

Asesoría General de Gobierno

Decreto GJ. N° 105
VETASE PARCIALMENTE LA LEY N° 5526

San Fernando del Valle de Catamarca, 05 de Febrero de 2018.

VISTO:

La Ley N° 5.526 «Nueva Ley de Organización y Funcionamiento de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios». - que fuera aprobada en la Décima Novena Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada a los veintinueve (29) días del mes de Noviembre del año 2017; y

CONSIDERANDO:

Que, el Poder Legislativo dió Sanción Definitiva de la Ley N° 5.526 sobre «Nueva Ley de Organización y Funcionamiento de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios», el día 29 de Noviembre del año 2017 y recibida por el Ministerio de Gobierno y Justicia el día 18 de Diciembre del 2017;

Que atento a que el Poder Ejecutivo toma conocimiento de la Sanción de la presente norma el día 18 de Diciembre y los días inhábiles consecutivos decretados por Dcto. G y J. 1659/17 y Dcto. Acuerdo 1645/17 y teniendo en cuenta el plazo constitucional establecido en el Artículo 118° y cc de la Constitución Provincial; la titular del Poder Ejecutivo podrá observar la presente ley en tiempo y forma.

Que por Nota de la Subsecretaría de Presupuesto de fecha 02 de Febrero de 2018, se observa la norma recientemente sancionada en lo que respecta al Fondo de Seguridad Provincial y su Integración (artículo 34° de la Ley N° 5.526) proponiendo como texto alternativo el siguiente «Artículo 34°: El Fondo de Seguridad Provincial estará integrado de la siguiente forma 1).- Subsidio del Poder Ejecutivo Provincial». La Subsecretaría de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, funda la solicitud del veto a la ley sancionada, en la necesidad de establecer de forma precisa y clara la naturaleza del aporte a realizar por el Estado Provincial, atento a las prerrogativas del mismo en materia financiera.

Que, la Asesoría General de Gobierno a través de la Dirección de Colegislación conforme las competencias constitucionales del artículo 160° inc. 2° de la Constitución Provincial, efectúa su análisis jurídico realizando observaciones a la Ley N° 5.526, sancionada el 29 de Noviembre del año 2017, que a continuación se manifiesta.

Que a prima facie, resulta de aplicación en la fundamentación del veto propuesto, la disposición contenida en el Artículo 37° de la Ley N° 4.938 «De Administración Financiera, las Contrataciones, la Administración de Bienes y los Sistemas de Control del Sector Público Provincial» el que establece: «Toda Ley que autorice gastos no previstos en el Presupuesto General deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento...», situación que no se contempla en la normativa de análisis, al expresar en forma general que: Artículo 34°: «El Fondo de Seguridad Provincial estará integrado de la siguiente forma: 1)Aportes Provinciales, determinado por el presupuesto anual, a través de la Autoridad de Aplicación y Defensa Civil...» y artículo 9°: « El Patrimonio de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios se constituirá...y con el fondo asignado por el Presupuesto General del Estado»

Que se entiende así, por presupuesto, al instrumento a través del cual el Estado, establece los niveles máximos de gastos que se puede realizar. En este sentido, Juan Bautista Alberdi, ha dicho sobre el presupuesto: «Es el consentimiento que presta el país al programa o presupuesto de gastos y entradas de la Administración general. Este programa es una garantía de orden y de economía, de pureza en el manejo del tesoro y de buen juicio en sus aplicaciones. El poder no puede percibir recursos ni efectuar gastos que no estén mencionados o autorizados en ella» (Alberdi, Juan Bautista, obra: «Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853». Pag. 168).

Que debemos acudir el veto parcial de la Ley sancionada, por cuanto pretender hacer asumir a la Administración Central, gastos que no tienen sustento económico financiero, en el sentido de no indicar las fuentes de financiación, al carecer de recursos suficientes para atender los gastos propuestos, invalidan a la ley, y se evidencia una intromisión en la esfera de competencia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo, afectando el principio legal del equilibrio presupuestario.

Que cualquier aumento en la recaudación, del que pueda surgir de las fuentes generales del ingreso público o particulares, por la suscripción de convenio con entidades privadas y/o públicas al presupuesto fiscal, deberá tener un destino específico y acordado; no puede por un acto legislativo, privar el ejercicio propio de las facultades exclusivas y excluyentes, que le acuerda la Constitución Provincial al Poder Ejecutivo en los términos del artículo 149° incisos 6° y 11°. Por lo que, asignar una partida presupuestaria a una finalidad distinta a la que se dispuso en el proyecto presupuestario aprobado de forma anual para el ejercicio financiero vigente, significaría un acto inconstitucional, cercenando así, de esta manera las facultades del Poder Ejecutivo para la toma de decisiones eficaces en materia presupuestaria, que contribuyen a afrontar erogaciones necesarias para dar cobertura a los gastos que pudiera surgir en el ejercicio fiscal 2018, como lo establece la Ley N° 5.534.

Que al respecto, resulta pacífico y unánime, considerar que el cuerpo legislativo, no tienen atribuciones, por razones de orden financiero para modificar o suprimir los rubros de ingresos y egresos contenidos en el presupuesto; ya que con ello, se privilegia y resguarda el equilibrio presupuestario. La doctrina es conteste en señalar, que uno de los aspectos consecuentes con este principio, es que el parlamento no puede ni debe incorporar al presupuesto nuevas partidas de gastos sin señalar las fuentes de recursos con que aquéllas se han de atender (Adolfo Atchabahian, Régimen Jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública: segunda edición actualizada, editorial Depalma).

