

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**«ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE AL
CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ
A PARTIR DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260»**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO
DE MAGISTER EN LA MAESTRÍA EN DERECHO DE LA EMPRESA CON
MENCIÓN EN GESTIÓN EMPRESARIAL

AUTOR:

PEDRO TOMATIS SOUVERBIELLE

ASESOR:

ÓSCAR AUGUSTO SÚMAR ALBÚJAR

AGOSTO, 2018

RESUMEN EJECUTIVO

El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) es, qué duda cabe, una de las instituciones más emblemáticas y mejor valoradas de nuestro país. Desde hace más de 150 años, esta organización cívica conformada por voluntarios asume altruistamente la responsabilidad de combatir incendios y atender todo tipo de emergencias que puedan poner en peligro la vida de las personas, el medio ambiente y la propiedad pública o privada.

A pesar de la relevancia histórica de esta insigne institución y de la innegable importancia del servicio público que diariamente presta a favor de la sociedad, el apoyo que el Estado le destina y su tratamiento legislativo no siempre han sido los más favorables para el cumplimiento de sus fines. Ante esta realidad, a fines del año 2016 el Estado se propuso reformar el CGBVP con la intención de fortalecerlo, para lo cual se aprobó un nuevo marco legislativo aplicable a la institución a partir de la promulgación del Decreto Legislativo 1260. Sin embargo, como se verá en este trabajo, diversas disposiciones del Decreto Legislativo 1260 y de su posterior Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 019-2017-IN, se alejan claramente de su supuesta intención, lo que denota un claro descuido en la elaboración de la normativa aprobada. Incluso, a poco más de un año de su promulgación, ya han empezado a evidenciarse problemas prácticos derivados del actual diseño legislativo¹.

Ante tales evidencias, a través del presente trabajo se propone un análisis racional de la nueva legislación del CGBVP en base a la metodología de la evaluación de impacto normativo en su modalidad ex post. A tal efecto, se analiza el Decreto Legislativo 1260 en base al Test de Proporcionalidad según el cual, por un lado, se evalúa su constitucionalidad; y, por otro, se evalúa también su razonabilidad, considerando los criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad. Finalmente, en base a los resultados del análisis se efectúan algunas propuestas de mejora para la legislación aplicable al CGBVP.

¹ Véase, por ejemplo, la reciente nota informativa publicada por el programa televisivo “Cuarto Poder” de América Televisión el 12 de agosto de 2018: <https://www.americatv.com.pe/cuarto-poder/bomberos-mala-administracion-intendencia-nacional-empeoro-su-situacion-noticia-90738>

INDICE

I. Introducción	4
II. Estado del arte	6
2.1 Breve reseña histórica acerca del origen del CGBVP	6
2.2 Evolución del marco jurídico aplicable al CGBVP	10
2.2.1 Orígenes asociativos y privados (1860 – 1973)	10
2.2.2 La primera ley del CGBVP: el Decreto Ley 20235 (1973-1982)	12
2.2.3 El retorno a la democracia interna (1982-1985)	16
2.2.4 La transformación en Organismo Público (1985-2016)	18
2.2.5 Situación jurídica actual del CGBVP (2016-presente)	23
2.3 Organización de otros Cuerpos de Bomberos Voluntarios de la región	29
2.3.1 Bomberos de Argentina	29
2.3.2 Bomberos de Chile	31
2.3.3 Bomberos de Colombia	33
III. Problemas de Investigación	35
3.1 Indefinición de la naturaleza jurídica del CGBVP	36
3.2 Dependencia económica de las Compañías de Bomberos	39
3.3 Adscripción del CGBVP al MININTER y al SINASEC	40
IV. Análisis	43
4.1 Acerca de la evaluación de impacto normativo	43
4.2 Métodos de evaluación normativa ex post	45
4.3 Test de Proporcionalidad del DL 1260	49
4.3.1 Análisis de legalidad	49
4.3.2 Análisis de razonabilidad	53
V. Conclusiones	70
VI. Bibliografía	73

ABREVIATURAS

- **CFBVRA:** Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina
- **CGBVP:** Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
- **INBP:** Intendencia Nacional de Bomberos del Perú
- **JNBCH:** Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile
- **MININTER:** Ministerio del Interior de la República del Perú
- **MINJUS:** Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República del Perú.
- **PCM:** Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú
- **RIF:** Reglamento Interno de Funcionamiento del CGBVP.
- **SINAGERD:** Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres del Perú
- **SINASEC:** Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del Perú
- **SNBC:** Sistema Nacional de Bomberos de Chile
- **SNBV:** Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios de Argentina

I. INTRODUCCIÓN

Hasta el mes de diciembre de 2016 el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) era definido, en virtud de la Ley 27067, como una entidad con personería jurídica de derecho público interno, calificado como un organismo público ejecutor y adscrito al Ministerio del Interior. Como tal, el CGBVP gozaba de autonomía técnica, económica y administrativa, y era calificado como la autoridad competente en materia de prevención, control y extinción de incendios [Ley 27067, 1999, art. 1].

No obstante, al decir de la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260, la «superposición del organismo público ejecutor con la entidad de particulares compuesta por los propios bomberos voluntarios, da lugar a confusiones que corresponde corregir» [Exposición de Motivos DL 1260, 2016. p. 6]. Adicionalmente, la Exposición de Motivos citada señala también que la experiencia habría demostrado «que la adscripción al Estado del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) no ha resultado del todo provechosa para el cumplimiento de los fines a los que esta entidad se encuentra abocada». [Exposición de Motivos DL 1260, 2016. p. 7]. Por tales motivos, el 8 de diciembre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo 1260, titulado como el «Decreto Legislativo que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú», y cuyo objeto es el siguiente:

Artículo 1.- Objeto

La presente norma regula la adecuación del organismo público ejecutor “Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú” a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, modifica su denominación por Intendencia Nacional de Bomberos del Perú y regula el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú [Decreto Legislativo 1260, 2016, art. 1].

En términos más sencillos, lo que el Decreto Legislativo 1260 hace es dividir el CGBVP en dos entidades aparentemente distintas. Por un lado, se «crea» la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú (INBP), a través de la modificación de la denominación del organismo público ejecutor regulado por Ley 27067 (es decir, el anterior CGBVP); y, por otro, se regula un «nuevo» Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, como una entidad aparentemente distinta y separada de la INBP.

Al respecto, cabe destacar que esta nueva legislación se habría emitido para reformar y re-institucionalizar el CGBVP, reconociéndolo como una entidad de particulares que ejerce una función pública y para devolverle la «autonomía e independencia [...] de la que históricamente ha gozado, sin perjuicio del apoyo que el Estado debe brindarle» [Exposición de Motivos DL 1260, 2016. p. 10].

Sin embargo, diversas de las disposiciones del Decreto Legislativo 1260 y de su posterior Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 019-2017-IN, se alejan muy claramente de la finalidad mencionada en su Exposición de Motivos e incluso son directamente contrarias a ella, lo que denota un claro descuido en la elaboración de la norma finalmente aprobada. En efecto, como se verá más adelante, el grave problema que motiva el presente trabajo consiste en la constatación empírica de que, muy lejos de re-institucionalizar o fortalecer la institucionalidad del CGBVP y darle la autonomía que históricamente ha correspondido a esta institución, el Decreto Legislativo 1260 termina reforzando la adscripción del CGBVP al Estado, desvanece por completo su institucionalidad y reconocibilidad jurídica al no permitirle una existencia jurídica propia e independiente de la INBP, y limita aún más su supuesta autonomía, incorporándolo –además– a un sistema funcional cuyos objetivos colisionan con la neutralidad que por más de 150 años ha caracterizado la labor de esta institución.

A consecuencia, a poco más de un año de la emisión del Decreto Legislativo 1260, a través del presente trabajo me propongo realizar un análisis de esta nueva legislación aplicable al CGBVP, con el objeto de determinar si ésta cumple con la finalidad pretendida o no. Para ello, el presente trabajo parte de una revisión histórico-legislativa del CGBVP que nos permitirá entender cuál es la naturaleza jurídica real de esta insigne institución. También revisamos someramente los casos de otros cuerpos de bomberos voluntarios de la región, lo cual nos permite identificar cuál sería el «estado del arte» en lo que respecta a la organización de los cuerpos de bomberos voluntarios en otros países cercanos a la realidad peruana. Finalmente, luego revisar estos antecedentes, para el análisis de la norma en cuestión nos apoyamos en las metodologías del análisis de impacto normativo, específicamente en la técnica del Test de Proporcionalidad, que consiste en la realización de un análisis objetivo en virtud del cual, por un lado, se evalúa la legalidad y constitucionalidad de la legislación en cuestión; y, por otro, se evalúa también su razonabilidad, entendida como la verificación de si las disposiciones emitidas son adecuadas, necesarias y proporcionadas para la consecución de la finalidad pretendida.

II. ESTADO DEL ARTE

2.1 Breve reseña histórica acerca del origen del CGBVP

Los orígenes del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) se remontan oficialmente al 5 de diciembre de 1860, con la fundación de la primera compañía de bomberos voluntarios del Perú, la «Chalaca», formalmente establecida en el puerto del Callao luego de muchos intentos fallidos y que subsiste hasta nuestros días con el nombre de «Unión Chalaca», por su fusión con el Club Social Unión en 1868.

Desde entonces, se forjó «un vasto horizonte de singulares ejemplos que buscaron no solo la extinción de incendios y la ayuda al prójimo, sino incluso la defensa de la Patria» [RIF del CGBVP, 2017, p. 3]. Ese el caso, por ejemplo, de las honorables compañías de bomberos voluntarios «Roma», «France» y «Municipal Lima», fundadas en abril de 1866 por las colonias italiana y francesa, y por la Municipalidad de Lima, respectivamente, ante el llamado del Alcalde de Lima, señor Pedro Antonio Salinas, en preparación ante el inminente ataque de la escuadra española que previamente había bombardeado el puerto de Valparaíso en Chile [Coz, 2009, p. 511].

Así pues, fueron estas 4 Compañías de Bomberos, constituidas voluntariamente, los pilares fundamentales del «bomberismo nacional», que con el correr de los años activaría la conformación de las más de 232 compañías de bomberos creadas hasta nuestros días, todas bajo el común denominador de estar conformadas por particulares que se reúnen libremente para prestar un importante servicio a sus respectivas comunidades y al país en su conjunto, de manera voluntaria y *ad honorem*.

Ahora bien, para los fines del presente trabajo es oportuno señalar aquí que, desde la fundación de la «Chalaca» en 1860 y hasta muy bien entrado el Siglo XX, «cada Compañía de Bomberos se auto sostenía económicamente gracias al aporte de las cuotas mensuales de sus socios activos, socios colaboradores y socios protectores y gracias también a las donaciones recibidas y a los recursos propios obtenidos por servicios especiales brindados al sector empresarial privado» [Coz, 2009, p. 512]. En otras palabras, originalmente todas las Compañías de Bomberos tenían plena autonomía administrativa y económica en sus asuntos internos, y se (auto) organizaban de la manera que mejor les convenía para la consecución de sus fines.

Este escenario es absolutamente lógico si se tiene en cuenta que la creación de la gran mayoría de las Compañías de Bomberos fue un acto de iniciativa privada, promovido por ciertas colonias o comunidades originalmente motivadas por la necesidad de proteger sus propios intereses comerciales y personales, ello sin desmedro de la vocación social y altruista que decididamente también inspiró estas iniciativas. Al respecto, MARÍA INÉS VALDIVIA anota lo siguiente:

En un inicio los bomberos se erigieron como una especie de ejército de hombres civiles que protegían los intereses comerciales de los hombres de la colonia a la que pertenecían, pero la dinámica propia de los hechos los vinculó sentimental e ideológicamente con el país que los albergaba, apareciendo indistintamente en pasajes de nuestra historia bélica donde se dejaron traslucir el paso de la identificación nacional de los miembros de la colonia con los peruanos [2010, p. 92].

A tal efecto, en ejercicio de su autonomía privada y de la libertad de asociación, estas colonias y comunidades crearon las primeras Compañías de Bomberos bajo la forma jurídica de asociaciones civiles, lo cual les permitía gozar de reconocimiento legal como «personas jurídicas» para el desarrollo de sus actividades sociales y económicas. En ese sentido, puede sostenerse válidamente que nuestro «cuerpo de bomberos» se gestó a partir de iniciativas privadas y a través de la constitución de asociaciones civiles debidamente conformadas.

Tal es el caso, por citar un ejemplo, de la Asociación Compañía Internacional de Bomberos Número 7; la que, habiéndose fundado en Lima el 17 de noviembre de 1893, se inscribe en los registros públicos recién el 24 de mayo de 1948, en el asiento 1 del folio 115 del Libro II del Registro de Personas Jurídicas – Asociaciones, de la Oficina Registral de Lima [Haro, 2002, p. 9].

Esta libertad de creación y auto organización de las Compañías de Bomberos implicaba, lógicamente, que fueran independientes unas de otras. A su vez, esta independencia entre las Compañías de Bomberos hacía que todavía no se pudiera hablar de un verdadero «bomberismo nacional», pues no existía una representación oficial única que recaiga en un Comando Nacional, que unificara los intereses de las diferentes Compañías de Bomberos o Cuerpos Regionales existentes. Por el contrario, «todas las Compañías de Bomberos instaladas en el Perú hasta 1952 reportaban a sus

respectivas Comandancias o Cuerpos Regionales, y cada Compañía tenía autonomía técnica, económica y administrativa» [Coz, 2009, p. 523].

Sin embargo, a inicios de la década de 1940 empezaron a organizarse las voces de algunos connotados Comandantes de Compañías de Bomberos de Lima y provincias con la idea de unificar a todas las Compañías de Bomberos y Cuerpos Regionales en un solo organismo rector. Un primer hito para ello se concretó el 3 de agosto de 1950, cuando se realizó la Primera Asamblea Nor Peruana de Bomberos, promovida y organizada por el Comandante Glicerio García Campos, entonces Comandante de la Compañía Salvadora Chiclayo nro. 1. En dicha asamblea se aprobó la formación del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios Nor Peruano, integrado por las Compañías de Paita, Piura, Chiclayo, Pacasmayo, Salaverry, Trujillo, Chimbote y Huacho, y se designó como primer Comandante General al Comandante Glicerio García Campos.

Posteriormente, motivado por el éxito de la primera asamblea, el Comandante General (Nor Peruano), Glicerio García Campos, decidió organizar una Segunda Asamblea Nor Peruana de Bomberos, esta vez en la ciudad de Huacho. Para ello, los Comandantes Glicerio García Campos y Juan Baselli Castro, de la Compañía Cosmopolita nro. 6 de Lima, realizaron un sacrificado viaje al Sur y Centro del país a efectos de promover la denominada «Asamblea de Huacho» e invitar personalmente a los comandantes regionales y jefes de compañías de todo el país. Al respecto, según lo relatado por JULIO CÉSAR COZ VARGAS, «[g]racias a las invitaciones que personalmente hicieran ambos personajes para la histórica Asamblea de Huacho, esta se pudo realizar con la asistencia casi total de las delegaciones de los Cuerpos Regionales de Bomberos de todo el país» [2009, p. 525]. A consecuencia de ello, la Asamblea Regional de Huacho se convirtió en una verdadera Asamblea Nacional que culminaría en la fundación del «Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú», un 2 de diciembre de 1953.

Hasta aquí, nótese que tanto la primera como la segunda asamblea que se llevó a cabo, así como la creación misma de los Cuerpos Regionales y –en última instancia– del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, fueron actos adoptados libre y voluntariamente por las Compañías de Bombero en ejercicio de su autonomía privada y de su libertad de auto organización. En efecto, la decisión de las múltiples Compañías de Bomberos de organizarse, primero, en Cuerpos Regionales y, posteriormente, bajo la rectoría de un único Comando Nacional, respondió básicamente a una necesidad de organización técnico-operativa, pero no suponía ninguna pérdida de autonomía

administrativa o económica por parte de las Compañías de Bomberos. En efecto, el proyecto original de fundación del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú que fue aprobado por unanimidad en la histórica «Asamblea de Huacho» estableció expresamente, en su numeral 10, lo siguiente:

La creación del CGBVP no afecta en absoluto la actual estructuración de los Cuerpos Generales existentes o por crearse, ni en su personería regional, ni en sus recursos económicos; se disciplinarán sí, en lo que respecta a directivas de organización nacional [Coz, 2009, p. 528].

En ese sentido, incluso luego de la fundación del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, bajo el mando de un único Comando Nacional con sede en Lima, el CGBVP continuó caracterizándose por ser una institución privada y eminentemente democrática, en la que la máxima autoridad recaía siempre en la Asamblea General de cualquiera de sus respectivas instancias, ya sea a nivel de las compañías de bomberos, de los cuerpos regionales o a nivel nacional [Castellanos & Ruíz & Horna, 2010, p. 33], lo cual resultaba consistente con su naturaleza asociativa. Sin embargo, como sostiene ROGER L. HARO BUSTAMANTE:

El ejercicio de los derechos inherentes al de asociado de los bomberos voluntarios respecto de sus compañías comienza a debilitarse hasta el desfallecimiento cuando el 4 de diciembre de 1973 el gobierno de facto – que gobernaba el Perú desde el 3 de octubre de 1968– expidió el Decreto Ley 20235, denominado «Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú» [2002, p. 9].

Esta norma sería la primera por la cual se pretende dotar al CGBVP de una estructura legal distinta a la que había sido auto determinada por la propia voluntad de sus integrantes, y lo somete –además– a la dependencia de un nuevo organismo creado por el Gobierno Militar, denominado Defensa Civil.

Como se verá a continuación, este es el inicio de una serie de normas jurídicas que, a lo largo de los años, han modificado repetidamente el marco jurídico aplicable al CGBVP, alejándolo cada vez más de su naturaleza original, y de los fundamentos y valores que sostienen a esta insigne institución, para la cual el voluntariado es su característica principal.

2.2 Evolución del marco jurídico aplicable al CGBVP

2.2.1 Orígenes asociativos y privados (1860 – 1973)

Como hemos visto, el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú debe sus orígenes a la iniciativa privada y voluntaria, valga la redundancia, de particulares civiles que se organizaron, muchas veces bajo la forma de asociaciones, con el objeto social principal de prevenir y extinguir incendios, así como de salvar las vidas y propiedades que pudieran ser afectadas por desastres y calamidades públicas.

En ese sentido, en los orígenes del CGBVP, la naturaleza jurídica de las Compañías de Bomberos fue eminentemente asociativa y, como tal, éstas gozaban de autonomía técnica, administrativa y económica en su vida social, y se conducían internamente bajo los principios democráticos que son connaturales a la esencia de una asociación voluntaria, sin perjuicio de la disciplina y rigor técnico que se aplicaba en el marco de sus actividades operativas. Posteriormente, por necesidad técnico-operativa, las Compañías de Bomberos empiezan a organizarse entre sí formando grupos de compañías cercanas, a efectos de poder coordinar sus actuaciones en la atención de los incendios y emergencias que se presentaran y que demandaran el concurso de más de una Compañía de Bomberos. Estas agrupaciones, inicialmente locales, derivan luego en la conformación de los denominados Cuerpos Regionales.

A decir de ROGER L. HARO BUSTAMANTE:

Es en este periodo en que se constituye una especie de federación de compañías de bomberos voluntarias para la coordinación de la atención de los incendios en las ciudades; se identifican, entonces, como las compañías de Lima, para las que se ubicaban en el Cercado y distritos cercanos; las de Bañeros, que incluye a las de los –actualmente– distritos de Chorrillos y Miraflores; y las ubicadas en la Provincia Constitucional del Callao. Posteriormente se organizan en regiones bomberiles, equivalentes a una confederación; todos estos actos bajo el común denominador de ser la expresión soberana de los voluntarios asociados a las compañías. [2002, p. 9].

