Policía; y que se había venido aplicando a la Dirección Nacional de Bomberos, por vía de interpretación extensiva.-

El texto incluye expresamente las unidades ejecutoras dependientes del propio Poder Ejecutivo, de los demás poderes del Estado, y a los organismos independientes de creación constitucional, tales como la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso — Administrativo; además de las empresas privadas. Comprende, además tanto los servicios temporarios como aquellos de prevención permanente que son, estos últimos los más importantes.-

El inciso segundo establece un principio esencial, cuya inclusión en la Ley se estima importante para evitar innecesarias e inconvenientes controversias; él es el de que, requerido el servicio, la Dirección Nacional de / Bomberos, para estar en condiciones de asumir la consiguiente responsabilidad,

debe tener la potestad de determinar la extensión del servicio, la dimensión, y estructura jerárquica de la dotación.-

Asimismo, se regulan en la disposición proyectada diversos aspectos operativos generales en el funcionamiento de este tipo de servicios.-

Artículo 11º.— Primero del Capítulo II, relativo a la fase operacional, ejecutiva, del ejercicio de la actividad de policía del fuego, este artículo establece la carga para toda persona, de dar parte a la autoridad en todos los casos de siniestros ígneos.-

En particular, reviste importancia la obligación de dar aviso de los siniestros extinguidos sin participación del Servicio de Bomberos; por cuanto la experiencia demuestra que en tales casos esos siniestros suelen reiterarse con consecuencias agravadas, a causa de las condiciones inadecuadas de prevención o defensas.-

Artículo 12º.— Esta disposición sienta un principio que a pesar de su generalidad, no ha sido enunciado sino en forma indirecta: El carácter gratuito de los Servicios de Bomberos, en aquellos casos en que se prestan emergencias de peligro inmediato para la vida humana o los bienes.-

Al mismo tiempo, contiene una enunciación no taxativa de los tipos de intervención profesional de los Servicios de Bomberos, que podrá luego ser convenientemente desarrollada por la reglamentación.-

Una de las consideraciones tenidas en cuenta al incluir esta enunciación, es la circunstancia de que el personal de policía recibe instrucción directamente a partir de los textos legales; por lo cual reviste además un sentido didáctico.-

Artículo 13º.— En contrapartida de lo establecido en el artículo anterior éste recoge — y aplica específicamente a los Servicios de Bomberos — el principio contenido en el artículo 222 de la Ley N°. 13.318 de 28 de noviembre de 1964, que autorizó a las Jefaturas de Policía a requerir el pago de ciertos servicios de vigilancia especial; y que también se ha aplicado a los Servicios de Bomberos mediante una interpretación extensiva, recogida en el Decreto N° 199, de 20 de marzo de 1973, cuyo texto es un antecedente del proyectado.-

Artículo 14º.— Hace referencia a un tipo de situación de peligro que, por sus peculiares características y la exigencia de equipo y personal altamente especializado, escapa en sí misma a la competencia de los Servicios de Bomberos; sin perjuicio de que ellos intervengan conforme a sus capacidades específicas en prevención a los posibles accidentes para el ser humano y a la / propagación del fuego en caso de real explosión del artefacto.-

Artículo 15º.— Esta disposición se dirige a dejar claramente establecido un único centro de decisión y de mando, durante operaciones de combate de siniestros o realización de salvamentos. Ella tiene particular importancia en las hipótesis de utilización en dichas operaciones, de medios o personal perteneciente a otras organizaciones.-

Dada la circunstancia apuntada, el inciso 2°. tiende a delimitar el área de la emergencia; estableciendo en ella, durante las operaciones y por tanto en el período del "status necessitatis" un régimen jurídico específico, / adaptado a los requerimientos de tales circunstancias.-

Artículo 16°. — Si por su parte el artículo 10 contempla el caso de actividad policial meramente preventiva, en funciones inspectivas, éste forma parte del "status necessitatis" inherente al ejercicio coactivo de la actividad policial, en fase ejecutiva.-