Nótese, como lo señala el citado autor, que la conformación de estas agrupaciones locales y regionales fue también un ejercicio de la autonomía privada de

las Compañías de Bomberos, las mismas que decidieron agruparse bajo un mando local o regional, ciñéndose voluntariamente a ciertas pautas organizativas a efectos de mejorar su coordinación y eficiencia en la atención de las emergencias. Sin embargo, este nuevo nivel de organización no supuso ningún menoscabo en la autonomía administrativa o económica de las Compañías de Bomberos que pasaban a formar parte de un determinado Cuerpo Regional.

Esta misma necesidad y anhelo organizativo llevó más tarde a la formación del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, el cual unificó a los diversos Cuerpos Regionales bajo el mando de un organismo centralizado, el Comando Nacional. No obstante, esta unificación tampoco supuso –originalmente– ningún menoscabo de la autonomía administrativa o económica de las Compañías de Bomberos ni de los Cuerpos Regionales. Sin duda, esta propuesta de unificación generó inicialmente una preocupación válida de parte de algunos de los representantes que participaron en aquella histórica «Asamblea de Huacho», pues temían que la unificación supondría algún menoscabo en su autonomía. Sin embargo, esa nunca fue la intención original del esfuerzo unificador; por lo que, una vez aclaradas las dudas, se aprobó por unanimidad la creación del CGBVP. Así lo relata JULIO CÉSAR COZ VARGAS, quien recuerda lo siguiente:

No faltaron manifestaciones de cierto escepticismo y apatía entre los presentes, ante lo cual, el Comandante García Campos expresó también que los Cuerpos Regionales no verían menoscabadas sus atribuciones, sus glorias y sacrificios, simplemente se unirían con los otros Cuerpos para tener una representación nacional sólida, que velara por todas y cada una de las Compañías de Bomberos en su conjunto [2009, p. 527].

A este respecto, cabe reiterar aquí que en el mismo proyecto original de su creación se estableció expresamente que la creación del CGBVP no afectaría la «reestructuración de los Cuerpos Generales existentes o por crearse, ni en su personería regional, ni en sus recursos económicos; se disciplinarán sí, en lo que respecta a directivas de organización nacional» [citado en Coz, 2009, p. 528]. En consecuencia, incluso luego de su unificación bajo un Comando Nacional y hasta fines del año 1973, el CGBVP continuó caracterizándose por ser una institución privada, democrática y de naturaleza claramente asociativa.

2.2.2 La primera ley del CGBVP: el Decreto Ley 20235 (1973-1982)

El 5 de diciembre de 1973, durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas que presidía el General Juan Velasco Alvarado desde 1968, se publicó el Decreto Ley 20235, denominado «Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú». Este Decreto Ley, fue la primera norma legal en la historia del CGBVP por la cual se dotó a su organización de una estructura jurídica distinta a la que había sido auto determinada por sus integrantes en el ejercicio regular de su autonomía privada, a través del establecimiento de los Estatutos y Reglamentos que los regían hasta ese momento. De acuerdo a su propio texto, esta norma se expidió en virtud de los siguientes considerandos:

Que, el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú es una institución con más de cien años de fundada y que no obstante su carácter de servicio a la comunidad, carece de Ley Orgánica;

Que el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú debe integrar el Sistema de Defensa Civil ya que sus fines están íntimamente relacionados con este Organismo;

Que la acción del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú debe adecuarse a los niveles de Estructura Orgánica contenidos en el artículo 4 del Decreto-Ley 19338;

Que, en consecuencia, atendiendo a su solicitud es necesario dictar la Ley Orgánica que defina la naturaleza, fines, atribuciones y recursos del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú. [Decreto Ley 20235, 1973].

De lo señalado en los citados considerandos del Decreto Ley 20235 podemos interpretar, razonablemente, que dicha norma se expidió por las siguientes consideraciones subyacentes:

- a) Que, dado el carácter de «servicio a la comunidad» que brinda el CGBVP, este requeriría una Ley Orgánica o, dicho de otro modo, requeriría ser regulado por el Estado.
- b) Que, como consecuencia de lo anterior, el CGBVP debía integrarse y adecuarse al Sistema de Defensa Civil, ya que, sus fines estarían íntimamente relacionados.

- c) Que, la expedición de esta norma de algún modo habría sido solicitada por el CGBVP a efectos de que se defina, con fuerza de ley, su naturaleza, fines, atribuciones y recursos.

En otras palabras, puede colegirse que la norma en cuestión habría sido expedida principalmente como consecuencia de la concepción de Estado que se manejaba en nuestro país durante aquel periodo, en virtud de la cual cualquier servicio que tuviera carácter de «servicio a la comunidad» (i. e.: servicio público) debía encontrarse en manos del Estado o, cuando menos, estar sujeto a la regulación del mismo. Ahora bien, en lo que respecta al último punto, indicado en el literal c) anterior, consideramos que la definición de la naturaleza, fines, atribuciones y recursos del CGBVP como institución es algo que reviste gran importancia, incluso hasta nuestros días, y es independiente del régimen jurídico que se decida adoptar. En efecto, la adecuada definición de la naturaleza, fines, atribuciones y recursos de cualquier institución, máxime una de competencia y alcance nacional, es indispensable para que ésta pueda desarrollar sus funciones efectivamente. En ese sentido, aunque pueda ser meramente especulativo, consideramos que esta presunta solicitud de parte del CGBVP únicamente habría pretendido que se defina (o, mejor dicho, se reconozca), con fuerza de ley, la naturaleza, fines, atribuciones y recursos del CGBVP, validándose la naturaleza jurídica y la estructura organizativa que la institución tenía desde sus orígenes.

No obstante lo anterior, el Decreto Ley 20235 estableció ciertas disposiciones relevantes que no necesariamente se condicen con la naturaleza del CGBVP de aquel entonces y que a continuación pasamos a comentar:

- a) En lo que respecta a la naturaleza jurídica del CGBVP, el artículo 1 lo define como «una entidad cívico nacional integrada al Sistema de Defensa Civil». Si bien esta definición no modifica expresamente el régimen jurídico del CGBVP de aquel entonces, lo cierto es que sí lo somete a la autoridad de un organismo del Estado cuando previamente el CGBVP era plenamente autónomo e independiente, en reconocimiento a su origen y naturaleza privados.
- b) En cuanto a su organización, el artículo 4 reconoce que el CGBVP está integrado por los siguientes organismos en orden jerárquico: (i) Comando Nacional; (ii) las Regiones Bomberiles; y, (iii) las Compañías de Bomberos.

- (i) En cuanto al Comando Nacional, esta norma le otorgó facultades de representación y plenitud de atribuciones para los fines institucionales [Decreto Ley 20235, 1973, artículo 4].
 - (ii) En cuanto a las «Regiones Bomberiles», esta norma estableció que la «jurisdicción» (i. e.: competencia) de las mismas coincidiría con las Regiones de Defensa Civil [Decreto Ley 20235, 1973, artículo 5], desconociendo que la competencia de los Comandos Regionales existentes obedecía a cómo habían sido conformados y qué Compañías de Bomberos habían participado de su conformación. En otras palabras, en virtud de esta norma, la competencia de los Comandos Regionales se vio recompuesta sin considerar su origen.
 - (iii) En cuanto a las Compañías de Bomberos, esta norma sí reconoció con acierto que éstas son «reconocidas y autorizadas» por el Comando Nacional, mas no creadas por éste; toda vez que, como hemos visto, en la historia del CGBVP la creación de las Compañías de Bomberos Voluntarios siempre ha dependido de la iniciativa privada de los particulares que desean conformarla e integrarla. El Comando Nacional bien podría realizar acciones de promoción para la creación de una Compañía de Bomberos en una determinada ubicación que se considere necesaria; sin embargo, si en dicha ubicación no existen voluntarios que deseen integrarla, mal podría crearse una Compañía de Bomberos Voluntarios que luego ningún voluntario ocuparía. Asimismo, esta norma reconoce también que las Compañías de Bomberos son las unidades básicas del CGBVP [Decreto Ley 20235, 1973, artículo 7].
- c) En cuanto al régimen del personal voluntario, esta norma estableció correctamente que el personal del CGBVP «está conformado por ciudadanos que se asocian voluntariamente en unidades para cumplir con los fines de la Institución, sin percibir remuneración por su labor» [Decreto Ley 20235, 1973, artículo 8]. Por otro lado, de manera contradictoria, el artículo 9 de dicha norma estableció que el funcionamiento del CGBVP se sustentaría en la «disciplina militarizada que asegure el respeto de las disposiciones y órdenes emanadas de los superiores». Al respecto,

conviene destacar la opinión de ROGER L. HARO BUSTAMANTE, quien sostiene que «[l]a oposición entre los conceptos “asociación voluntaria” y “disciplina militarizada” es obvia para una institución cuyo eje central es el trabajo de riesgo, de índole gratuito, organizado y realizado en favor de terceros» [2002, p. 10].

- d) En cuanto al régimen económico, esta norma estableció que eran recursos del CGBVP los siguientes: (i) los que otorgue el Estado a través del Presupuesto Funcional de la República; y, (ii) las subvenciones, donaciones y legados a favor del CGBVP [Decreto Ley 20235, 1973, artículo 14]. Como puede advertirse, esta norma no menciona nada respecto a los recursos propios que el CGBVP sí podía generarse con anterioridad a la publicación de esta norma. Por lo tanto, esta disposición en la práctica supuso una tácita limitación a la autonomía económica de la institución. Por otro lado, el artículo 16 siguiente estableció otra disposición bastante sutil, pero muy importante, al señalar que las liberaciones y exoneraciones tributarias para las Compañías de Bomberos serían «solicitadas por la Comandancia General» del CGBVP. En otras palabras, ya no serían las propias Compañías de Bomberos las que gestionarían dichas exoneraciones para sí mismas, sino que esto tendría que hacerse a través de la Comandancia General. Esta disposición sugería una pérdida de autonomía por parte de las Compañías de Bomberos que si bien no se estableció expresamente en aquel momento, sí reflejaba el cambio que se empezaría a imponer.

Como puede observarse, diversas disposiciones del Decreto Ley 20235 no reflejaron la naturaleza particular del CGBVP de aquel entonces e introdujeron cambios sutiles que, no obstante su sutileza, afectaron de manera muy importante la estructura organizativa de la institución, aun sin modificar expresamente su «naturaleza jurídica». Por ejemplo, si bien el Decreto Ley 20235 reconocía que las Compañías de Bomberos son las unidades básicas del CGBVP y que éstas son conformadas por ciudadanos que se «asocian voluntariamente» para cumplir los fines de la institución, y no niega expresamente que estas iniciativas puedan organizarse bajo la forma jurídica de una asociación civil, lo cierto es que las disposiciones de esta norma socavaron la autonomía y posibilidades de las Compañías de Bomberos organizadas como asociaciones, lo que implicó que paulatinamente dejaran de funcionar como tales.

Dicho de otro modo, si bien las «asociaciones civiles cuyo objeto principal fue la extinción de incendios y el salvamento de vidas y propiedades siguieron existiendo bajo el régimen jurídico del Decreto Ley 20235; [...] en la realidad dejaron de funcionar como tales en todo aspecto, menos en la atención del servicio bomberil» [Haro, 2002, p. 11]. A mayor abundamiento, el citado autor continúa con la reflexión en una nota a pie de página que anota lo siguiente:

Por ejemplo, en la práctica no se volvió a ejercitar el derecho a elegir y ser elegido para los cargos directivos en las asociaciones civiles de bomberos voluntarios, entre ellos el de Comandante de la Compañía; aunque en el trato diario y epistolar se denominaban “socios” entre los voluntarios, lo cierto es que la vida asociativa se eclipsó. La situación se mantiene hasta nuestros días. [Haro, 2002, p. 11]

En conclusión, si bien el Decreto Ley 20235 no modifica expresamente la naturaleza jurídica del CGBVP, dado que al definirlo como «entidad cívico nacional» no le atribuye (expresamente, reitero) ningún régimen jurídico; en la práctica sí lo hace, pues con esta norma el CGBVP pasó a integrar el Sistema de Defensa Civil y, por tanto, a depender del Estado a través del Comité Nacional de Defensa Civil. En consecuencia, el CGBVP pasó de ser una institución privada, organizada bajo los principios de una «asociación voluntaria», a convertirse en un organismo del Estado, y perdió así la autonomía que lo caracterizaba y que era consustancial a la naturaleza asociativa bajo la cual había sido originalmente organizado.

Este cambio de paradigma respecto a la naturaleza del CGBVP, adoptado quizás sin demasiada reflexión ni conocimiento de la institución que pretendía regularse, influenciaría profundamente las posteriores normas que, a lo largo de los años, continuarían modificando el marco legal aplicable al CGBVP, tal como se verá en los siguientes acápite.

2.2.3 El retorno a la democracia interna (1982-1985)

El 28 de julio de 1980 se reinstaló en el Perú la democracia, con la elección de don Fernando Belaunde Terry como Presidente de nuestro país. El mismo día de su inauguración, el gobierno puso en vigencia la novísima Constitución Política de 1979, fruto de una Asamblea Constituyente y de inspiración social demócrata.

Bajo este nuevo marco político y jurídico, opuesto al del régimen militar anterior, que ahora garantizaba el respeto de los derechos de los ciudadanos y las instituciones, empezaron a alzarse voces de queja en contra del régimen del CGBVP establecido en virtud del Decreto Ley 20235 antes comentado. Así, algunos miembros del CGBVP empezaron a impulsar la causa por el retorno a las formas democráticas al interior de la institución, anteriores a la promulgación del Decreto Ley 20235. Como prueba de ello, el 12 de octubre de 1980 se publicó una nota en el Diario Expreso que relata lo siguiente:

BOMBEROS SE QUEJAN DE REGIMEN ANTERIOR.- La autonomía que siempre tuvo el cuerpo de bomberos se violó durante el régimen militar produciendo desconcierto, desaliento y protesta, según señaló el diputado Luis Giusti La Rosa. Precisó que se ha recibido más de 150 cartas firmadas por ex comandantes y capitanes solicitando la derogatoria de la ley 20235 dada por el régimen militar, que de un plumazo dejó sin fondos a los bomberos quitándoles los dos únicos ingresos que eran los impuestos a los espectáculos públicos y compañías de seguros. Subrayó que los bomberos solicitan regirse nuevamente por el estatuto que tuvieron antes del 73, para que desaparezca la argolla en la elección de cargos que radica primeramente en el nombramiento del Comandante y Vice-Comandante Nacional, hecho por el Ministro del Interior [citado en Haro, 2002, p. 11].

A consecuencia de estos esfuerzos, el 1 de junio de 1982 se emitió la Ley 23449, mediante la cual se derogó el Decreto Ley 20235 y demás disposiciones complementarias y conexas; y, en consecuencia, se puso nuevamente en vigencia el Estatuto del CGBVP que estuvo vigente hasta el año 1973. Asimismo, se dispuso la conformación de una comisión que estaría encargada de producir un nuevo anteproyecto de Ley Orgánica del CGBVP.

De este modo, así como el país había encontrado el camino de retorno a la democracia, el CGBVP también retornó a aquellas formas democráticas al interior de su institución que estuvieron vigentes hasta el año 1973 y que eran reflejo de su esencia asociativa y privada. Sin embargo, esta situación no duraría demasiado, pues en los años siguientes nuevamente se emitiría una norma legal que en buena cuenta desconocería la esencia original del CGBVP.

2.2.4 La transformación en Organismo Público (1985-2016)

El 25 de enero de 1985, apenas un poco más de 2 años después de derogado el Decreto Ley 20235 con el expreso propósito de retornar al CGBVP a sus formas democráticas y asociativas, se promulgó el Decreto Legislativo 324, denominado también como «Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú», cuyo artículo 1 definió al CGBVP de la siguiente manera:

Artículo 1.- El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú es una entidad con Personería Jurídica de Derecho Público Interno con autonomía técnica, económica y administrativa; se rige por la presente Ley y por su Reglamento. [Decreto Legislativo 324, 1985].

Como puede observarse, a través de esta norma ahora sí se modificó expresamente la naturaleza jurídica del CGBVP, transformándolo de una institución privada organizada esencialmente como una asociación voluntaria a una entidad pública, regida por sus Leyes y Reglamentos en lugar de por los Estatutos libremente adoptados por sus miembros, y cuya máxima autoridad, el Comandante General, no sería elegido democráticamente, como se reclamaba airadamente apenas 2 años antes, sino que sería nombrado por Resolución Suprema².

En lo que respecta a las Compañías de Bomberos y la muy debilitada autonomía administrativa y económica que les quedaba en virtud de estar organizadas todavía como asociaciones civiles, esta norma se encargaría también de ponerle fin a dicha autonomía a través de su artículo 10, que dispuso lo siguiente:

Artículo 10.- Las Compañías de Bomberos debidamente reconocidas y autorizadas por el Comando Nacional agrupan a los Bomberos Voluntarios y constituyen las unidades básicas del Cuerpo; dependen jerárquicamente de las Jefaturas Departamentales y económica y administrativamente del Comando Nacional, y las representa su Jefe de Compañías. [Decreto Legislativo 324, 1985].

² Las Resoluciones Supremas son decisiones de carácter específico rubricadas por el Presidente de la República y refrendadas por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

Así pues, con esta norma se despojó a las Compañías de Bomberos de cualquier autonomía administrativa y económica que pudiera quedarles, limitando por completo su capacidad de procurarse recursos propios para el mejor cumplimiento de sus fines.

Por si ello fuera poco, el 2 de abril de 1985 se promulgó el Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo 013-85-IN, cuya Tercera Disposición Transitoria dispuso lo siguiente:

TERCERA.- Las asociaciones civiles que se hubieran constituido en las Compañías de Bomberos para cumplir los fines señalados en su Ley Orgánica quedarán disueltas por ser incompatibles con esa norma y los bienes que estén registrados en los Registros Públicos a su nombre serán afectados a las Compañías de Bomberos de origen. [Decreto Supremo 013-85-IN, 1985].

Al respecto, sin perjuicio de la manifiesta inconstitucionalidad de esta disposición, lo cierto es que, en la práctica, de un solo plumazo se eliminó cualquier autonomía administrativa y económica que las Compañías de Bomberos podían tener y, de paso, se expropió todos los bienes que alguna vez fueron de su propiedad privada, pasando éstos –*de facto*– a ser de propiedad del CGBVP (en cuanto entidad pública) aunque afectados al uso de las Compañías de Bomberos de origen. Con esta disposición, constitucional o no, se le dio el puntillazo final a la esencia privada y asociativa de las Compañías de Bomberos y del CGBVP en general.

De aquí en adelante, se emitieron diversas normas que modificaban ciertos aspectos de la estructura del CGBVP o su adscripción a tal o cual sector, pero siempre bajo el paradigma de considerarlo como una entidad pública. A continuación se presenta un breve resumen de las principales disposiciones legales emitidas hasta antes del marco legal que se encuentra vigente en la actualidad:

- a) El 8 de mayo de 1985 se promulgó el Decreto Supremo 005-DE-INDECI, que aprueba un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, aprobada por Decreto Legislativo 324. Esta norma precisa la nueva naturaleza jurídica del CGBVP como entidad pública, definiéndolo de la siguiente manera:

Artículo 2.- El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú es una entidad con personería jurídica de Derecho Público Interno, que cumple sus actividades bajo la orientación del Instituto Nacional de Defensa Civil, Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Defensa, y del que recibirá políticas y orientaciones para el planeamiento eficaz de la Defensa Civil en su área de competencia. Tiene autonomía administrativa, técnica, operativa y económico-financiera [Decreto Supremo 005-DE-INDECI, 1985].

- b) El 27 de noviembre de 1998 se promulgó la Ley 27067, denominada como la «Ley del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú», la misma que derogó el Decreto Legislativo 324 y estableció un nuevo marco jurídico aplicable al CGBVP. En lo que respecta a su naturaleza jurídica, esta norma establece lo siguiente:

Artículo 1.- Personería Jurídica

El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú – CGBVP, es una entidad con personería jurídica de derecho público interno. Constituye un pliego presupuestal de la Presidencia del Consejo de Ministros. Goza de autonomía técnica, económica y administrativa. Es la autoridad competente en materia de prevención, control y extinción de incendios. [Ley 27067, 1999].

- c) El 8 de septiembre de 1999 se promulgó el Decreto Supremo 031-99-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, Ley 27067. En su artículo 1 (modificado por el Decreto Supremo 106-2010-PCM) dispone lo siguiente:

Artículo 1.- El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, al que se le identificará también por las siglas CGBVP, es un Organismo Público Ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno. Constituye un Pliego Presupuestal. [Decreto Supremo 031-99-PCM, 1999].

- d) El 5 de junio de 2013 se promulgó el Decreto Supremo 063-2013-PCM, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú. En su artículo 3 dispone lo siguiente:

Artículo 3.- Naturaleza Jurídica

El CGBVP es un Organismo Público Ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, con personería jurídica de derecho público interno, goza de autonomía técnica, económica y administrativa. Constituye un Pliego Presupuestal.

El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú es la autoridad competente en materia de prevención, control, extinción de incendios.

El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú es una institución que desarrolla sus actividades a título gratuito, bajo el principio del voluntariado. [Decreto Supremo 063-2013-PCM, 2013].

- e) El 16 de octubre de 2015 se promulgó el Decreto Supremo 008-2015-IN, por el cual adscriben el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú al Ministerio del Interior.

Hasta diciembre de 2016, el CGBVP continuó rigiéndose por la Ley 27067, el Decreto Supremo 031-99-PCM y demás normas complementarias, que lo definían claramente como un Organismo Público Ejecutor con personería jurídica de derecho público interno, autonomía técnica, económica y administrativa, y adscrito ahora al Ministerio del Interior.

Al respecto, remontándonos al año 2016, debemos tener en cuenta que durante dicho periodo el CGBVP atravesaba el momento más álgido de una de las peores crisis institucionales de su historia, la misma que desembocaría en la promulgación del Decreto Legislativo 1260 con el expreso propósito de reformar el CGBVP y permitir así, finalmente, la elección de un nuevo Comandante General que la represente y conduzca legítimamente luego de casi 2 años de haber estado bajo el mando espurio de un Comandante General «transitorio», que ni siquiera era Bombero Voluntario. En efecto, desde inicios del año 2015 el CGBVP se encontró en una lamentable situación de acefalía producto de la no ratificación, por parte de la PCM, del Comandante General elegido por el Consejo de Oficiales Generales del CGBVP hasta en 2 oportunidades. Como consecuencia de esta situación, y dados ciertos vacíos legales, el entonces Director de la Oficina de Administración del CGBVP, el CPC Víctor Mondragón Tarillo, se autodesignó como Comandante General «transitorio» de la institución y, pese a su

supuesta transitoriedad, permaneció en dicho cargo hasta fines de octubre de 2016, momento en que se vio obligado a renunciar en medio de acusaciones de corrupción y malos manejos.

Durante este tiempo, el CGBVP vivió una época de desunión y malestar general; toda vez que, muchos oficiales de la institución no reconocían la autoridad de este Comandante General «transitorio», y percibían la permisividad del Estado con respecto a esta situación como una clara intromisión política en la institución. Este malestar general, a su vez, fue motivo de muchas desavenencias y denuncias públicas³ que sin duda alguna afectaron la marcha regular de la institución, al punto de que el CGBVP fue declarado en proceso de reorganización con el Decreto Supremo 064-2015-PCM de septiembre de 2015, proceso que recién produciría algún resultado en diciembre de 2016, con la promulgación del Decreto Legislativo 1260.

Frente a esta situación, y conforme a lo reconocido en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260, se determina que la experiencia de los últimos años habría demostrado que la adscripción del CGBVP al Estado «no ha resultado del todo provechosa para el cumplimiento de los fines a los que esta entidad se encuentra abocada, restringiendo además su capacidad de modernización frente a entidades similares del entorno latinoamericano» [Exposición de Motivos DL 1260, 2016, p. 6]. Así, el Estado advierte ahora que existiría una superposición entre la «entidad pública» que se había creado y la «entidad de particulares» realmente compuesta por los bomberos voluntarios, quienes actúan organizados libremente bajo el principio de voluntariado en procura de los fines de su institución, como una forma de participación ciudadana.

A consecuencia, a fines del año 2016, el Estado se propuso reformar el CGBVP presuntamente con el objetivo de darle la «autonomía e independencia a sus miembros de la que históricamente ha gozado, sin perjuicio del apoyo que el Estado debe brindarle a través del Sector Interior, toda vez que los bomberos coadyuvan al cumplimiento de los fines de protección de la vida humana y de la propiedad pública y privada» [Exposición de Motivos DL 1260, 2016, p. 10]. A tal efecto, se promulgaron las normas que rigen el marco legal actual del CGBVP, las mismas que se comentan a continuación.

³ Ver, por ejemplo, las noticias recopiladas por el área de prensa del Congreso de la República del Perú en: http://www.congreso.gob.pe/carpetatematica/2018/carpeta_013/prensa4/

2.2.5 Situación jurídica actual del CGBVP (2016-presente)

El 8 de diciembre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo 1260, titulado como el «Decreto Legislativo que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y Regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú». Entre otras cosas, el referido Decreto Legislativo dispone lo siguiente:

- a) Modifica la denominación del organismo público ejecutor regulado por la Ley 27067, previamente denominado «Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú» por la de «Intendencia Nacional de Bomberos del Perú» (INBP). Esta INBP se adscribe al Ministerio del Interior y ejerce la rectoría en materia de prevención, control y extinción de incendios, atención de accidentes, rescate urbano y apoyo en incidentes con materiales peligrosos. Adicionalmente, la INBP constituye un Pliego Presupuestal y goza de autonomía presupuestal, técnica, económica y administrativa; y,
- b) Regula el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) como una entidad distinta a la INBP, que está conformada por los bomberos voluntarios que prestan servicio público de manera voluntaria y ad honorem, y no son considerados como funcionarios ni servidores públicos.

No obstante lo anterior, el Decreto Legislativo 1260 no precisa cuál sería la naturaleza jurídica de este «nuevo» CGBVP. Claramente, el CGBVP ya no sería un Organismo Público Ejecutor como lo era antes, pues tal calificación le corresponde ahora a la recientemente «creada» INBP; sin embargo, lo cierto es que no se precisa cuál sería la naturaleza jurídica correspondiente a este nuevo CGBVP. Sobre el particular, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260 contiene diversos pasajes que revelan la verdadera intención de la norma en cuestión al separar la INBP del CGBVP, lo cual puede ayudar a identificar la naturaleza jurídica de la que se ha querido dotar a este nuevo CGBVP. Veamos:

- a) En primer lugar, respecto a la calificación del anterior CGBVP como Organismo Público Ejecutor, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260 señala lo siguiente:

La actual superposición del organismo público ejecutor con la entidad de particulares compuesta por los propios bomberos voluntarios, da lugar a confusiones que corresponde corregir. Para tal efecto se hace necesario cambiar la denominación de dicho organismo y distinguirlo del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú conformado por los bomberos voluntarios que actúan como participación ciudadana en la procura de la seguridad ciudadana. [Exposición de Motivos DL 1260, 2016. p. 6]

- b) De otro lado, en relación a la adscripción del anterior CGBVP al Estado, la Exposición de Motivos también señala lo siguiente:

Adicionalmente, la experiencia ha demostrado, no obstante, que la adscripción al Estado del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) no ha resultado del todo provechosa para el cumplimiento de los fines a los que esta entidad se encuentra abocada, restringiendo además su capacidad de modernización frente a entidades similares del entorno latinoamericano. [Exposición de Motivos DL 1260, 2016. p. 7].

- c) Como puede advertirse, la Exposición de Motivos parte por reconocer que la vinculación del CGBVP con el Estado ha generado diversos problemas a nivel institucional. Sin embargo, esta vinculación también afecta a los bomberos voluntarios a nivel particular. Al respecto, la Exposición de Motivos continúa manifestando lo siguiente:

Ahora bien, la participación de los 14,764 bomberos que pertenecen a las 226 compañías que existen en el Perú es de carácter voluntario y constituye un ejemplo de entrega y abnegación que no debe frustrarse por la sujeción de la entidad a los procedimientos y limitaciones propios de las entidades estatales. Menos coherente resulta aún que los bomberos, cuya participación en el CGBVP es voluntaria, formen parte de un organismo que, por encontrarse dentro del organigrama del Estado, les restringe sus posibilidades personales de contratación con el Estado, y por ende su desarrollo profesional y libertad de acción. Adicionalmente, la intervención del Estado en la designación del alto mando del CGBVP se presta a una manipulación de tipo político, del todo inconveniente.

Por tales motivos, corresponde reformular el CGBVP para dar autonomía e independencia a sus miembros de la que históricamente ha gozado, sin perjuicio del apoyo que el Estado debe brindarle a través del Sector Interior [...]. [Exposición de Motivos DL 1260, 2016. p. 10].

- d) Finalmente, en referencia al análisis costo beneficio del Decreto Legislativo 1260, la Exposición de Motivos concluye manifestando lo siguiente:

En lo referente a los beneficios del proyecto, estos se encuentran orientados a fortalecer la función que cumplen voluntariamente el actual Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como una colectividad que se regularan como particulares pero que ejercen función pública y regulada por sus propias normas. Con ello, se busca re institucionalizar al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú. [Exposición de Motivos DL 1260, 2016. p.11].

En consecuencia, conforme al texto del Decreto Legislativo 1260 así como al de su Exposición de Motivos, puede interpretarse que la finalidad de la norma en cuestión es la de **re-institucionalizar al CGBVP, a fin de devolverle la autonomía e independencia de la que históricamente ha gozado, reconociéndolo como una entidad de particulares compuesta por bomberos voluntarios que prestan un servicio público de manera *ad honorem*, pero que no son considerados funcionarios ni servidores públicos.**

En línea con esta interpretación, podría concluirse también que la naturaleza jurídica de este nuevo CGBVP sería aquella que corresponda, en base a nuestro ordenamiento jurídico, a la forma legal bajo la cual se organizan las entidades de particulares que prestan un servicio público (o actividades de interés general para la población) de forma voluntaria y *ad honorem* (i. e.: sin fines de lucro). Desde esta perspectiva, podría colegirse que la naturaleza jurídica que corresponde en este esquema al nuevo CGBVP sería la de una persona jurídica de derecho privado que se organiza bajo la forma de una asociación, conforme a las reglas del Código Civil peruano. En otras palabras, podríamos considerar que la finalidad de esta reforma consiste en retornar al CGBVP al ámbito de la actividad privada reconociéndole su esencia original de asociación voluntaria.

Sobre el particular, resultan sumamente esclarecedoras las declaraciones del Ministro del Interior de aquel entonces, señor Carlos Basombrío Iglesias, respecto al propósito de la norma en cuestión. En efecto, en declaraciones ante la prensa el señor Ministro del Interior manifestó que «[e]l Estado metió sus 'manotas' en los bomberos y les hizo mucho daño. Si algo caracteriza a los bomberos es su espíritu de autonomía, su voluntariado, su organización propia y los convirtieron en funcionarios públicos sin sueldo» [Peru21, 2016]. Por ese motivo, el Ministro del Interior aclaró también que esta nueva normativa pretendía que los bomberos regresen «a un esquema de voluntariado autónomo donde ellos tomen sus decisiones y no tengan que ser funcionarios públicos encima a ad honorem. El esquema es que pasen a ser privados» [Peru21, 2016].

No obstante esta presunta intención, el Decreto Legislativo 1260 no precisó cuál sería la naturaleza jurídica de este nuevo CGBVP. Por otro lado, en la reuniones de trabajo que se sostuvieron con funcionarios del Ministerio del Interior para la elaboración del Reglamento Interno de Funcionamiento (RIF) del CGBVP, quedó claro que el nuevo CGBVP no tendría una personería jurídica propia y que sus miembros, los Bomberos Voluntarios, serían considerados únicamente como una «fuerza humana» que opera como parte de la INBP, pero sin ser considerados como funcionarios ni servidores públicos, y que se rigen de acuerdo a sus propias reglas, aprobadas bajo la forma del RIF cuyo mecanismo de aprobación se estableció en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1260. Como consecuencia, el texto del RIF aprobado el 11 de junio de 2017 se redactó bajo la premisa de que el CGBVP no tendría personería jurídica propia y, por lo tanto, define su naturaleza como la de una «organización cívica nacional conformada por bomberos voluntarios que prestan servicio público de manera voluntaria y ad honorem» [RIF CGBVP, 2017, p. 5].

Por otro lado, en relación al régimen de las Compañías de Bomberos, el artículo 21 del Decreto Legislativo 1260 estableció lo siguiente:

Artículo 21.- Compañías de Bomberos

Las Compañías de Bomberos constituyen las unidades funcionales básicas del CGBVP. Dependen jerárquica y funcionalmente de las Comandancias Departamentales. Son dirigidas y representadas por el Comandante de Compañía designado por el Comandante Departamental conforme a los requisitos que establezca el Reglamento Interno de Funcionamiento del CGBVP. [Decreto Legislativo 1260, 2016].

Como puede observarse, el Decreto Legislativo 1260 no establece expresamente una dependencia administrativa o económica de las Compañías de Bombero, como era el caso de las normas precedentes; por lo que, podría haberse considerado que quizás éstas sí podrían recuperar aquella autonomía económica de la que alguna vez gozaron, en virtud de estar organizadas como asociaciones civiles hasta antes de 1985. Sin embargo, el Reglamento del Decreto Legislativo 1260, aprobado en junio de 2017 por el Decreto Supremo 019-2017-IN, estableció ciertas precisiones respecto a los bienes del CGBVP (o de la INBP) así como respecto a las donaciones que puedan ser destinadas al CGBVP, incluso aquellas destinadas específicamente a determinada unidad operativa, que parecerían limitar esta posibilidad. Concretamente, el artículo 10 del referido Decreto Supremo dispone lo siguiente:

Artículo 10.- Donaciones para el servicio público de bomberos

Toda donación para el desarrollo del servicio público de bomberos deberá ser realizada en favor de la INBP, la cual asignará los mismos según corresponda.

En los casos de donaciones efectuadas con destino específico a determinada unidad del CGBVP, la INBP efectuará la afectación en uso respetando el destino específico correspondiente. Lo anterior no deberá interpretarse como restricción al uso de lo donado para la atención de incidentes, aun cuando ello signifique el uso temporal por parte de otra unidad del CGBVP o su desplazamiento temporal fuera del espacio geográfico en el que actúa normalmente la unidad del CGBVP beneficiaria de la afectación.

Las donaciones dinerarias son incorporadas necesariamente al presupuesto de la INBP conforme a la normativa vigente. En caso tengan destino específico, la INBP emite las disposiciones administrativas correspondientes que faciliten el cumplimiento de la finalidad para la cual fueron entregados en tanto no se oponga a las normas de carácter general que regulan la utilización de recursos públicos.

Las donaciones efectuadas a favor de la INBP con destino al CGBVP podrán ser rechazadas por aquella, previa opinión del CGBVP.

Como puede advertirse, esta norma tampoco plantea una verdadera autonomía económica para las Compañías de Bomberos, pues éstas no podrían recibir directamente ninguna donación ni ser titulares de las mismas. Todo debe canalizarse a través de la INBP, como se hacía antes a través del CGBVP. Es más, ahora la INBP se reserva incluso el derecho de poder disponer de las donaciones destinadas específicamente a una Compañía de Bomberos, pudiendo asignarlas (al menos temporalmente) a otra unidad. En tal sentido, en lugar de flexibilizar el régimen económico del CGBVP y el de las Compañías de Bomberos con el fin de promover o facilitar la colaboración de autoridades locales o del sector privado en el fortalecimiento de las mismas, estas disposiciones parecen imponer mayores restricciones y trabas burocráticas que desincentivarían este tipo de colaboraciones, que hoy en día son muy importantes para el equipamiento y sostén de muchas Compañías de Bomberos, y que son la norma en otros Cuerpos de Bomberos Voluntarios de nuestra región.

Como ya puede advertirse, lejos de re-institucionalizar el CGBVP y de dotarlo de la autonomía que históricamente le había correspondido, el Decreto Legislativo 1260 y su Reglamento terminan debilitando su institucionalidad y limitan aún más su autonomía, sujetándolo además a la actuación de una entidad pública adicional, la INBP, lo cual solo contribuye a generar mayores burocracias. Por todo ello, a poco más de un año de la promulgación de esta nueva normativa, el presente trabajo se propone realizar un primer análisis del impacto de la legislación aplicable al CGBVP a partir del Decreto Legislativo 1260, con el propósito de evaluar si ésta realmente cumple con la finalidad presuntamente pretendida o no, y de qué manera podría ello corregirse.

2.3 Organización de otros Cuerpos de Bomberos Voluntarios de la región

En el presente acápite se analiza brevemente la organización de los Cuerpos de Bomberos de Argentina, Chile y Colombia a efectos de identificar las diferencias respecto a nuestro sistema y determinar cuál es el «estado del arte» en nuestra región en lo que respecta a la organización de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios. Ello a fin de identificar si existen alternativas a la forma en que se ha pretendido regular la actividad de los Bomberos Voluntarios en nuestro país.

2.3.1 Bomberos de Argentina

El Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios de Argentina (SNBV) es la institución encargada de la prevención y extinción de incendios así como de la protección de vidas o bienes que resulten agredidos por siniestros de origen natural, accidental o intencional. Tiene autoridad en todo el territorio nacional de Argentina y se vincula con el Estado a través de la Dirección Nacional de Protección Civil del Ministerio de Seguridad de la Nación [Ley 25.054, 1998, artículo 1].

A grandes rasgos, el SNBV está organizado en tres niveles, compuestos por las siguientes entidades: a) El Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina – CFBVRA (ente de tercer grado); b) Las Federaciones de Asociaciones de Bomberos Voluntarios (entes de segundo grado); y, c) Las Asociaciones de Bomberos Voluntarios (entes de primer grado). A continuación se detalla la naturaleza de cada una de estas entidades:

- a) Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina (CFBVRA): Es la única institución representativa, «ante los poderes públicos nacionales e internacionales, de las Federaciones de Asociaciones de Bomberos Voluntarios y los sistemas provinciales que ellas agrupan» [Ley 25.054, 1998, artículo 5]. Es la máxima autoridad y representa los intereses de la totalidad del SNBV.
- b) Federaciones de Asociaciones de Bomberos Voluntarios: Son los «entes de segundo grado, representativos de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios que nuclean» [Ley 25.054, 1998, artículo 4]. Las Federaciones coordinan las actividades de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios en cumplimiento de sus fines específicos y deben promover el desarrollo de las

Asociaciones que las integran así como las que están en formación [CFBVRA, 2017].