El Estado de Necesidad, que pone en contraposición diversos valores jurídicamente protegidos; determina de hecho la situación de que alguno de ellos deba ser lesionado en beneficio de la salvaguardia de otros en sí mismos, y circunstancialmente, más valiosos.-

En el caso, se establece una verdadera servidumbre legal de acceso y tránsito a través de propiedades privadas; así como se excepciona — sin que en puridad jurídica se pueda considerar lesionada la norma constitucional la inviolabilidad nocturna del hogar, precisamente por la causa de justificación que emana del estado de necesidad que, inclusive, puede afectar incluso a los propios titulares del hogar, actual o potencialmente.-

Como ocurre en todo tipo de actividad policial de hecho en fase ejecutiva y bajo estado de necesidad, se deberá aplicar en estos casos el / principio ya contenido en el artículo 5°. de la Ley Orgánica Policial: .. "los Servicios Policiales emplearán bajo su responsabilidad, los medios razonablemente adecuados y en igual forma elegirán la oportunidad conveniente para usarlos".-

En cierto sentido, la acción policial implica el ejercicio del poder ejecutivo de la administración en su fase más crítica; cuando ella es requerida por la contraposición de bienes jurídicos cuya protección simultánea y absoluta es, de hecho, incompatible.-

Como enseña Villegas Basavilvaso en la obra que reiteradamente se ha citado — sin duda una de las más completas en la materia — la noción jurídica de policía, en su acepción más amplia, significa el ejercicio del poder público sobre personas y bienes. Ello importa por cierto, sólo el ejercicio de aquella parte del poder público constituido por la función administrativa, aquella que, como señalara Sayagues Laso, se expresa tanto por actos jurídicos como operaciones materiales.-

Tanto la finalidad de conservación de la seguridad pública como la capacidad de actuar coactivamente son comunes a diversas manifestaciones de la actividad administrativa; lo característico de la actividad policial — en sentido estricto — es precisamente la nota de peligro actual o inminente, que justifica la perentoriedad de su accionar, en circunstancias extremas. De allí deriva el carácter inmediatamente ejecutorio de algunas manifestaciones jurídicas de la actividad policial como la orden de policía; y la legitimación del em-

pleo de la fuerza física — caracterizada entonces como fuerza pública — en función de un restablecimiento inmediato y de hecho de la situación que la Ley Orgánica Policial, en su artículo 2º. define como orden público.-

Como toda actividad administrativa, máxime cuando se manifiesta mediante operaciones materiales, la actividad de policía — y su especie, la Policía del fuego — se ejerce en el marco de la legalidad objetiva. No obstante, y por su carácter administrativo, a la actividad de la policía es aplicable el principio de discrecionalidad, en cuanto apreciación de motivos de oportunidad y conveniencia en conformidad con los fines de la normativa legal, y la racionalidad de los medios empleados.-

La contrapartida de esa ejecutoriedad y de esa discrecionalidad es la responsabilidad, tanto en el alcance meramente funcional que compromete la del Oficial de Policía actuante; como la patrimonial frente a los daños causados en forma no justificada por el Estado de Necesidad afrontados; y aún la política, que en definitiva condiciona toda la actividad del Poder Ejecutivo, en su función específica, conforme a nuestro régimen constitucional.-

Artículo 17º. y 18º.— En el caso de estas disposiciones, se establece una obligación de apoyo a los Servicios de Bomberos que, en el caso de las Autoridades Públicas se justifica plenamente en función de la unidad esencial del Estado y de sus funciones; y en el caso de las personas privadas, una / vez más, encuentra su justificación en el Estado de Necesidad. En esta hipótesis los bienes jurídicos eventualmente afectados en vista de la actividad de policía del fuego, son de menos trascendencia que los afectados en el artículo anterior; aunque filosóficamente merezcan igual protección jurídica. De todos modos, la misma disposición condiciona la potestad de “requisa de uso” a situaciones de peligro de características importantes en el equilibrio de bienes jurídicos tutelados; socorro de vidas humanas o prevención de propagación de siniestros de gran magnitud, que superen los medios de los Bomberos disponibles en el lugar.-