- c) Asociaciones de Bomberos Voluntarios: Son los entes de primer grado del SNBV, que tienen «por misión 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» [Ley 25.0254, 1998, artículo 2]. Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios de las Asociaciones que funcionan en todo el territorio nacional se constituyen como personas jurídicas de bien público y sin fines de lucro y las actividades que realizan tienen carácter de servicio público [CFBVRA, 2017].

Como puede advertirse, el Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios de Argentina (SNBV) se organiza sobre la base de asociaciones voluntarias que se constituyen de acuerdo con la legislación argentina «como personas jurídicas de bien público y sin fines de lucro», con la finalidad social o misión de intervenir en la prevención y extinción de incendios, salvaguardando las vidas y protegiendo los bienes de sus comunidades.

Cabe señalar que los orígenes de este sistema también se remontan a la segunda mitad del Siglo XIX (1884); sin embargo, a lo largo de los años, el Estado argentino ha sabido respetar la esencia asociativa y voluntaria de esta institución, sin perjuicio de establecer ciertos marcos regulatorios importantes y proveer el financiamiento necesario, a través del establecimiento de diversas contribuciones, para garantizar el adecuado desarrollo de esta importante actividad, reconocida expresamente con carácter de servicio público [Ley 25.0254, 1998, artículo 3].

Adicionalmente, al estar organizados como asociaciones con personería jurídica, los Cuerpos de Bomberos Voluntarios de Argentina gozan de autonomía para procurarse y administrar sus propios bienes. En ese sentido, bajo este esquema, cada Cuerpo de Bomberos Voluntarios tiene la posibilidad de trabajar activamente para el mejoramiento de sus propias capacidades y pueden también convocar –sin requerir la intervención de un ente público– el concurso y la colaboración de sus autoridades locales o de las empresas de sus localidades, que bien podrían estar interesadas de realizar mayores aportes con el objeto de contribuir al mejoramiento de las capacidades operativas de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios que operan en el área en que éstas se encuentran; toda vez que, son receptoras del servicio público que estos brindan.

2.3.2 Bomberos de Chile

El primer Cuerpo de Bomberos de Chile, que empezó con 4 compañías, empezó a operar en el año 1851 en el Puerto de Valparaíso, como consecuencia de una necesidad social de la propia comunidad de organizar de antemano el trabajo de extinción de incendios. Así, el diseño organizativo y conformación voluntaria de este primer Cuerpo de Bomberos fue posteriormente replicado en todo el país.

En la actualidad, el Sistema Nacional de Bomberos de Chile (SNBC) está conformado por los Cuerpos de Bomberos y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, los que se rigen por las disposiciones sobre las Personas Jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro I del Código Civil de Chile [Ley 20564, 2012, artículo 1].

A grandes rasgos, el SNBC está organizado también en tres niveles, compuestos por las siguientes entidades o instancias administrativas: a) La Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile; b) Los Consejos Regionales; y, c) Los Cuerpos de Bomberos de Chile. A continuación se detalla la naturaleza de cada nivel:

- a) Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile: La Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile es una «Corporación de Derecho Privado», constituida con arreglo a las disposiciones sobre las Personas Jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro I del Código Civil de Chile, con el objetivo principal de coordinar la acción de los diversos Cuerpos de Bomberos del país. En ese sentido, la Junta Nacional «está integrada por los Cuerpos de Bomberos del país que cuentan con personalidad jurídica, los cuales actúan ante la institución a través de los Consejos Regionales y son representados ante la Asamblea Nacional (organismo que constituye su máxima autoridad), por sus respectivos Presidentes y Primer Vicepresidentes regionales» [BCH, 2017]. No obstante lo anterior, la Junta Nacional reconoce la autonomía de los Cuerpos de Bomberos, constituidos también al amparo de las normas citadas del Código Civil de Chile y sus respectivos Estatutos y Reglamentos [Estatutos JNBCH, 2010, artículo 1].
- b) Consejos Regionales: Los Consejos Regionales son órganos de segundo nivel de la Junta Nacional conformados por los Superintendentes de los Cuerpos de Bomberos de la respectiva región. En cada una de las regiones

administrativas en las que se divida el país se constituye un Consejo Regional, el cual tiene la función de coordinar la acción de los Cuerpos de Bomberos que lo componen así como de representarlos ante la Asamblea Nacional. En tal sentido, los Consejos Regionales son meros órganos administrativos de la Junta Nacional; por lo que, no tienen personería jurídica propia.

- c) Cuerpos de Bomberos: Los Cuerpos de Bomberos constituyen el núcleo del SNBC y tienen «por objeto atender, gratuita y voluntariamente, las emergencias causadas por la naturaleza o el ser humano, tales como, incendios, accidentes de tránsito u otras» [Ley 20564, 2012, artículo 2]. De acuerdo a ley, debe existir solo «un Cuerpo de Bomberos por comuna o agrupación de comunas, los que estarán conformados por Compañías y Brigadas» [Ley 20564, 2012, artículo 3]. Asimismo, los Cuerpos de Bomberos que se organicen en el país deben constituirse bajo la forma legal de una «Corporación de Derecho Privado», con personería jurídica y patrimonio propio, siendo su principal característica la ausencia de lucro, la voluntariedad y gratuidad de los servicios prestados. En consecuencia, dada su esencia asociativa, los Cuerpos de Bomberos se organizan en base a dos principios fundamentales: «por un lado, la democracia, según la cual todos los cargos directivos tienen su origen en votaciones de sus bomberos y junto a ella, la jerarquía, para cumplir con las duras exigencias del servicio de emergencia» [BCH, 2017]. Por su parte, las Compañías de Bomberos son las unidades más básicas de este sistema, pero no gozarían de personería jurídica propia sino que dependerían del Cuerpo de Bomberos al que pertenecen.

Como puede advertirse, tanto la Junta Nacional como los Cuerpos de Bomberos, se rigen por normas de derecho privado. En ese sentido, Sistema Nacional de Bomberos de Chile está organizado en base a instituciones privadas con personería jurídica y patrimonios propios, que se rigen en base a principios democráticos según lo establecido en sus propios Estatutos y Reglamentos. Esta institución privada se organiza también en base a «asociaciones voluntarias». La particularidad en este caso es que las asociaciones civiles (llamadas «corporaciones») que son base del sistema no forman las Compañías de Bomberos, que son las unidades más básicas del sistema, sino los Cuerpos de Bomberos de la comunidad, conformados por tantas compañías como sean requeridas en su respectiva comuna. De cualquier modo, al gozar de

personería jurídica propia, los Cuerpos de Bomberos pueden participar activamente de la vida en sociedad a fin de procurarse los recursos necesarios para su subsistencia y para el adecuado desarrollo de sus actividades.

2.3.3 Bomberos de Colombia

Los Bomberos de Colombia forman parte integral del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres o el que haga sus veces. En ese sentido, todas las instituciones bomberiles de dicho país están bajo coordinación operativa de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, constituida como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, adscrita al Ministerio del Interior, con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio. Las instituciones que integran el Sistema de Bomberos de Colombia son las siguientes:

- a) Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios reconocidos.
- b) Los Cuerpos de Bomberos Oficiales.
- c) Los Bomberos Aeronáuticos.
- d) Las Juntas Departamentales de Bomberos.
- e) La Confederación Nacional de Cuerpos de Bomberos.
- f) La Delegación Nacional de Bomberos de Colombia.
- g) La Junta Nacional de Bomberos de Colombia.
- h) La Dirección Nacional de Bomberos de Colombia.

Sin necesidad de entrar en demasiados detalles, puede advertirse que el Sistema de Bomberos de Colombia es mixto, pues depende tanto de Cuerpos de Bomberos Voluntarios como de Cuerpos de Bomberos Oficiales. En efecto, en el caso colombiano, la obligación de prestar el servicio público esencial de «Gestión Integral del Riesgo contra Incendio» recae principalmente en las autoridades distritales, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios, quienes la realizan a través de los Cuerpos

de Bomberos Oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios [Ley 1575, 2012].

En tal sentido, dejando de lado a los Cuerpos de Bomberos Aeronáuticos por su evidente especialidad, podemos observar que en Colombia existen 2 clases de organizaciones de bomberos «urbanos», los Cuerpos de Bomberos Oficiales y los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, que se definen de la siguiente manera:

- a) Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para la gestión integral de riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a su cargo en su respectiva jurisdicción [Ley 1575, 2012, artículo 18].
- b) Cuerpos de Bomberos Voluntarios: Son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales, organizadas para la prestación del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de recates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, con certificado de cumplimiento expedido por la Dirección Nacional de Bomberos [Ley 1575, 2012, artículo 18].

Como puede observarse, si bien el régimen Colombiano es un régimen mixto en el que conviven Cuerpos de Bomberos Oficiales y Cuerpos de Bomberos Voluntarios, en lo que respecta a estos últimos, queda absolutamente claro que se organizan bajo la figura legal de asociaciones, con personería jurídica y autonomía patrimonial, sin perjuicio de regirse según los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia como ente regulador.

III. PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN

Como se ha señalado en los acápites precedentes, conforme al propio texto del Decreto Legislativo 1260 así como al de su Exposición de Motivos, puede concluirse que la finalidad de esta nueva legislación habría sido el de re-institucionalizar al CGBVP, a fin de devolverle la autonomía e independencia de la que históricamente ha gozado, reconociéndolo como una entidad de particulares compuesta por bomberos voluntarios que prestan un servicio público de manera *ad honorem*.

No obstante ello, y pese a la supuesta intención de «fortalecimiento» que el título del Decreto Legislativo 1260 se atribuye, existen diversas disposiciones en la legislación actual que no cumplen con este objetivo de fortalecer la institucionalidad del CGBVP ni tampoco de devolverle la autonomía e independencia de la históricamente ha gozado. Por el contrario, si bien hay que reconocer que el Decreto Legislativo 1260 ha dado algunos pasos positivos hacia el retorno de las formas democráticas al interior del CGBVP, lo cierto es que muchas de sus disposiciones sencillamente perpetúan la situación de absoluta sujeción del CGBVP al Estado (aun cuando ello fue reconocido como un grave problema y como una de las principales motivaciones de esta reforma) y limitan o simplemente proscriben cualquier autonomía, o independencia económica o administrativa que dicha institución pudiera tener.

En ese sentido, consideramos que las disposiciones de la legislación actualmente aplicable al CGBVP, conformada por el Decreto Legislativo 1260 y su Reglamento, se alejan del pretendido fin de «fortalecer» la institucionalidad del CGBVP; por lo que, claramente no cumplen los objetivos originalmente previstos. Si bien son diversas las disposiciones que consideramos cuestionables bajo esta perspectiva, para los efectos del presente trabajo nos centraremos en analizar 3 aspectos centrales de la legislación actualmente aplicable al CGBVP que consideramos no cumplen con el objetivo de fortalecimiento institucional presuntamente deseado y, por el contrario, solo generan un mayor nivel de confusión o incertidumbre respecto de las capacidades y atribuciones del CGBVP, todo lo que –en última instancia– afecta potencialmente su desempeño institucional. A continuación hacemos una breve descripción de los principales problemas que advertimos en la legislación actualmente aplicable al CGBVP, que en nuestra opinión son consecuencia de un diseño normativo apresurado y sumamente descuidado.

3.1 Indefinición de la naturaleza jurídica del CGBVP

Un primer problema que se origina con la legislación actual radica en la pérdida de institucionalidad que habría sufrido el CGBVP al no haberse definido claramente su naturaleza jurídica.

Como se ha señalado en el presente trabajo, el CGBVP debe sus orígenes a la iniciativa privada de los ciudadanos, que –en un inicio– se organizaron bajo la forma de asociaciones, con personería jurídica, y autonomía técnico, administrativa y económica, con la finalidad de prevenir y extinguir incendios así como de salvaguardar las vidas y propiedades que pudieran verse afectadas por cualquier emergencia. En ese sentido, en los orígenes del CGBVP, su naturaleza jurídica fue la de una entidad privada, organizada bajo la forma legal de una asociación civil. A consecuencia, las Compañías de Bomberos Voluntarios que se fundaron gozaban de autonomía técnica, administrativa y económica en su vida social, y se conducían internamente bajo los principios democráticos que son connaturales a la esencia de una asociación voluntaria, sin perjuicio de la disciplina y rigor técnico que se aplicaba en el marco de sus actividades operativas.

Posteriormente, las Compañías de Bomberos empiezan a organizarse entre sí formando grupos de compañías cercanas, a efectos de poder coordinar sus actuaciones en la atención de los incendios y emergencias que se presentaran que demandaran el concurso de más de una Compañía de Bomberos. Así, luego de más de 100 años de historia, las mismas Compañías de Bomberos, en ejercicio de su autonomía privada, acordaron la conformación de un único Cuerpo General de Bomberos Voluntarios que las agrupara a todas bajo un único mando centralizado, el Comando Nacional, a efectos de contar con una representación nacional sólida, que velara por todas y cada una de las Compañías de Bomberos en su conjunto y favorezca la coordinación entre ellas.

Al respecto, cabe reiterar –una vez más– que la creación del CGBVP no afectó la «estructuración de los Cuerpos Generales existentes o por crearse, ni en su personería regional, ni en sus recursos económicos; se disciplinarán sí, en lo que respecta a directivas de organización nacional» [citado en Coz, 2009, p. 528]. En consecuencia, incluso luego de su unificación bajo un Comando Nacional, el CGBVP continuó caracterizándose por ser una institución eminentemente asociativa y democrática.

Sin embargo, no obstante sus orígenes estrictamente privados, con el correr de los años el Estado peruano empezó a interesarse en las actividades del CGBVP, dada la trascendental naturaleza del servicio público que éste brindaba de manera absolutamente voluntaria y gratuita. Es así que, durante el gobierno de la dictadura militar, el 4 de diciembre de 1973 se promulgó el Decreto Ley 20235, titulado como la «Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú», mediante la que se incorpora al CGBVP a la estructura estatal y se da inicio a una secuencia de actos que tendrían el efecto de modificar paulatinamente la naturaleza jurídica de la institución, sustrayéndola del ámbito de la actividad privada y socavando su autonomía.

Luego de la nefasta experiencia de aquella primera ley del CGBVP, y pese a los insistentes reclamos de distinguidos Bomberos Voluntarios que solicitaban el derecho de regirse nuevamente por sus propios Estatutos conforme a su naturaleza originaria de asociación privada, en 25 de enero de 1985 se promulgó el Decreto Legislativo 324, también denominado como «Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú», que transmutó formalmente al CGBVP en un organismo público, al definirlo como una persona jurídica de Derecho Público Interno, regida por su Ley y Reglamento, y no por los Estatutos libremente adoptados por sus miembros.

Posteriormente, el 2 de abril de 1985 se promulgó el reglamento de dicha ley, aprobado por Decreto Supremo 013-85-IN, que dispuso la disolución de las asociaciones civiles que se hubieran constituido como Compañías de Bomberos, confiscando sus bienes y rentas, dando el puntillazo final a la naturaleza de asociación privada del CGBVP y de las Compañías de Bomberos que lo conforman. En el caso de estas últimas, se eliminó además cualquier vestigio de la autonomía económica que alguna vez tuvieron.

En 1999 se publicó la Ley 27067, la cual mantuvo al CGBVP como entidad pública, y cuyas disposiciones rigieron el destino del CGBVP hasta la reciente promulgación del Decreto Legislativo 1260, publicado el 8 de diciembre de 2016, que finalmente parecería haber tenido la intención de retornar al CGBVP al ámbito de la actividad privada, devolviéndole al menos la posibilidad de auto reglamentarse a través de la elaboración de su propio Reglamento Interno de Funcionamiento (RIF).

No obstante todo lo anterior, si bien el Decreto Legislativo 1260 da un importante paso al distinguir al CGBVP de la entidad pública que ahora denomina Intendencia Nacional de Bomberos del Perú (INBP), sustrayéndolo de ese modo de la calificación

como organismo público, lo cierto es que tampoco restaura su naturaleza jurídica de institución privada de manera plena, pues no le reconoce la posibilidad de tener personería jurídica propia ni le atribuye plena autonomía técnica, administrativa o económica. De hecho, de acuerdo a lo expresado en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260, el CGBVP sería ahora catalogado solo como una «fuerza humana» que se dedicará exclusivamente a «ejercer la función bomberil», de manera voluntaria y ad honorem, dejando la competencia de administrar los recursos destinados por el Estado para el cumplimiento de sus fines a cargo de la INBP. Más aún, en lo que respecta a la autonomía técnica del CGBVP, si bien el Decreto Legislativo 1260 le devuelve la capacidad de auto reglamentarse, ésta capacidad estaría dirigida únicamente a reglamentar la organización interna de la institución, pues en lo referente a las normas técnicas sobre control y extinción de incendios y rescate urbano, la INBP se reserva la facultad de aprobarlas [DL 1260, 2016, artículo 22, literal d)].

Por otro lado, esta supuesta autonomía de auto organización o auto reglamentación dotada al CGBVP a través de la posibilidad de elaboración de su propio Reglamento Interno de Funcionamiento (RIF) tampoco sería del todo plena, pues la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo 1260, aprobado por Decreto Supremo 019-2017-IN, estableció que el referido RIF tendría que ser validado por el Ministerio del Interior a través de la correspondiente Resolución Ministerial. Sobre el particular, vale destacar que a través de la Resolución Ministerial 897-2017-IN del 20 de septiembre de 2017 el Ministerio del Interior resolvió validar solo parcialmente el RIF aprobado internamente por el CGBVP, dejándose clara constancia de la posibilidad de veto del Ministerio del Interior respecto de reglamentación interna que dicte el CGBVP. En consecuencia, es claro que dicha presunta autonomía es meramente declarativa.

Como puede observarse, la legislación actual genera un vacío en lo que respecta a la naturaleza jurídica que corresponde al CGBVP, cuya indefinición implica una clara pérdida de institucionalidad y reconocibilidad jurídica por parte de una institución histórica y emblemática en nuestro país. En otras palabras, lejos de haberse visto fortalecida, la institucionalidad del CGBVP prácticamente habría desaparecido, subsistiendo únicamente como una «fuerza humana» anexa a la INBP y dependiente de la validación del Ministerio del Interior, con la consecuente pérdida de autoridad y autonomía que ello le supone. Esta situación es contraria a la supuesta finalidad del Decreto Legislativo 1260 y resulta claramente perjudicial para el CGBVP.

3.2 Dependencia económica de las Compañías de Bomberos

Un segundo problema de la legislación actual, también relacionado con lo anterior, se desprende de la falta de autonomía económica y administrativa de las unidades operativas básicas del CGBVP; es decir, las Compañías de Bomberos.

Las Compañías de Bomberos, no solo son las unidades básicas operativas del CGBVP sino que también son los verdaderos pilares fundamentales sobre los cuales se erigió la institución hace más de 150 años y sobre los que se sostiene todavía hoy. Durante la mayor parte de la historia del CGBVP, las Compañías de Bomberos se organizaron bajo la forma de asociaciones, con autonomía administrativa y económica, lo que les permitía auto sostenerse económicamente, ya sea gracias al aporte de sus miembros, a los recursos propios obtenidos por servicios especiales brindados al sector empresarial privado, o a la colaboración de personas o entidades de la comunidad a la que prestan sus servicios, incluyendo las autoridades locales o regionales competentes. En tal sentido, cuando la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260 estableció como uno de sus objetivos el devolver al CGBVP la «autonomía e independencia a sus miembros de la que históricamente ha gozado, sin perjuicio del apoyo que el Estado debe brindarle» [Exposición de Motivos DL 1260, 2016, p. 10], podría haberse esperado razonablemente que ello suponía la devolución de la autonomía económica y administrativa a las Compañías de Bomberos, si no al CGBVP.

No obstante, contrariamente al objetivo declarado, el Decreto Legislativo 1260 y su posterior Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 019-2017-IN, no devuelven la autonomía económica ni administrativa a las Compañías de Bomberos; al contrario, expresamente les impiden ser titulares de cualquier donación económica que reciban directamente, manteniéndose en este aspecto el régimen precedente.

Lo que es peor, bajo el marco establecido por el Reglamento del Decreto Legislativo 1260, ahora cualquier donación expresamente destinada a una Compañía de Bomberos particular podría ser reubicada a criterio de la INBP [DS 019-20017-IN, 2017, artículo 10]. En consecuencia, ¿qué incentivo podría tener una municipalidad distrital de contribuir al mejoramiento de la Compañía de Bomberos de su distrito a través de, por ejemplo, la adquisición de una máquina especializada, si luego dicha máquina podría ser reubicada arbitrariamente por la INBP?

Como resulta evidente, esta disposición prácticamente desvanece la posibilidad de contar con el apoyo directo de autoridades locales o regionales en virtud de los preceptos establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades así como en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; a saber:

- a) La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, en su artículo 85 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 85.- SEGURIDAD CIUDADANA

Las municipalidades en seguridad ciudadana ejercen las siguientes funciones:

2.2. Promover acciones de apoyo a las compañías de bomberos, beneficencias, Cruz Roja y demás instituciones de servicio a la comunidad.

- b) La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, en su artículo 61 establece lo siguiente:

Artículo 61.- Funciones en materia de Defensa Civil

d) Promover y facilitar la formación y equipamiento de Compañías de Bomberos Voluntarios en la región.

A consecuencia, lejos de fortalecer el régimen económico del CGBVP y el de las Compañías de Bomberos, a fin de promover o facilitar la colaboración de autoridades locales o del sector privado en el fortalecimiento de las mismas, estas disposiciones parecen imponer mayores restricciones que desincentivarían o restringirían este tipo de colaboraciones, que hoy en día son muy importantes para el equipamiento y sostén de muchas Compañías de Bomberos, y que son la norma en otros Cuerpos de Bomberos Voluntarios de nuestra región, como se ha visto en la sección pertinente.

3.3 Adscripción del CGBVP al MININTER y al SINASEC

Un tercer problema de la legislación actual aplicable al CGBVP se encuentra relacionado a su adscripción al Ministerio del Interior (MININTER) y su inclusión como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), supuestamente también con la finalidad de fortalecer su institucionalidad.

Desde su incorporación al Estado, el CGBVP ha pertenecido a diversos sectores. Originalmente estuvo adscrito al Ministerio de Defensa; sin embargo, desde la promulgación de la Ley 27067 de 1999 se adscribió al CGBVP a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en tanto ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), por considerarse conveniente que el CGBVP participe de este sistema a fin de contribuir en la atención de las situaciones de emergencia que requieran su participación.

Posteriormente, en el año 2015 se promulgó el Decreto Supremo 008-2015-IN que consideró «conveniente que el CGBVP se adscriba al Ministerio del Interior con la finalidad de contribuir a una mejor articulación y coordinación entre ambas entidades, así como para garantizar la oportuna ayuda a las personas y a la comunidad, y cuando sea el caso, coadyuvar a restablecer el orden público y el orden interno ante situaciones de incendios y accidentes» [Decreto Supremo 008-2015-IN, 2015]. A partir de ese momento, el CGBVP se encuentra adscrito al Ministerio del Interior.

Ahora bien, el Decreto Legislativo 1260 no solo mantuvo la adscripción del CGBVP al Ministerio del Interior sino que también decide incorporarlo como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), bajo la rectoría del Ministerio del Interior, cuyo objeto consiste en «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional» [Ley 27933, 2003, artículo 1]. Sobre el particular, de acuerdo a lo establecido en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260, la decisión de integrar al CGBVP como parte del SINASEC se debe al entendimiento de que «[l]a acción de los bomberos se encuentra exactamente en el ámbito de quienes desarrollan y ejecutan acciones destinadas a la seguridad ciudadana: extinción de incendios, rescate de vidas humanas, atención de emergencias. Los bomberos, como la Policía Nacional, el serenazgo, la seguridad privada y otros elementos de la sociedad, son todos, grupos que cumplen una función enfilada a la seguridad ciudadana» [Exposición de Motivos del DL 1260, 2016, p. 2]. Al respecto, cabe destacar que según lo establecido por la propia Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) se entiende por Seguridad Ciudadana «a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas» [Ley 27933, 2003, artículo 2].

Sin embargo, de acuerdo con esta definición, las funciones del CGBVP serían completamente ajenas a las labores en materia de Seguridad Ciudadana, pues no están destinadas a la erradicación de la violencia ni a la prevención de la comisión de delitos o faltas, sino únicamente a la protección de las vidas y propiedades expuestas a peligro por incendios o accidentes, atendiendo las emergencias derivadas de los mismos con prescindencia de cualquier otra motivación o interés. De hecho, el CGBVP no solo no realiza tareas de seguridad ciudadana sino que debe mantener siempre una neutralidad que es inherente a su función, pues está llamado a proteger la vida de cualquier persona y en cualquier circunstancia. Dicha neutralidad ha permitido que el CGBVP pueda desempeñar su labor incluso en contextos nacionales de terrorismo y delincuencia, pues precisamente es reconocida como una institución neutral. A consecuencia, la adscripción del CGBVP al Ministerio del Interior, en tanto entidad encargada a nivel nacional en materia de orden interno y orden público así como en materia de seguridad ciudadana, y –sobre todo– su inclusión en el SINASEC, no solo no resultan convenientes sino que resultan incluso abiertamente contrarias a la naturaleza y fines del CGBVP, y puede llegar a suponer un peligro real para los miembros del CGBVP que realizan sus labores.

Por el contrario, la inclusión del CGBVP al SINAGERD sí se encuentra justificada, en la medida que este sistema únicamente pretende funcionar como un «sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres» [Ley 29664, 2011, artículo 1]. Funciones que están claramente asociadas con las actividades institucionales que desarrolla el CGBVP.

IV. ANÁLISIS

Los problemas antes descritos denotan una falta de cuidado en el diseño de la legislación aplicable al CGBVP a partir del Decreto Legislativo 1260 y su Reglamento, pues ésta no solo no logra cumplir la finalidad supuestamente pretendida por la misma, sino que además genera una distorsión que podría hacer peligrar el funcionamiento de una institución tan emblemática e importante en nuestro país como el CGBVP.

En ese sentido, el propósito del presente trabajo consiste en efectuar un análisis de la legislación actualmente aplicable al CGBVP en base a la metodología de la evaluación de impacto normativo.

4.1 Acerca de la evaluación de impacto normativo

Desde los años 80, muchos ordenamientos jurídicos han desarrollado diferentes metodologías para intentar medir el impacto de sus propuestas normativas así como la efectividad y razonabilidad de sus normas vigentes.

Algunas de estas metodologías están destinadas a ser utilizadas antes de que exista un proyecto de norma (*ex ante*), mientras que otras se utilizan para evaluar normas ya existentes (*ex post*). Asimismo, algunas tienen una inclinación principalmente económica, mientras que otras tienen una inclinación más normativa o constitucional. Sin embargo, todas las metodologías de evaluación de impacto normativo se pueden considerar como herramientas para la obtención de información sobre los posibles efectos de las normas [MINJUS, 2017, p. 26].

Al respecto, según lo sostenido por FRANCISCO MARCOS, «[e]n la actualidad, los estudios de impacto normativo se enmarcan dentro de un movimiento más amplio de mejora en la calidad de las normas (*better regulation*), simplificación administrativa y evaluación de políticas públicas» [Marcos, 2009, p. 343]. Sobre el particular, si bien pueden existir múltiples criterios para definir qué es lo que puede entenderse por una «buena» regulación o norma, podríamos considerar –siguiendo a destacados autores como BALDWIN, CAVE y LODGE– que una «buena» norma será aquella que cumpla con los siguientes parámetros:

- i. ¿Tiene la autoridad competencia (legal) para regular un determinado tema o -en otras palabras- si la norma pasaría un test de legalidad o constitucionalidad?
- ii. ¿Existe un control sobre la discrecionalidad que pudiera ejercer la autoridad al aplicar dicha regulación?
- iii. ¿El regulador usa procesos que son justos (debido proceso) al aplicar la norma?
- iv. ¿El regulador tiene suficiente expertise [sic] en la materia que intenta regular?
- v. ¿Es la regulación eficiente? [citado en: MINJUS, 2017, p. 19].

Desde esta perspectiva, resulta claro que todas las metodologías de evaluación de impacto normativo, tanto en su dimensión *ex ante* como en su dimensión *ex post*, buscan «mejorar la calidad material de las normas, asegurando que se trata de normas necesarias, adecuadas y proporcionadas para la consecución de objetivos que socialmente se consideran plausibles. Se trata, en principio, de una herramienta de evaluación de carácter aséptico, objetivo y neutro, ajena al debate político que suele presidir la adopción de la norma» [Marcos, 2009, p. 343].

Ahora bien, lo señalado no supone que no existan diferencias entre las distintas metodologías de evaluación o análisis de impacto normativo. Por el contrario, existen importantes diferencias dependiendo de la metodología que se aplique y de la oportunidad en que sea utilizada.

Los métodos de análisis *ex ante*, por ejemplo, deben utilizarse cuando todavía no existe ni siquiera un proyecto de norma, pues «la utilidad del análisis *ex ante* radica, justamente, en que se comparen entre ellas las distintas alternativas para la solución del problema encontrado» [MINJUS, 2017, p. 26]. Entre los distintos métodos de evaluación *ex ante* destaca el llamado «Análisis de Impacto Regulatorio» (RIA, por sus siglas en inglés) que es fuertemente promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta metodología se basa principalmente en la técnica económica del análisis costo-beneficio (ACB) para medir los posibles impactos de las distintas alternativas que están siendo consideradas para resolver un determinado problema y compararlas en base a ellos. Si bien esta metodología es quizás una de las más rigurosas, es bastante compleja y no está exenta de complicaciones; toda vez que, «existen dificultades en aplicar el ACB cuando la finalidad de la norma no es principalmente económica, sino social» [MINJUS, 2017, p. 28].

Por su parte, los métodos de análisis *ex post* se utilizan sobre un proyecto de norma ya existente o incluso sobre una norma ya aprobada; por lo que, pueden resultar algo más fáciles de realizar, ya que, no buscan comparar una variedad de alternativas sobre la base de sus impactos posibles sino únicamente verificar si el proyecto o norma ya aprobada cumple o puede cumplir el objetivo pretendido.

Análisis <i>ex ante</i> vs. Análisis <i>ex post</i>	
<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
No existe un proyecto de norma aún	Ya existe un proyecto de norma o norma.
Se le aplica el RIA o similar (que contiene ACB)	Se le aplica ACB o algún otro método de evaluación.
El análisis se hace sobre cada alternativa, incluyendo la alternativa “no hacer nada”.	El análisis se hace solo sobre la alternativa previamente escogida por el proyecto de norma o norma.
Dependiendo del peso que se le dé, el resultado es un documento que se usa como insumo para determinar la propuesta normativa o que decide por sí mismo cuál es la mejor alternativa regulatoria.	Dependiendo del peso que se le dé, puede servir como insumo o definir por sí mismo si un proyecto debería ser aprobado o si una norma debería o no mantenerse vigente.

[Fuente: MINJUS, 2017, p. 27]

En el presente caso, como es evidente, corresponde utilizar una metodología de evaluación *ex post*, dado que la normativa bajo análisis ya se encuentra vigente desde hace un poco más de un año, desde de la promulgación del Decreto Legislativo 1260. En consecuencia, en el acápite siguiente se definirá la metodología de evaluación normativa *ex post* más conveniente a efectos de analizar la legislación en cuestión.

4.2 Métodos de evaluación normativa *ex post*

De acuerdo a lo señalado en la primera edición de la «Guía sobre el Análisis de Impacto Regulatorio: Introducción a la evaluación post regulatoria», recientemente aprobada por el Ministerio de Justicia (MINJUS), los métodos de análisis *ex post* estarían mucho más difundidos que los métodos *ex ante*, pues todos los países democráticos cuentan con algún sistema para evaluar normas, sea a través del control difuso o el concentrado [MINJUS, 2017, p. 27].

Al respecto, uno de los principales métodos de evaluación de impacto normativo *ex post* es el denominado Test de Proporcionalidad «o *balancing test* (dependiendo de su miramos su versión europea o americana)» [MINJUS, 2017, p. 34]. El Test de Proporcionalidad no es un análisis de corte económico (como lo es el RIA, por ejemplo), sino un análisis de corte más bien legal y se utiliza principalmente para determinar si las normas o proyectos de normas existentes son razonables legalmente. La metodología del test de proporcionalidad habitualmente incluye los siguientes criterios de evaluación:

- a) Fin constitucionalmente válido: es decir, que la motivación del proyecto o norma es acorde a la Constitución. Para salvar este punto, basta con que la norma se refiera a algún derecho fundamental o a algún bien protegido por la Constitución.
- b) Adecuación: es decir que, aunque sea teóricamente, la norma tenga la capacidad para cumplir la finalidad que se pretende alcanzar.
- c) Necesidad: si es que existe alguna norma que pueda lograr el mismo propósito, pero que afecten en menor medida a otros intereses o derechos involucrados.
- d) Proporcionalidad en sentido estricto: que la afectación a los derechos o intereses que suponga la medida sea razonable en comparación a los beneficios que se espera obtener de ella [MINJUS, 2017, p. 34].

En nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional utiliza frecuentemente el test de proporcionalidad para examinar si una determinada decisión o intervención legislativa que puede afectar o restringir un derecho constitucional es razonable y proporcional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

[E]l test de proporcionalidad incluye, a su vez, tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar;

en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro [STC 579-2008-PA/TC, Fundamento 25].

De otro lado, nuestro país también cuenta con un sistema administrativo de revisión de normas. En efecto, en virtud del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es competente para evaluar la legalidad y razonabilidad de las «barreras burocráticas» contenidas en disposiciones administrativas «que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública» [DL 1256, 2016, art. 1]. A tal efecto, el INDECOPI efectúa un análisis que sigue la siguiente metodología:

- a) Análisis de legalidad:** Evalúa lo siguiente [DL 1256, 2016, art. 14]:
- 1) Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer la norma bajo análisis.
 - 2) Si la entidad siguió los procedimientos que exige el marco legal vigente para la emisión de la norma.
 - 3) Si a través de la aplicación de la norma se contravienen normas o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal.

b) Análisis de razonabilidad: Evalúa lo siguiente [DL 1256, 2016, art. 18]:

- 1) Que la medida no es arbitraria, lo que implica que se acredite la existencia de un interés público que la sustenta y que la norma resulta idónea o adecuada para lograr el objetivo pretendido.
- 2) Que la medida es proporcional a sus fines, lo que implica que la entidad acredite que otras alternativas no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas. Dentro de estas medidas alternativas debe considerarse la posibilidad de no emitir una nueva regulación.

Como puede observarse, los criterios de evaluación considerados en la metodología del INDECOPI son muy semejantes a los criterios del Test de Proporcionalidad, pues en ambos casos se trata de analizar una determinada disposición desde la perspectiva dual de examinar su legalidad y su razonabilidad, entendida ésta como la conformidad de la medida con los criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad. En consecuencia, si bien «no existe una metodología única que deba regir los análisis de impacto normativo» [Marcos, 2009, p. 345], podemos sostener que la evaluación normativa y en particular la evaluación normativa *ex post* siempre implicará un proceso de análisis objetivo que intente examinar si las normas emitidas son «necesarias, adecuadas y proporcionadas para la consecución de objetivos que socialmente se consideran plausibles» [Marcos, 2009, p. 343].

En tal sentido, atendiendo a las características de la legislación bajo análisis, consideramos pertinente aplicar una variante del Test de Proporcionalidad en la que se distinga muy bien las dos etapas de análisis, de manera semejante a lo que ocurre en el análisis de INDECOPI. A tal efecto, en el siguiente acápite proponemos un análisis de la legislación aplicable al CGBVP a partir del Decreto Legislativo 1260 en el que, por un lado, se evaluará la legalidad y constitucionalidad de la legislación en cuestión, atendiéndose sobre todo a si efectivamente existían o no atribuciones conferidas por ley que autoricen la emisión del Decreto Legislativo 1260; y, por otro lado, se evaluará también la razonabilidad de la legislación bajo análisis, considerando los criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad para examinar algunas disposiciones concretas de la legislación bajo análisis, que previamente han sido identificadas como parte de los problemas de investigación que pretenden analizar en este trabajo.

4.3 Test de Proporcionalidad del DL 1260

4.3.1 Análisis de legalidad

El 8 de diciembre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo 1260, titulado como el «Decreto Legislativo que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y Regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú». Este Decreto Legislativo se promulgó como parte de un paquete de normas emitidas por el Poder Ejecutivo en virtud de la delegación de facultades conferida por el Congreso de la República del Perú mediante la Ley 30506.

Como se sabe, conforme a lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, «el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa». En ese sentido, mediante la Ley 30506, el Congreso de la República delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar por el plazo y materias que se indican a continuación:

Artículo 1. Objeto de la Ley

Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por el plazo de noventa (90) días calendario, en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Con mayor precisión, el literal c) del numeral 2) del artículo 2 de la mencionada Ley 30506 precisa los alcances de la delegación de facultades para legislar en materia de seguridad ciudadana:

c) Reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, mejorando la articulación multisectorial e intergubernamental y la participación ciudadana, así como la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales y regionales, sin que ello implique regular sobre materias reservadas a ley orgánica ni afectar las competencias otorgadas a los gobiernos locales y regionales en la Constitución Política del Perú.

Así, atendiendo a los alcances de la delegación de facultades antedicha, el Poder Ejecutivo se permitió promulgar el Decreto Legislativo 1260, reformando la legislación aplicable al CGBVP, amparándose en la siguiente consideración:

[L]a seguridad ciudadana está enfocada a brindar a los individuos y a los grupos humanos, dentro de una sociedad, los elementos de entorno que le permitan desarrollarse con previsibilidad en un marco de paz y de defensa de su vida y de su patrimonio, sea privado o público –que es de todos–.

La acción de los bomberos se encuentra exactamente en el ámbito de quienes desarrollan y ejecutan acciones destinadas a la seguridad ciudadana: extinción de incendios, rescate de vidas humanas, atención de emergencias. Los bomberos, como la Policía Nacional, el serenazgo, la seguridad privada y otros elementos de la sociedad, son todos, grupos que cumplen una función enfilada a la seguridad ciudadana.

El organismo executor actualmente denominado Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) se encuentra adscrito al Ministerio del Interior, y presta múltiples servicios que se prestan al ciudadano se realizan a través de dicho Cuerpo. Consecuentemente, el empleo de las facultades delegadas para procurar la mejora en la prestación de dichos servicios.

Por tal motivo, y para estos efectos, también se modifica el artículo 7 de Ley de Seguridad Ciudadana, Ley N° 27933, incorporando al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del sistema [Exposición de Motivos del DL 1260, 2016, p. 2].