De todos modos, en las situaciones de requisa, se establece el equilibrio de los derechos “ad ulteriora”; mediante la restitución al estado anterior o la indemnización conforme a las disposiciones aplicables.-

Estas normas habilitan especialmente la utilización de ciertos recursos naturales, especialmente las aguas de ríos, arroyos, lagunas y otras fuentes que pudieran estar sujetas a algún régimen previo de autorización o aun fueren de propiedad privada.-

Artículo 19º. - Esta disposición tiende a regular el uso por los Servicios de Bomberos de los recursos hídricos urbanos también de servicio público indirectamente, implica, por el contrario, el carácter oneroso para los interesados, de otras extracciones de agua requeridas por operaciones no comprendidas en el artículo 12 de la ley proyectada.-

Artículo 20°.- Hace referencia a la utilización por los Servicios de Bomberos, en el caso del fluído eléctrico de las redes públicas, para iluminación de lugares siniestrados . Por otra parte, delimita la responsabilidad de los Bomberos en cuanto a los cortes energéticos, que asimismo contraponen en ocasión de los siniestros, bienes jurídicos comprometidos en su desarrollo, con eventuales perjuicios por supresión de la energía eléctrica en otros lugares cubiertos por la misma red (fábricas, comercios, etc.) .-

Artículo 21° . - Si bien está directamente vinculada a la fase operativa de la actividad de los Servicios de Bomberos, esta disposición tiene un sentido preventivo ; en cuanto habilita a las Instituciones que eventualmente puedan ser requeridas para colaborar, para que puedan aprestarse rápidamente. La finalidad jurídica de la norma, es habilitar la comunicación horizontal entre Instituciones Públicas que, de otra manera deberían comunicarse por la vía jerárquica.-

Artículo 22° .- La norma tiende a establecer el régimen jurídico de los desalojos dispuestos en vía policial en los casos de estado de necesidad, impuestos por la propia ejecutoriedad de tales casos; y determina la actuación de otras autoridades competentes, a quienes incumbirá la decisión y responsabilidad definitiva.-

Artículo 23° .- El estado de necesidad es, en los casos de siniestros y salvamentos, justificativo también para el traspaso de las fronteras por parte de los Servicios de Bomberos ; sin que se verifiquen en el caso las formalidades que , de ordinario, serían aplicables. Estas formas de cooperación han sido tradicionalmente aplicadas en poblaciones fronterizas (caso de Rivera - Livramento , Artigas - Cuaraí , Chuy - Chuí , etc.).-

Artículo 24° .- Se hace extensivo al trabajo investigativo y/o pericial de Bomberos, el propio régimen probatorio del parte policial. Para el caso, el tecnicismo y profesionalidad de las actuaciones Bomberiles proyecta su acción esclarecedora en beneficio de la decisión que pueda tomar la autoridad judicial llamada a intervenir u otras si así lo estimara del caso.-

Artículo 25° .- Las tradiciones y antecedentes históricos que dan origen al Servicio de Policía del Fuego ; reconocen un fundamento de solidaridad, de cooperación espontánea de los integrantes de la comunidad ante la inminencia de un peligro descontrolado.-

En nuestro ordenamiento jurídico si bien se reserva las funciones de Bomberos a la competencia específica de la Dirección Nacional de Bomberos, nada obsta para que, paralelamente se incentive la formación de

grupos auxiliares de Bomberos a través de los cuales se canalice un sentimiento solidario y cooperativo de aquellas personas cuya generosidad los mueve a entregas y sacrificios que coadyuvan al logro de los fines específicos de la Dirección Nacional de Bomberos.-

Saluda al Señor Presidente con su mayor consideración.-

*JULIO MARIA SANGUINETTI.
ANTONIO MARCHESANO.*