Sobre el particular, conviene señalar que –en principio– el análisis de la legalidad y constitucionalidad del Decreto Legislativo 1260, en virtud de haber sido emitido dentro del marco de las facultades delegadas por la Ley 30506, ya habría sido efectuado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, en base a las atribuciones conferidas por el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Al respecto, aunque sin demasiado análisis sobre la adecuación del tema legislado en relación a la materia de las facultades delegadas por la Ley 30506, la Comisión de Constitución y

Reglamento del Congreso de la República emitió un Dictamen concluyendo, por unanimidad, lo siguiente:

En consecuencia, el Decreto Legislativo estudiado ha cumplido con lo dispuesto en la Norma Fundamental y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: (i) ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 – artículo 2, numeral 1, literal h) [sic]; y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú [Dictamen del DL 1260, 2017, p. 18]

No obstante lo anterior, el supuesto análisis efectuado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República del Perú es, en realidad, inexistente y no puede ser tomado en cuenta seriamente. En efecto, para la mencionada Comisión parecería ser suficiente que el título del Decreto Legislativo bajo análisis haya mencionado el término «seguridad ciudadana», pues en ningún extremo del Dictamen de la Comisión, ni los de los Grupos de Trabajo que lo preceden, se analiza realmente si las funciones de la entidad que se pretende regular (*i. e.*: el CGBVP) se enmarcan válidamente dentro de la materia que fue efectivamente delegada (*i. e.*: la seguridad ciudadana). La Comisión guarda absoluto silencio respecto de esta supuesta relación y acepta pasivamente la vinculación efectuada por el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, como se adelantó en el acápite precedente, contrariamente a lo que ha sido considerado por el Poder Ejecutivo y aceptado pasivamente por el Congreso de la República, las funciones del CGBVP no se enmarcan en el ámbito de la materia de la seguridad ciudadana⁴, pues no están destinadas ni a la erradicación de la violencia ni a la prevención de la comisión de delitos o faltas, sino únicamente a la protección de las vidas y propiedades expuestas a peligro por incendios o accidentes, atendiendo las emergencias derivadas de los mismos con prescindencia de cualquier otra motivación o interés. De hecho, el CGBVP no solo no realiza tareas de seguridad ciudadana sino

⁴ **Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**

Artículo 2.- Seguridad Ciudadana

Se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de esta Ley, a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

que debe mantener siempre una neutralidad inherente a su función, pues está llamado a proteger la vida de cualquier persona y en cualquier circunstancia. Dicha neutralidad ha permitido que el CGBVP pueda desempeñar su labor incluso en contextos nacionales de terrorismo y delincuencia, pues precisamente es reconocida como una institución neutral (piénsese, por ejemplo, en la neutralidad esencial de la Cruz Roja).

Cabe señalar que a lo largo de toda su historia el CGBVP nunca había sido previamente considerado como parte de las entidades que ejecutan acciones en materia de seguridad ciudadana. Por el contrario, desde su incorporación al Estado, el CGBVP estuvo inicialmente adscrito al Ministerio de Defensa y, posteriormente, a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en tanto ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Recién en el año 2015, a partir de la promulgación del Decreto Supremo 008-2015-IN, se adscribe al CGBVP al Ministerio del Interior (MININTER). Sin embargo, incluso considerando esta adscripción, no puede sostenerse que las acciones del CGBVP se hubieran enmarcado en la materia de seguridad ciudadana, pues la adscripción del CGBVP al MININTER se decidió únicamente «con la finalidad de contribuir a una mejor articulación y coordinación entre ambas entidades, así como para garantizar la oportuna ayuda a las personas y a la comunidad, y cuando sea el caso, coadyuvar a restablecer el orden público y el orden interno ante situaciones de incendios y accidentes» [Decreto Supremo 008-2015-IN, Considerandos]. En otras palabras, la adscripción del CGBVP al MININTER no supuso su consideración como una entidad a cargo de la seguridad ciudadana, sino que únicamente habría pretendido mejorar la coordinación con el MININTER para que el CGBVP coadyuve a restablecer el orden público y el orden interno en situaciones de incendios y accidentes.

En consecuencia, la consideración del CGBVP como una entidad relacionada a las acciones en materia de seguridad ciudadana resultaría contraria a la naturaleza y fines del CGBVP. Más aún, la inclusión del CGBVP en el SINASEC podría suponer un peligro real para los miembros del CGBVP que realizan sus labores, por la pérdida de neutralidad que tal inclusión supone para la institución. Desde esta perspectiva, podría sostenerse que el Decreto Legislativo 1260 excedió la materia delegada; toda vez que, no cabría considerar al CGBVP como una entidad que realice acciones en materia de seguridad ciudadana, por más de que el decreto en cuestión así lo haya pretendido precisamente para sortear la limitación de las materias que le fueron delegadas por el Congreso de la República en virtud de la Ley 30506.

Por tanto, contrariamente a lo dictaminado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, el Decreto Legislativo 1260 sí resultaría inconstitucional; toda vez que, excede la materia específica delegada mediante la Ley 30506 y, por tanto, transgrede el artículo 104 de la Constitución Política.

En relación a esta conclusión, cabe tener presente que el Tribunal Constitucional ya ha precisado que «puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso (...) se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104 de la Constitución» [STC 047-2004-AI/TC, Fundamento 25].

Cuadro Resumen	
Análisis de Legalidad del DL 1260	
¿La entidad siguió los procedimientos que exige el marco legal vigente para la emisión de la norma?	✓
¿Existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer la norma bajo análisis?	X

4.3.2 Análisis de razonabilidad

Sin perjuicio del análisis de legalidad efectuado en el acápite anterior, a continuación evaluaremos también la razonabilidad del Decreto Legislativo 1260, en función a la finalidad supuestamente pretendida por dicha norma.

A tal efecto, conviene recordar –como lo vimos en la sección 2.2.5 precedente– que conforme a lo establecido en el propio texto del Decreto Legislativo 1260 así como en su Exposición de Motivos, la finalidad de esta norma consistiría en re-institucionalizar al CGBVP, a fin de devolverle la autonomía e independencia que históricamente había gozado, separándolo de la estructura del Estado y reconociéndolo como una entidad de particulares compuesta por ciudadanos que prestan un servicio público de manera voluntaria y ad honorem, pero sin ser considerados funcionarios ni servidores públicos.

En tal sentido, a continuación evaluaremos si las disposiciones del Decreto Legislativo 1260 son adecuadas, necesarias y proporcionadas para la consecución de la finalidad presuntamente pretendida.

a) Adecuación

El análisis de adecuación consiste en verificar que «la norma tenga la capacidad para cumplir la finalidad que se pretende alcanzar» [MINJUS, 2017, p. 34]. En tal sentido, a efectos de efectuar esta evaluación debemos confrontar la finalidad de la norma en cuestión con las disposiciones de la misma a través de las cuales se pretendería alcanzarla. A tal efecto, consideramos pertinente desagregar la finalidad que hemos identificado en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260 en tres objetivos específicos comprendidos en la misma:

1) Re-institucionalizar el CGBVP, reconociéndolo como una entidad de particulares compuesta por ciudadanos que prestan un servicio público de manera voluntaria y ad honorem.

Como se ha indicado, el Decreto Legislativo 1260 dispone lo siguiente:

- (i) Modifica la denominación del organismo público ejecutor regulado por Ley 27067, previamente denominado Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú por la de Intendencia Nacional de Bomberos del Perú - INBP [DL 1260, 2016, art. 22];
- (ii) Regula el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) como una entidad distinta a la INBP, conformada por los bomberos voluntarios que prestan servicio público de manera voluntaria y ad honorem, y no son considerados como funcionarios ni servidores públicos [DL 1260, 2016, art. 3].

Como puede observarse, el Decreto Legislativo 1260 no precisa cuál sería la naturaleza jurídica de este «nuevo» CGBVP. Claramente, el CGBVP ya no sería un Organismo Público Ejecutor como lo era antes, pues tal calificación le corresponde ahora a la INBP, pero tampoco se precisa qué naturaleza jurídica le corresponde ahora.

Al respecto, si bien el Decreto Legislativo 1260 da un paso importante al intentar separar al CGBVP de la estructura del Estado (con la supuesta intención de devolverlo a un esquema de actividad privada), lo cierto es que tampoco restaura la naturaleza jurídica de institución privada del CGBVP de manera plena ni fortalece su «institucionalidad», pues no le reconoce la posibilidad de tener personería jurídica propia ni le atribuye plena autonomía técnica, administrativa o económica.

Por el contrario, de acuerdo a lo expresado en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260, el CGBVP sería ahora catalogado simplemente como una «fuerza humana» que se dedicará exclusivamente a «ejercer la función bomberil», de manera voluntaria y ad honorem, dejando la competencia de administrar los recursos destinados por el Estado para el cumplimiento de sus fines a cargo de la INBP. En otras palabras, los Bomberos Voluntarios del CGBVP son básicamente la mano de obra de la INBP. Más aún, al no contar con personería jurídica propia, podría interpretarse que el CGBVP y los Bomberos Voluntarios que lo conforman siguen siendo parte de la INBP y, por ende, de la estructura del Estado, pues no existe ningún velo jurídico que los separe. Como se verá a continuación, esto tiene profundas implicancias en la consecución de los objetivos que la norma supuestamente pretendía alcanzar.

Como puede observarse, la legislación actual deliberadamente genera un vacío en lo que respecta a la naturaleza jurídica que corresponde al CGBVP, cuya indefinición implica una clara pérdida de institucionalidad y reconocibilidad jurídica por parte de una institución histórica y emblemática en nuestro país. En consecuencia, lejos de haberse visto fortalecida, la institucionalidad del CGBVP prácticamente habría desaparecido, subsistiendo únicamente como una «fuerza humana» anexa a la INBP, con la consecuente pérdida de autoridad y autonomía que ello también le ha supuesto. Estas disposiciones, por tanto, no resultan adecuadas para la consecución del objetivo supuestamente pretendido.

2) Devolver al CGBVP la autonomía e independencia de la que históricamente había gozado.

De acuerdo a lo manifestado en su Exposición de Motivos, el Decreto Legislativo 1260 también pretendería «reformular al CGBVP para dar autonomía e independencia a sus miembros de la que históricamente ha gozado» [Exposición de Motivos del DL 1260, 2016, p. 9].

Al respecto, cabe destacar que –hasta el Decreto Legislativo 1260– el CGBVP siempre había gozado de autoridad y autonomía en su ámbito de competencia. En efecto, la legislación precedente establecía expresamente que el CGBVP «[g]oza de autonomía técnica, económica y administrativa. Es la autoridad competente en materia de prevención, control y extinción de incendios» [Ley 27067, 1999, art. 1]. Por otro lado, cabe recordar también que –históricamente– el CGBVP debe sus orígenes a la iniciativa privada de los ciudadanos que organizaron las primeras Compañías de Bomberos bajo la forma jurídica de asociaciones civiles, con personería jurídica propia, y plena autonomía técnica, administrativa y económica. Más aún, incluso luego de la conformación del CGBVP (más de 100 años después de la fundación de las primeras Compañías de Bomberos), ello no afectó la «estructuración de los Cuerpos Generales existentes o por crearse, ni en su personería regional, ni en sus recursos económicos » [citado en Coz, 2009, p. 528]. En consecuencia, durante la mayor parte de su historia, el CGBVP y las Compañías de Bomberos que lo conforman siempre gozaron de importantes niveles de autonomía e independencia.

No obstante, como se ha visto en el punto anterior, el Decreto Legislativo 1260 termina regulando al CGBVP como una «fuerza humana» anexa a la INBP, sin personería jurídica propia ni verdadera independencia, lo cual ha supuesto un claro detrimento en su autonomía e independencia históricas. Todo lo contrario a lo que supuestamente se pretendía. Esta pérdida de autonomía e independencia se puede ver reflejada en las disposiciones que se destacan a continuación.

En primer lugar, en lo que respecta a la autonomía técnica del CGBVP, el Decreto Legislativo 1260 ahora limita esta supuesta autonomía a emitir opiniones técnicas a entidades públicas o privadas que lo soliciten, en coordinación con la INBP (artículo 5, literal g), y a proponer normas y directivas sobre prevención y control de incendios (artículo 5, literal h), las cuales de cualquier modo deben ser luego aprobadas por la INBP (artículo 23, literal d). Incluso los criterios técnicos para uniformizar los procedimientos, equipos, indumentaria y especificaciones técnicas que se utilizan para la prestación del servicio de los Bomberos Voluntarios quedan sujetos a la aprobación de la INBP (artículo 23, literal e), que es –además– la autoridad rectora en materia de control y extinción de incendios, atención de accidentes, rescate urbano y apoyo en incidentes con materiales peligrosos, desplazando al CGBVP también en esta autoridad ganada con más de 150 años de abnegado servicio a la nación.

Así, el Decreto Legislativo 1260 únicamente otorga al CGBVP la capacidad de auto reglamentarse, en virtud de permitirle la elaboración de su propio Reglamento Interno de Funciones (RIF) según lo estipulado en su Segunda Disposición Complementaria Transitoria. Sin embargo, esta supuesta autonomía de auto reglamentación tampoco sería del todo plena, pues la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo 1260, posteriormente aprobado por Decreto Supremo 019-2017-IN, estableció que el RIF tendría que ser validado por el Ministerio del Interior a través de la correspondiente Resolución Ministerial. Al respecto, vale destacar que por Resolución Ministerial 897-2017-IN de septiembre de 2017 el Ministerio del Interior resolvió validar solo parcialmente el RIF aprobado por el Consejo de Oficiales Generales del CGBVP, dejándose clara constancia de la posibilidad de veto del Ministerio del Interior respecto de la reglamentación interna que apruebe la máxima instancia del CGBVP. Por tanto, es claro que esta presunta autonomía de auto reglamentación es también meramente declarativa.

En consecuencia, al contrario de lo pretendido, el Decreto Legislativo 1260 prácticamente elimina la autonomía técnica del CGBVP, en sus distintos niveles.

En segundo lugar, en lo que respecta a la autonomía económica y administrativa del CGBVP, el Decreto Legislativo 1260 ahora encarga dichas funciones exclusivamente a la INBP, conforme a lo dispuesto en los literales b) y f) del artículo 23. Al respecto, la Exposición de Motivos de dicha norma explica lo siguiente:

[S]e establece que la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú tiene competencia en la administración de recursos para el cumplimiento de sus funciones, a fin de que el nuevo Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú se dedique a ejercer la función bomberil y que la parte de proveer bienes, servicios y apoyo administrativo que ello implica queda a cargo del organismo público ejecutor Intendencia Nacional de Bomberos del Perú [Exposición de Motivos del DL 1260, 2016, p.11].

En consecuencia, en relación a este extremo, queda claro también que al contrario de lo supuestamente pretendido el Decreto Legislativo 1260 elimina la autonomía económica y administrativa del CGBVP, para trasladarla ahora a la INBP. Conviene señalar aquí que –a criterio del MININTER– esta flagrante pérdida de autonomía e independencia por parte del CGBVP a manos de la INBP no sería tal, pues la titularidad de la INBP estaría a cargo de un Intendente Nacional que sería propuesto por el

Comandante General del CGBVP. En otras palabras, se espera que la facultad de proponer al Intendente Nacional por parte del Comandante General del CGBVP aseguraría la alineación entre ambas entidades, de modo que la INBP responda a los intereses del CGBVP. Sin embargo, el Decreto Legislativo 1260 también dispone que, en última instancia, el Intendente Nacional es designado por Resolución Suprema refrendada por el Ministro del Interior [DL 1260, 2016, art. 25]. Esta posibilidad de injerencia por parte del Ministerio del Interior (adicional a la posibilidad de interferir en el RIF del CGBVP que vimos antes) no solo desvirtúa la supuesta independencia que se buscaría restituir, sino que mantiene al CGBVP precisamente en la misma situación de la que se buscaba librarlo al «separarlo» de la estructura del Estado, pues una de las razones de mayor fuerza que habrían motivado la dación de esta nueva legislación se sustenta en la constatación de que «la intervención del Estado en la designación del alto mando del CGBVP se presta a una manipulación de tipo político, del todo inconveniente» [Exposición de Motivos del DL 1260, 2016, p. 10]. Por lo tanto, la facultad de proponer al Intendente Nacional no subsana la clara pérdida de autonomía e independencia del CGBVP.

En tercer lugar, sin perjuicio de la pérdida de atribuciones por parte del CGBVP como entidad, el Decreto Legislativo 1260 tampoco cumple con devolver a los miembros del CGBVP la autonomía e independencia de la que históricamente habrían gozado, pues de haberlo hecho, se habría restituido algún nivel (o posibilidad) de autonomía e independencia para las Compañías de Bomberos.

En efecto, como se ha reseñado en los acápite anteriores, durante la mayor parte de la historia del CGBVP, las Compañías de Bomberos se organizaron bajo la forma de asociaciones civiles con autonomía administrativa y económica, lo que les permitía auto sostenerse económicamente, ya sea gracias al aporte de sus miembros, a los recursos propios obtenidos por servicios especiales brindados al sector empresarial privado, o a la colaboración de personas o entidades de la comunidad a la que prestaban sus servicios, incluyéndose las autoridades locales o regionales competentes. En tal sentido, cuando la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260 estableció como uno de sus objetivos el devolver a los miembros del CGBVP la «autonomía e independencia [...] de la que históricamente ha gozado» [Exposición de Motivos DL 1260, 2016, p. 10], bien podría haberse esperado que ello suponga la devolución de ciertos niveles de autonomía económica y administrativa a favor de las Compañías de Bomberos, si es que no al CGBVP.

No obstante, el Decreto Legislativo 1260 y su Reglamento no devuelven ninguna autonomía económica ni administrativa a las Compañías de Bomberos; al contrario, expresamente les impiden ser titulares de cualquier donación económica que reciban directamente, manteniéndose en este aspecto el régimen precedente. Lo que es peor, bajo el marco establecido por el Reglamento del Decreto Legislativo 1260, ahora cualquier donación expresamente destinada a una Compañía de Bomberos particular podría ser reubicada a criterio de la INBP [DS 019-20017-IN, artículo 10]. Estas disposiciones no solo implican una nueva posibilidad de injerencia por parte de la INBP, sino que virtualmente desvanecen la posibilidad de que las Compañías de Bomberos puedan reclutar el apoyo directo de autoridades locales o regionales en virtud de las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades así como en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

En consecuencia, lejos de devolver al CGBVP la autonomía e independencia de la que históricamente habría gozado, las disposiciones comentadas evidencian la casi total pérdida de las mismas. Estas disposiciones, por tanto, tampoco resultan adecuadas para la consecución del objetivo supuestamente pretendido.

3) Separar al CGBVP de la estructura del Estado, de modo que los Bomberos Voluntarios que forman parte del mismo no sean considerados funcionarios ni servidores públicos.

Como se ha señalado reiteradamente, uno de los principales objetivos supuestamente perseguidos por el Decreto Legislativo 1260 sería lograr la separación del CGBVP de la estructura del Estado, a fin de re institucionalizar al CGBVP «como una colectividad que se regularan como particulares» [Exposición de Motivos del DL 1260, 2016, p. 12] y así evitar que los Bomberos «cuya participación en el CGBVP es voluntaria, formen parte de un organismo que, por encontrarse dentro del organigrama del Estado, les restringe sus posibilidades personales de contratación con el Estado, y por ende su desarrollo profesional y libertad de acción» [Exposición de Motivos del DL 1260, 2016, p. 10].

Más claramente, el propio Ministro del Interior precisó que esta nueva legislación pretendía que los bomberos regresen «a un esquema de voluntariado autónomo donde ellos tomen sus decisiones y no tengan que ser funcionarios públicos encima a ad honorem. El esquema es que pasen a ser privados» [Peru21, 2016].

A tales efectos, el Decreto Legislativo 1260 estableció principalmente las siguientes disposiciones:

- (i) Por un lado, se modificó la denominación del organismo público ejecutor regulado por Ley 27067, previamente denominado Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú por la de Intendencia Nacional de Bomberos del Perú - INBP [DL 1260, 2016, art. 22], y se reguló el «nuevo» CGBVP como una entidad distinta a la INBP, conformada por los bomberos voluntarios que prestan servicio público de manera voluntaria y ad honorem [DL 1260, 2016, art. 3].
- (ii) Por otro lado, se estableció expresamente que los Bomberos Voluntarios «[n]o son considerados como funcionarios ni servidores públicos» [DL 1260, 2016, art. 3] y se precisó también que no son de aplicación al CGBVP ni a sus miembros, en tanto forman parte de este, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley 28175, Ley Marco del Empleado Público, la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y otras normas de similar naturaleza, por no tratarse de servidores públicos.

No obstante, en lo que respecta a la pretendida separación del CGBVP de la estructura del Estado y su supuesto retorno a un esquema privado, hemos visto ya en las secciones precedentes que la sola creación de la INBP no satisface este objetivo, pues la indefinición de la naturaleza jurídica del CGBVP y la falta de personería jurídica propia e independiente implica que el CGBVP y los Bomberos Voluntarios que lo conforman siguen siendo parte de la INBP y por ende de la estructura del Estado, pues no existe ningún velo jurídico que los separe. Más aún, la manifiesta pérdida de autonomía del CGBVP ante la INBP supone, en realidad, su total dependencia a este organismo público y al Estado. En consecuencia, contrariamente a lo pretendido, las disposiciones del Decreto Legislativo 1260 no cumplen con retornar al CGBVP «a un esquema de voluntariado autónomo donde ellos tomen sus decisiones» [Peru21, 2016], y ciertamente no lo retorna tampoco a un esquema privado.

Por otro lado, en lo que respecta a la calificación de los Bomberos Voluntarios como «funcionarios o servidores públicos», consideramos que aun cuando el Decreto Legislativo 1260 procure negarla expresamente [DL 1260, 2016, art. 3], dicha disposición no resulta adecuada ni suficiente para exonerar a los Bomberos Voluntarios de tal calificación. Sostengo lo señalado por los siguientes fundamentos:

- (i) Por un lado, consideramos que la declaración contenida en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1260 no es adecuada ni suficiente para exonerar a los Bomberos Voluntarios que forman parte del CGBVP de la calificación de «funcionarios o servidores públicos», pues –como hemos visto– la legislación actual no logra separar al CGBVP de la estructura del Estado. Efectivamente, bajo el esquema actual, los Bomberos Voluntarios continúan siendo parte de un organismo público ejecutor, ahora denominado INBP, aun si solo son considerados como la «fuerza humana» al interior del mismo [Exposición de Motivos del DL 1260, 2016, p. 11]. Adicionalmente, los Bomberos Voluntarios no solo continuarían siendo parte del Estado, sino que también se ha precisado que brindan un «servicio público», aun cuando lo hagan de manera voluntaria y ad honorem [DL 1260, 2016, art. 3].
- (ii) Por otro lado, consideramos también que una mera declaración «legal» no sería adecuada para exonerar a un determinado grupo de dicha calificación, máxime cuando la definición de estos conceptos, que acarrear connotaciones penales, se encuentra en tratados internacionales debidamente suscritos y ratificados en nuestro país. En efecto, de una parte, de acuerdo con lo establecido en la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana, deben considerarse las siguientes definiciones:

"Función pública", toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

"Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o "Servidor público", cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

"Bienes", los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten,

intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos [OEA, 1997, art. I].

De otra parte, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003 y aprobada por el Congreso de la República, mediante Resolución Legislativa 28357, de 5 de octubre de 2004, por «funcionario público» se entiende lo siguiente:

i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como "funcionario público" en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el capítulo II de la presente Convención, podrá entenderse por "funcionario público" toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte [ONU, 2005, art. 2].

En tal sentido, atendiendo a lo establecido por los tratados antes citados, se consideraría como funcionario o servidor público a cualquier persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público, con prescindencia de si se realiza de manera remunerada u honoraria, o que simplemente desarrolle actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado. A consecuencia, bajo esta definición, los Bomberos Voluntarios sí calificarían como «funcionarios o servidores públicos», incluso a pesar de lo señalado por el Decreto Legislativo 1260, pues innegablemente prestan un servicio público y lo hacen en nombre del Estado, haciendo uso de bienes que también son del Estado.

Sobre el particular, conviene tener presente lo resuelto previamente por la Tercera Sala Penal Especial de la Corte Superior de Justicia de Lima en la sentencia recaída en el Expediente 032-2006 en relación a un caso de delito contra la Administración Pública – Colusión Desleal, en agravio del Estado, en la cual se sostuvo lo siguiente:

[L]a condición de funcionarios públicos de los acusados en su calidad de miembros en actividad y/o retiro del CGBVP es indiscutible para el caso concreto, pues si bien conforme a las normas legales que rigen dicha institución los bomberos no perciben remuneración alguna, la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita y ratificada por el Perú en su artículo uno define como funcionario público, oficial gubernamental o servidor público a “cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones a nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos”, indicando que se entiende como función pública “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos” [CSJL, 2006, p. 16].

Al respecto, en virtud de las consideraciones antes expuestas, consideramos que este mismo criterio –previamente ya empleado por la Sala Penal– podría ser perfectamente aplicado bajo el marco legislativo actual para calificar a los Bomberos Voluntarios como «funcionarios o servidores públicos», incluso a pesar de que el Decreto Legislativo 1260 niegue dicha condición. Ello es así, pues la declaración contenida en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1260 no solo desconoce qué se entiende por «funcionarios o servidores públicos», sino porque se ignora también que la legislación actual no consigue separar al CGBVP de la estructura del Estado; por lo que, en virtud del principio de la irrelevancia del *nomen iuris*, simplemente no basta con que se pretenda negar la condición de funcionarios o servidores públicos de los Bomberos Voluntarios cuando –en realidad– bajo el marco legislativo actual todavía lo son. Por tanto, es evidente que estas disposiciones tampoco resultan adecuadas para conseguir el objetivo de que los Bomberos Voluntarios del CGBVP no sean considerados como funcionarios o servidores públicos.

En consecuencia, en atención al análisis efectuado en las líneas precedentes, consideramos que las disposiciones del Decreto Legislativo 1260 no son adecuadas para la consecución de la finalidad presuntamente perseguida por esta legislación.

b) Necesidad:

Concluido el análisis de adecuación, debemos analizar también si la legislación en cuestión cumple con el criterio de necesidad, lo cual supone verificar «si es que existe alguna norma que pueda lograr el mismo propósito, pero que afecten en menor medida a otros intereses o derechos involucrados» [MINJUS, 2017, p. 34].

Ahora bien, como se ha visto en este caso, la norma bajo análisis ni siquiera logra su supuesto propósito; por lo que, mal haríamos en pretender identificar otras posibles disposiciones que logren «el mismo propósito». Sin embargo, sí debemos advertir que incluso a pesar de no cumplir con su finalidad (o –quizás– precisamente por ello), la legislación bajo análisis termina afectando otros intereses o derechos involucrados. En efecto, el Decreto Legislativo 1260 no solo no fortalece la institucionalidad del CGBVP, ni le devuelve la autonomía e independencia de la que históricamente habría gozado, sino que –en el fondo– niega el derecho de los miembros del CGBVP de asociarse y constituir la organización jurídica que les corresponda, de acuerdo a lo establecido en el inciso 13 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Al respecto, si el CGBVP es efectivamente reconocido como «una colectividad que se regularan como particulares [...] regulada por sus propias normas» [Exposición de Motivos de DL 1260, 2016, p. 12], no existiría ninguna razón válida para impedir que esta colectividad de particulares pueda ejercer su derecho constitucional a asociarse y a constituir la organización jurídica sin fines de lucro que corresponda a su naturaleza, más aún cuando ello sería perfectamente consistente con los supuestos objetivos del Decreto Legislativo 1260 de: (i) separar al CGBVP de la estructura del Estado (retornándolo al esquema privado que históricamente caracterizó a esta institución); y, (ii) devolverle la autonomía e independencia de la que históricamente había gozado, precisamente por su condición de entidad privada.

De hecho, como lo hemos visto en la sección 2.2.5 precedente, puede sostenerse que la naturaleza jurídica intrínseca del CGBVP es aquella que corresponde a la forma legal bajo la cual se organizan las entidades de particulares que prestan un servicio

público (o actividades de interés general para la población) de forma voluntaria y ad honorem (o sin fines de lucro). Desde esta perspectiva, la naturaleza jurídica esencial del CGBVP es la de una persona jurídica de derecho privado que se organiza bajo la forma de una asociación. Ello, por cierto, es perfectamente consistente con la esencia histórica del CGBVP, tal como se desarrolla en la sección 2.1 precedente, y también con la forma como se organizan otros Cuerpos de Bomberos Voluntarios de la región, tal como lo vimos en la sección 2.3 de este trabajo.

En otras palabras, el Decreto Legislativo 1260 no solo no resulta adecuado para la consecución de la finalidad presuntamente perseguida sino que –además– afecta otros intereses o derechos involucrados, entre los que destacamos el derecho constitucional a asociarse de los miembros del CGBVP. En tal sentido, a efectos de cumplir con los criterios del análisis de necesidad, a continuación evaluamos dos alternativas distintas a las medidas elegidas por el Decreto Legislativo 1260 que consideramos tienen la virtud de cumplir el propósito supuestamente perseguido por la legislación bajo análisis y no afectar, o hacerlo en menor medida, otros intereses o derechos involucrados.

- (i) Una primera alternativa, como es evidente, sería que la legislación reconozca expresamente o siquiera admita la posibilidad de que el CGBVP, en uso de su iniciativa privada, se regule como una organización de particulares con personería jurídica de Derecho Privado, organizados bajo la forma de una asociación sin fines de lucro. Esta alternativa, tendría la virtud de cumplir plenamente la finalidad supuestamente perseguida por el Decreto Legislativo 1260 en la medida en que permite alcanzar los objetivos de: (a) re-institucionalizar el CGBVP como una entidad de particulares; (b) devolverle la autonomía e independencia de la que históricamente había gozado, en la medida en que lo restituye a su naturaleza jurídica originaria; y, (c) separarlo más efectivamente de la estructura del Estado, devolviéndolo a un esquema privado. Como es lógico, esta alternativa no afectaría el derecho constitucional de los particulares que conforman el CGBVP a asociarse sino que, por el contrario, lo reconoce y valida. Por lo demás, esta alternativa podría permitir también que las Compañías de Bomberos recuperen ciertos niveles de autonomía, como en sus orígenes, y que se reconozca la independencia y neutralidad de la institución.

- (ii) Una segunda alternativa podría consistir en que la legislación reconozca al CGBVP como una institución autónoma con personería de Derecho Público, de manera análoga a lo que ocurre en el caso de los Colegios Profesionales, contemplado en el artículo 20 de la Constitución Política del Perú. Cabe destacar que, de permitirse, la «creación» del CGBVP como una institución autónoma con personería jurídica de Derecho Público no supondría una diferencia sustancial de estructura frente a una persona jurídica de Derecho Privado sino únicamente una diferencia de capacidad. En efecto, conforme a lo señalado por FRANCISCO FERRARA, la principal distinción entre personas jurídicas de Derecho Público y personas jurídicas de Derecho Privado sería la siguiente:

La distinción entre *jus publicum* y *privatum* reposa en la [...] posición de los sujetos en la relación jurídica, habiendo relación pública cuando el sujeto interviene como portador de potestades supremas, investido de *imperium*, mientras que en la relación privada los sujetos se contraponen en condiciones de paridad, en un pie de igualdad. Por consiguiente, tendremos sujetos o personas de derecho público cuando los entes se presenten dotados de *imperium*, en posición eminente y desarrollando una potestad de mandato. Se tratará, en cambio, de personas de derecho privado cuando los entes se presenten sobre la base de la cooperación o del acuerdo, pero sin investidura de imperio [1929, p. 692].

Esta diferencia, entonces, permitiría una ventaja adicional, pues en la medida en que la persona jurídica de Derecho Público es creada por Ley e investida de imperio, podría reconocerse al CGBVP –con fuerza de Ley– como la autoridad competente en las múltiples actividades que realiza. Adicionalmente, si bien bajo esta alternativa el CGBVP seguiría siendo considerado como una entidad pública, la virtud de este esquema consistiría en que, sin perjuicio de dicha consideración, el CGBVP podría recuperar mayores niveles de autonomía e independencia, fortaleciéndose también su institucionalidad y reconocibilidad jurídica como la incuestionable autoridad en el ámbito de sus competencias.

En ambos escenarios, consideramos que la INBP debería operar únicamente como un organismo regulador, que supervise la labor del CGBVP. Sin perjuicio de ello, el CGBVP siempre debería tener independencia institucional y autonomía plena para el

desarrollo de sus funciones. Finalmente, como hemos visto, el CGBVP debe pertenecer al SINAGERD, mas no al SINASEC.

Ciertamente ambas alternativas esbozadas requerirían un mayor nivel de análisis para ser implementadas; sin embargo, consideramos que cualquiera de estas alternativas permitiría alcanzar la finalidad presuntamente perseguida por el Decreto Legislativo 1260 con menor impacto en otros intereses o derechos involucrados. En otras palabras, podrían resultar mejor adecuadas y necesarias que las medidas adoptadas por la legislación bajo análisis.

c) Proporcionalidad

Finalmente, en un tercer momento y siempre que la legislación bajo análisis haya superado con éxito los criterios previos, corresponde realizar el análisis de proporcionalidad en sentido estricto que consiste en verificar «que la afectación a los derechos o intereses que suponga la medida sea razonable en comparación a los beneficios que se espera obtener de ella» [MINJUS, 2017, p. 34].

Sin embargo, como hemos visto, el Decreto Legislativo 1260 no supera el análisis de los criterios precedentes. Por tal motivo, es evidente que la afectación a los derechos o intereses que se genera en virtud del Decreto Legislativo 1260 no es razonable bajo ningún punto de vista, pues ni siquiera consiguen alcanzar la finalidad supuestamente pretendida. En otras palabras, la norma no puede resultar razonable o proporcional bajo ningún punto de vista si es que primero no resulta adecuada para la consecución de los fines que supuestamente pretende. Por esta razón, se admite normalmente que si «una norma no pasa alguna de las etapas del test de proporcionalidad, el análisis se puede quedar ahí, no siendo necesario ir hasta la etapa final» [MINJUS, 2017, p. 34]. Esta misma consideración es sostenida por el Tribunal Constitucional para efectuar el Test de Proporcionalidad cuando señala que «en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto» [STC 579-2008-PA/TC, Fundamento 25].

Sin perjuicio de lo anterior, es interesante advertir que la legislación actualmente aplicable al CGBVP parece haber supuesto una pérdida de eficiencia en el ámbito administrativo y económico de la institución. Nos explicamos.

Si bien la promulgación del Decreto Legislativo 1260 y la creación de la INBP no suponen necesariamente un incremento de costos para el Estado, pues la INBP no constituye realmente una entidad nueva sino que deriva del cambio de denominación de una entidad ya existente, lo cierto es que la división del CGBVP en dos entidades distintas (la INBP a cargo de la administración de los recursos y el CGBVP a cargo de la «función bomberil») no ha generado una mayor eficiencia en la administración de los recursos sino todo lo contrario. En efecto, revisando la información presupuestaria de la institución publicada en el Portal de Transparencia estándar (PTE) del Estado peruano⁵, advertimos que pese a un notable incremento del presupuesto asignado al CGBVP, la capacidad de ejecución del mismo se redujo de un 97% en 2016 (cuando ambas entidades todavía conformaban una sola) a un 53% en 2017 (bajo el control de la INBP).

Detalle	CGBVP			INBP		
	4to Trimestre (2016)			4to Trimestre (2017)		
	Presupuesto Intitucional	Ejecución Total	Ejecución (%)	Presupuesto Intitucional	Ejecución Total	Ejecución (%)
0. RESERVA DE CONTINGENCIA	-	-	-	-	-	-
1. PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	9,677,646.00	9,639,168.52	99.6%	9,727,283.00	9,372,313.44	96%
2. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	-	-	-	-	-	-
3. BIENES Y SERVICIOS	36,745,489.00	35,233,578.84	95.9%	55,182,848.00	34,288,147.46	62%
4. DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	-	-	-	-	-	-
5. OTROS GASTOS	690,774.00	676,006.02	97.9%	1,934,174.00	1,905,969.39	99%
6. ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	6,623,836.00	6,560,042.03	99.0%	30,765,954.00	5,790,323.34	19%
7. ADQUISICION DE ACTIVOS FINANCIEROS	-	-	-	-	-	-
8. SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	-	-	-	-	-	-
TOTAL:	53,737,745.00	52,108,795.41	97.0%	97,610,259.00	51,356,753.63	53%

[Fuente propia, datos del PTE]

Esta situación se debe, entre otras razones posibles, a la creación de un estamento burocrático adicional al interior de una misma institución y a la división del conocimiento dentro de la misma. Este problema ha podido apreciarse ya, por ejemplo, en los procesos de selección que la INBP lleva a cabo para la adquisición de bienes y/o servicios a favor del CGBVP. En efecto, conforme a lo establecido en el literal b) del artículo 23 del Decreto Legislativo 1260, y al diseño de esta nueva legislación, corresponde a la INBP proporcionar los bienes y servicios que sean requeridos por el CGBVP para el cumplimiento de sus funciones.

Bajo este esquema, el CGBVP plantea una necesidad de adquisición de bienes o servicios, para lo cual debe detallar las especificaciones técnicas a satisfacer, y luego la

⁵ http://www.bomberosperu.gob.pe/transparencia/np_transparencia.asp

INBP conduce el proceso de adquisición bajo su exclusiva responsabilidad. Esta responsabilidad supone que la INBP debe llevar a cabo el proceso de adquisición desde el inicio del proceso de selección para su compra o contratación hasta la emisión de la conformidad correspondiente, para luego asignarlo al CGBVP en calidad de beneficiario. En otras palabras, en esta división de funciones, los Bomberos Voluntarios del CGBVP no deben participar de estos procesos de selección, en tanto no forman parte de la INBP, que es responsable de la adquisición de los bienes o servicios requeridos por el CGBVP. Sin embargo, en estos procesos de selección suelen sucederse consultas o impugnaciones, y requerirse de conocimientos específicos para asignar la buena pro correctamente. En estas circunstancias, la INBP ha pretendido recurrir a los Bomberos Voluntarios del CGBVP para que absuelvan las consultas, resuelvan las impugnaciones, o brinden su opinión para la asignación de la buena pro, lo que en buena cuenta los haría partícipes del proceso de selección. Esta situación ha generado diversos inconvenientes, que incluso han motivado un pronunciamiento de la Inspectoría del CGBVP en el sentido de considerar que la INBP debe contratar las asesorías externas que sean necesarias para llevar adelante estos procesos de selección, sin la intervención de los Bomberos Voluntarios del CGBVP.

Como puede advertirse, esta separación de funciones genera también una partición del conocimiento dentro de la institución e implica que los procesos administrativos se lleven a cabo de manera menos eficiente. Esto, en el transcurso del primer año de aplicación del nuevo esquema legislativo, ha supuesto una pérdida de eficiencia en la capacidad de gasto de la institución, lo que se traduce lógicamente en una pérdida de oportunidad para la mejora operativa. Por tanto, es evidente que el Decreto Legislativo 1260 tampoco supera el análisis de proporcionalidad, pues lejos de generar beneficios ha ocasionado una clara pérdida de eficiencia en la capacidad de gestión administrativa de la institución.

Cuadro Resumen	
Análisis de Razonabilidad del DL 1260	
Adecuado	X
Necesario	X
Proporcional	X

V. CONCLUSIONES

- 5.1 Durante la mayor parte de su historia, las Compañías de Bomberos que conforman el CGBVP se organizaron bajo la forma de asociaciones civiles, con la finalidad de prevenir y extinguir incendios así como de salvaguardar las vidas y propiedades que pudieran verse afectadas por cualquier emergencia. En ese sentido, en los orígenes del CGBVP, su naturaleza jurídica fue la de una entidad privada, organizada bajo la forma legal de una asociación sin fines de lucro, que gozaba de autonomía técnica, administrativa y económica en su vida social, y se conducían internamente bajo los principios democráticos que son connaturales a la esencia de una asociación voluntaria, sin perjuicio de la disciplina que se aplicaba en el marco de sus actividades operativas. Sin embargo, a partir de 1973 se inicia un proceso de incorporación del CGBVP a la estructura del Estado peruano que termina convirtiéndolo en un organismo público adscrito al Ministerio del Interior, lo cual generó diversos inconvenientes a lo largo de los años.
- 5.2 En ese contexto, conforme a lo manifestado en su Exposición de Motivos, la finalidad del nuevo marco normativo aplicable al CGBVP a partir de la publicación del Decreto Legislativo 1260 y de su posterior Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 019-2017-IN, consistiría en lograr la re-institucionalización del CGBVP, a fin de devolverle la autonomía e independencia de la que históricamente había gozado, separándolo de la estructura del Estado y reconociéndolo como una entidad de particulares compuesta por ciudadanos que prestan un servicio público de manera voluntaria y *ad honorem*, sin ser funcionarios ni servidores públicos.
- 5.3 No obstante lo anterior, el descuidado diseño de esta nueva legislación aprobada para regir al CGBVP ha implicado que no cumpla con la finalidad supuestamente pretendida. Por el contrario, lejos de re-institucionalizar o fortalecer la institucionalidad del CGBVP y darle la autonomía que históricamente ha correspondido a esta insigne institución, el Decreto Legislativo 1260 y su Reglamento terminan reforzando la adscripción del CGBVP al Estado, desvanecen por completo su institucionalidad y reconocibilidad jurídica al no permitirle una existencia jurídica propia e independiente de la INBP, limitan aún más su supuesta autonomía, y lo incorporan a un sistema funcional cuyos objetivos colisionan con la neutralidad que por más de 150 años ha caracterizado la labor de esta institución.

- 5.4 Por tanto, a través del presente trabajo se propone un análisis racional de la nueva legislación del CGBVP en base a la metodología de la evaluación de impacto normativo, en este caso en su modalidad *ex post*. A tal efecto, se evalúa el Decreto Legislativo 1260 en base al Test de Proporcionalidad según el cual, por un lado, se evalúa la legalidad y constitucionalidad de la legislación en cuestión; y, por otro, se evalúa también la razonabilidad de la legislación bajo análisis, considerando los criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad para examinar algunas disposiciones concretas de la legislación bajo análisis.
- 5.5 Al respecto, en virtud del Test de Proporcionalidad desarrollado, se alcanzan las siguientes conclusiones:
- a) Análisis de legalidad: El Decreto Legislativo 1260 excede la materia delegada por Ley 30506; toda vez que, el CGBVP no califica como una entidad que realice acciones en materia de seguridad ciudadana. En consecuencia, el Decreto Legislativo 1260 es inconstitucional por transgredir el artículo 104 de la Constitución Política.
 - b) Análisis de razonabilidad: Sin perjuicio de su inconstitucionalidad, el Decreto Legislativo 1260 tampoco resulta adecuado, necesario ni proporcional, pues sencillamente no cumple con la finalidad perseguida por esta nueva legislación, consistente en re-institucionalizar al CGBVP a fin de devolverle la autonomía e independencia que históricamente había gozado, separándolo de la estructura del Estado y reconociéndolo como una entidad de particulares compuesta por ciudadanos que prestan un servicio público de manera voluntaria y ad honorem sin ser considerados funcionarios ni servidores públicos. Más aún, incluso a pesar de no cumplir con la finalidad perseguida, el Decreto Legislativo 1260 también afecta otros intereses o derechos involucrados, entre los que destacamos el derecho constitucional a asociarse de los miembros del CGBVP.
- 5.6 En conclusión, el Decreto Legislativo 1260 no supera el Test de Proporcionalidad realizado; por lo que, corresponde que sea descartado por no cumplir los fines presuntamente perseguidos. Más aún, considerando que se excede la materia delegada, el Decreto Legislativo 1260 debiera ser declarado inconstitucional y ser descartado de nuestro ordenamiento jurídico.

5.7 En vista de lo anterior, sin perjuicio de la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1260 y del mayor nivel de análisis que deba efectuarse para proponer una nueva legislación del CGBVP, consideramos pertinente proponer las siguientes recomendaciones:

- a) En relación a la actual indefinición de la naturaleza jurídica del CGBVP, sugerimos las siguientes alternativas: i) Reconocer o, al menos, admitir la posibilidad de que el CGBVP, en uso de su iniciativa privada, se regule como una organización de particulares con personería jurídica de Derecho Privado, organizados bajo la forma de una asociación sin fines de lucro; o, ii) Reconocer al CGBVP como una institución autónoma con personería de Derecho Público, pero regida por sus propias disposiciones, como es el caso de los colegios profesionales. De este modo, el CGBVP recobraría su institucionalidad y reconocibilidad jurídica como una institución verdaderamente independiente de la INBP y podría recuperar la autonomía que históricamente tuvo, sin perjuicio del apoyo que el Estado debe continuar brindando.
- b) En relación a la actual dependencia económica de las Compañías de Bomberos, sugerimos permitir que las Compañías de Bomberos puedan organizarse también bajo la forma de asociaciones sin fines de lucro, sin perjuicio de su sujeción funcional y operativa al CGBPV. De este modo, las Compañías de Bomberos que así deseen organizarse podrían procurarse los medios para su propia mejora operativa, en adición y sin perjuicio del apoyo mínimo que el Estado debe brindar
- c) En relación a la adscripción del CGBVP al Ministerio del Interior y su incorporación al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, sugerimos que la INBP debiera operar únicamente como un organismo regulador, que supervise la labor del CGBVP. No obstante ello, el CGBVP debería tener independencia institucional y autonomía plena para el desarrollo de sus funciones. Finalmente, el CGBVP debe pertenecer al SINAGERD, mas no al SINASEC por el conflicto que ello supone a la neutralidad de su función.

VI. BIBLIOGRAFÍA

6.1 Fuentes legales⁶

6.1.1 Legislación peruana

Presidente de la República del Perú (5 de diciembre de 1973). *Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Decreto Ley 20235 de 1973]. Recuperada del Archivo General de la Nación.

Congreso de la República del Perú (30 de junio de 1982). *Derogan el D.L. N° 20235 del 04/12/1973, y demás disposiciones complementarias y conexas; y en consecuencia pone en vigencia el estatuto del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Ley 23449 de 1982]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Presidente de la República (25 de julio de 1984). *Código Civil del Perú aprobado por Decreto Legislativo 295 de 1984*. [Código Civil del Perú de 1984] Recuperado el 8 de julio de 2017 de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Presidente de la República del Perú (25 de enero de 1985). *Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Decreto Legislativo 324 de 1985]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Presidente de la República del Perú (2 de abril de 1985). *Aprueban Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Decreto Supremo 013-85-IN de 1985]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

Presidente de la República del Perú (8 de mayo de 1989). *Aprueban Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Decreto Supremo 005-DE-INDECI de 1989]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de: <http://spij.minjus.gob.pe/>

⁶ En orden cronológico según fecha de publicación.

Congreso de la República del Perú (11 de marzo de 1999). *Ley del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Ley 27067 de 1999]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Presidente de la República del Perú (13 de septiembre de 1999). *Aprueban Reglamento de la Ley del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Decreto Supremo 031-99-PCM de 1999]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (3 de septiembre de 2000). *Aprueban Reglamento Interno de Organización y Funciones del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Resolución Ministerial 128-2000-PCM de 2000]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (3 de septiembre de 2000). *Aprueban Reglamento de Escalafón del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Resolución Ministerial 129-2000-PCM de 2000]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú (18 de noviembre de 2002). *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*. [Ley 27867 de 2002]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú (12 de febrero de 2003). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. [Ley 27933 de 2003]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú (27 de mayo de 2003). *Ley Orgánica de Municipalidades*. [Ley 27972 de 2003]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú (1 de junio de 2004). *Ley General del Voluntariado*. [Ley 28238 de 2004]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (17 de mayo de 2005). *Resolución Jefatural 255-2005-CGBVP que aprueba la Directiva 001-2005-CGBVP/VCG sobre Creación de Compañías de Bomberos Voluntarios*. [Resolución Jefatural 255-2005-CGBVP de 2005]. Recuperado el 08 de julio de 2017 de:
http://www.bomberosperu.gob.pe/resoluciones/rr/RJN_255-.pdf

Congreso de la República del Perú (19 de febrero de 2011). *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. [Ley 29664 de 2011]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú (19 de febrero de 2011). *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. [Ley 29664 de 2011]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Presidente de la República del Perú (6 de junio de 2013). *Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. [Decreto Supremo 063-2013-PCM de 2013]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Presidente de la República del Perú (17 de octubre de 2015). *Adscriben el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) al Ministerio del Interior (MININTER)*. [Decreto Supremo 008-2015-IN de 2015]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Ministerio del Interior del Perú (20 de julio de 2016). *Exposición de Motivos del Decreto Supremo 0087-2015-IN: Adscripción del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú al Ministerio del Interior*. [Exposición de Motivos del Decreto Supremo 0087-2015-IN de 2015]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2015/Octubre/17/EXP-DS-008-2015-IN.pdf>

Congreso de la República del Perú (9 de octubre de 2016). *Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.* [Ley 30506 de 2016]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Presidente de la República del Perú (8 de diciembre de 2016). *Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*. [Decreto Legislativo 1256 de 2016]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Presidente de la República del Perú (8 de diciembre de 2016). *Decreto Legislativo que Fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y Regula la Intendencia Nacional de*

Bomberos del Perú. [Decreto Legislativo 1260 de 2016]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Presidente de la República del Perú (15 de diciembre de 2016). *Exposición de Motivos del Decreto Legislativo nro. 1260*. [Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1260 de 2016]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:

<http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/08/EXP-DL-1260.pdf>

Presidente de la República del Perú (30 de diciembre de 2016). *Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 28238, Ley General de Voluntariado, y optimiza el procedimiento de inscripción*. [Decreto Legislativo 1294 de 2016]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Presidente de la República del Perú (6 de enero de 2017). *Exposición de Motivos del Decreto Legislativo nro. 1294*. [Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1294 de 2016]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:

<http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/30/EXP-DL-1294.pdf>

Congreso de la República del Perú (14 de febrero de 2017). *Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído sobre el Decreto Legislativo 1260, que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú* [Dictamen del DL 1260, 2017]. Recuperado el 13 de marzo de 2018 de:

http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Decretos_Legislativos/01260DC04MAY20170301..pdf

Consejo de Oficiales Generales del CGBVP (9 de junio de 2017). *Reglamento Interno de Funcionamiento (RIF) del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. [RIF CGBVP de 2017]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:

<http://www.bomberosperu.gob.pe/files/popup/242.pdf>

Presidente de la República del Perú (17 de junio de 2017). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1260, Decreto Legislativo que Fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y Regula la Intendencia Nacional de*

Bomberos del Perú. [Decreto Supremo 019-2017-IN de 2017]. DO: Diario Oficial El Peruano.

Ministerio del Interior (20 de septiembre de 2017). *Resolución Ministerial 897-2017-IN, que valida parcialmente el RIF del CGBVP*. [Resolución Ministerial 897-2017-IN de 2017]. DO: Diario Oficial El Peruano.

6.1.2 Legislación argentina

Congreso de la Nación Argentina (10 de diciembre de 1998). *Ley del Bombero Voluntario*. [Ley 25054 de 1998]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:

<http://www.bomberosra.org.ar/legislacion-snbv/Nacional/Leyes/Ley%2025054%20-%20Sistema%20Nacional%20de%20Bomberos%20Voluntarios.pdf>

Ministerio del Interior de Argentina (18 de junio de 2008). *Establézcase la estructura organizativa y requisitos de seguridad y equipamiento que deben reunir las Asociaciones de Bomberos Voluntarios que soliciten su reconocimiento e inscripción en el Registro de Entidades de Bomberos Voluntarios y Organizaciones No Gubernamentales*. [Resolución 419/2008 de 2008]. Recuperado el 07/08/2017 de:

<http://www.bomberosra.org.ar/legislacion-snbv/Nacional/Resoluciones/Resolucion%20419-2008.pdf>

6.1.3 Legislación chilena

Congreso Nacional de Chile (9 de junio de 1956). *Establece contribución adicional que indica en beneficio de los Cuerpos de Bomberos de la Republica con personalidad jurídica*. [Ley 12027 de 1956]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=139449>

Congreso Nacional de Chile (13 de octubre de 1959). *Dispone que los Cuarteles y Edificios de propiedad de los Cuerpos de Bomberos que cumplan con los requisitos que señala, serán considerados como obras públicas para los fines que indica*. [Ley 13558 de 1959]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=27500>

Congreso Nacional de Chile (3 de febrero de 2012). *Ley Marco de los Bomberos de Chile*. [Ley 20564 de 2012]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1036936>

Presidente de la República de Chile (30 de mayo de 2000). *Decreto con Fuerza de Ley (DFL) que fija texto sistematizado del Código Civil de Chile*. [Código Civil de Chile de 2000]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986>

6.1.4 Legislación colombiana

Congreso de Colombia (22 de agosto de 2012). *Ley por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*. [Ley 1575 de 2012]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:
<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684293>

Junta Nacional de Bomberos de Colombia (27 de agosto de 2014). *Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia*. [Resolución 0664 de 2014]. Recuperado el 8 de julio de 2017 de:
http://bomberos.mininterior.gov.co/sites/default/files/resolucion_0661_de_2014.pdf

6.2 Fuentes bibliográficas⁷

Bomberos de Chile (2017). *Bomberos de Chile*. [BCH de 2017]. Recuperado de:
<http://www.bomberos.cl/>

Bomberos de Chile (2010). *Estatutos de la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile (Edición julio de 2010)*. [Estatutos JNBCH de 2010]. Recuperado de:
<http://www.bomberos.cl/bomberos2011/estatutos/reforestatutos2010.pdf>

Castellanos Fernández, G., Ruíz Gutarra, M. & Horna Noriega, L. (n.d) (2010). *Plan estratégico para el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú*. Tesis para obtener el grado de magíster en Administración Estratégica de Empresas otorgado

⁷ En orden alfabético.

por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Graduados.
Recuperado el 08/07/2017 de:

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1748>

Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina (2017).
Bomberos Voluntarios de la República Argentina. [CFBVRA de 2017].
Recuperado de:

<http://www.bomberosra.org.ar/>

Corte Superior de Justicia de Lima (7 de enero de 2010). Sentencia recaída en el
Expediente 032-2006 de la Tercera Sala Penal Especial de la Corte Superior de
Justicia de Lima. [CSJL, Exp. 032-2006]. Recuperado el 10 de marzo de 2018 de:
http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/documentos/anticorrupcion/jurisprudencia/coulusion-bomberos_032-2006.pdf

Coz Vargas, J. C. (2009). *Historia del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú. Al
cierre del milenio. 1860 – 2000 / Julio César Coz Vargas*. Lima: Comandancia
General del Cuerpo de Bomberos del Perú.

Ferrara, F. (1929). *Teoría de las personas jurídicas*. Madrid: Editorial Reus.

Haro Bustamante, R. L. (2002). *Bomberos Voluntarios del Perú: Un análisis de la
estructura legal desde la perspectiva de los voluntarios y sus derechos*.
Recuperado el 8 de julio de 2017 en:

<http://www.legalinfo-panama.com/articulos/bomberos.pdf>

Kirkpatrick, C. y Parker, D. (2008) *Regulatory impact assessment: an overview*. En:
Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation? London. Recuperado
el 7 de diciembre de 2017 en: https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D123A0632/3/material_docente/bajar?id_material=339966

Llerena, P. O. (2011). *Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú 1860-2010:
Dando todo, por nada / Oscar Llerena Ponce*. Lima: Cuerpo General de Bomberos
Voluntarios del Perú.

Marcos, F. (2009) *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*. En: Revista de la Administración Pública nro. 179, 2009, pág. 335 - 365. Recuperado el 7 de diciembre de 2017 en:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3050233.pdf>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016). Guía sobre la calidad normativa y publicación de proyectos normativos. Guía para asesores jurídicos del Estado. Primera edición: Agosto de 2016. Recuperado el 7 de diciembre de 2017 de:

<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/MINJUS-DGDOJ-Guia-sobre-la-calidad-normativa-y-publicacion-de-proyectos-normativos.pdf>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017). Guía sobre el análisis de impacto regulatorio: Introducción a la evaluación post regulatoria. Guía para asesores jurídicos del Estado. Primera edición: Diciembre de 2017. Recuperado el 10 de marzo de 2018 de:

<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/02/GU%C3%8DA-sobre-el-an%C3%A1lisis-de-impacto-regulatorio.pdf>

Organización de los Estados Americanos (1997). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa 26757, de 5 de marzo de 1997, y ratificada mediante Decreto Supremo 012-97-RE, de 21 de marzo de 1997. [OEA de 1997]. Recuperado el 10 de marzo de 2018 de:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

Organización de Naciones Unidas (2005). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Aprobada por el Perú, mediante Resolución Legislativa 28357, de 5 de octubre de 2004, y ratificada mediante Decreto Supremo 075-2004-RE, de 19 de octubre de 2004. [ONU de 2005]. Recuperado el 10 de marzo de 2018 de:

<https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/VICUS/MREPERU!!portal/tratados.nsf/CE15E113170A07F7052570770076B821/%24FILE/M-0974-B.pdf>

Perú 21 (23 de octubre de 2016). Carlos Basombrío anunció que se aprobará paquete normativo para beneficiar a bomberos. Diario Perú 21. Recuperado el 10 de marzo de 2018 de: <https://assets.peru21.pe/politica/carlos-basombrio-anuncio-aprobara-paquete-normativo-beneficiar-bomberos-231536>

Quintana Sánchez, E. (2011). *Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos*. Revista Derecho y Sociedad nro. 36 (2011), pp. 15 – 29. Recuperado el 7 de diciembre de 2017 en:

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/13205/13816>

Tribunal Constitucional del Perú (2004). Sentencia recaída en el Expediente 047-2004-AI/TC sobre demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don José Claver Nina-Quispe Hernández, en representación del Gobierno Regional de San Martín, contra la Ley 27971 [STC 047-2004-AI/TC]. Recuperado el 10 de marzo de 2018 de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú (2008). Sentencia recaída en el Expediente 579-2008-PA/TC sobre demanda de amparo contra resolución judicial dictada en el proceso de cumplimiento de contrato e indemnización seguido por el recurrente contra la Empresa Agroindustrial Pomalca S.A. [STC 579-2008-PA/TC]. Recuperado el 10 de marzo de 2018 de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html>

Valdivia, A. M. (2010). *El liberalismo social en el Perú: masones, bomberos, librepensadores y anarquistas durante el siglo XIX* (pp. 84-93). Lima: Asamblea Nacional de Rectores.