Que la norma recientemente sancionada, tipifica una circunstancia ya contemplada por la Ley Provincial N° 4.234 de fecha 18 de Enero del año 1985 al referirse a la reglamentación de la «Actividad de Bomberos Voluntarios».

Que asimismo, la Ley N° 5.526, prevé situaciones que afectarían de forma directa el Presupuesto General de la Administración Pública Provincial, no contemplando la fuente de financiamiento. Circunstancia que ha sido prevista de forma clara y precisa en la N° 4.234 en su artículo 39° al expresar que: «...un subsidio anual, que para cada año fiscal será propuesto por el Poder Ejecutivo Provincial dentro del Presupuesto General de la Provincia». Contemplando como se observa, la fuente de financiamiento que de respaldo económico de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios y sin observar lo dispuesto por la Constitución Provincial en su artículo 112° («La Ley de presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto en la administración general de la provincia»).

Que resulta voluntaria, una actividad desarrollada en el marco del accionar humano, en un ámbito libre y motivado por su interés. El voluntariado constituye una forma de colaboración de los individuos que se ocupa de las necesidades sociales en general. Una relación jurídica, nace del voluntariado, cuando es tipificada por la norma y regulada por el derecho, tomando en consideración determinados hechos a los que les atribuye consecuencias jurídicas. Ahora bien, cuando es el caso de relaciones jurídicas cuyo fundamento es la voluntad privada, éstas se despliegan en los actos jurídicos y es la norma quien reconoce, efectos jurídicos que el sujeto ha querido producir a partir de su manifestación de voluntad; mejor dicho, dota de un poder jurígeno a la voluntad individual, haciéndola vinculante. Precisamente en este campo es donde debiera ubicarse la relación del voluntario con la organización, ya que la misma se asienta en el mutuo acuerdo y la colaboración grupal. (Autor: Eduardo C. Méndez Sierra, Nelson G. A. Cossari, Título: El Voluntariado Social, Naturaleza de la Relación y Responsabilidad Civil en el ámbito de su Actuación», Publicación: Sistema Argentino de Informática Jurídica-SAIJ).

Que en el trabajo voluntario el prestador del servicio sólo tiene la finalidad de cooperar en una obra de bien común, en forma desinteresada, por altruismo o caridad; ayudando a la Institución y a su través, a personas que lo necesitan. Aquí no existe «acto jurídico» del que derive una relación jurídica, o sea un acto voluntario lícito que tenga la «finalidad inmediata» de establecer una relación de derecho- art. 259 Cód. Civ.-. La actitud altruista y desinteresada del voluntario de comprometerse a una actividad del bien común o interés general y su aceptación por parte de la organización no reúne las condiciones que exige el art. 957 del Cod. Civ. para que haya contrato. Siendo éste un acuerdo de voluntades destinado a reglar los derechos y las obligaciones de las partes, presupone necesariamente voluntades coincidentes en el propósito de establecer vínculos de carácter jurídico, que obliguen a las partes o a una de ellas. Mientras que en la relación de voluntariado no existe declaración de voluntad con significado jurídico; no existe el propósito de vincularse obligatoriamente, no hay intención de obligarse, por lo que mal puede pretenderse que exista un «acuerdo de voluntades destinado a reglar los derechos de las partes», al faltar el animus negotii cotrahendi. El voluntario sólo tiene y entiende realizar un acto de mera benevolencia, de altruismo y solidaridad; no obligarse frente a la organización. (Autor: Eduardo C. Méndez Sierra, Nelson G. A. Cossari, Título: El Voluntariado Social, Naturaleza de la Relación y Responsabilidad Civil en el ámbito de su Actuación», Publicación: Sistema Argentino de Informática Jurídica -SAIJ).

Que la Federación Argentina de la Asociación de Bomberos Voluntarios define a la entidad de Bomberos Voluntarios como aquella asociación que contribuye de forma desinteresada en la defensa de la vida y bienes de la colectividad, constituyendo en muchos casos el único medio con que la población cuenta para neutralizar o aminorar los efectos de los siniestros que se producen. Asimismo, el Consejo Nacional de Bomberos define a los cuerpos de Bomberos Voluntarios como asociaciones que contribuyen como personas jurídicas al bien público, sin fines de lucro, desarrollando actividades que poseen carácter de servicio público.

Que al decir del catedrático español Valdés Dal- Ré Fernando, al referirse a la Institución del voluntariado, destaca la ausencia de retribución como una de las características principales de la misma. En este sentido, se encuentra dentro del catálogo de los trabajos no retribuidos por excelencia, ubicando dicha actividad fuera del mercado. La diferencia entre las relaciones laborales y de las surgen del voluntariado se centran en la motivación altruista y solidaria que lleva al voluntariado a asumir la relación de funciones, elemento éste que explica y da sentido al carácter no retribuido del trabajo voluntario. Por este lado, este elemento subjetivo y finalista en que consiste esa motivación adquiere su concreción, en el terreno jurídico, en la nota de la gratuidad. (El trabajo prestado en el marco del voluntariado social (y II) Valdés Dal-Ré, Fernando; Relaciones Laborales, N.º 12, Sección Editorial, Quincena del 15 al 30 Ju. 2012, Año 28, tomo I, Editorial La Ley).

Que al respecto, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, en los autos caratulados: «Di Prieto, Liliana Soledad c/ Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villa Carlos Paz s/ Recurso de Casación», se pronunció en su decisorio al referirse a la actividad desplegada por un bombero voluntario en una organización civil sin fines de lucro, como un vínculo en el que no existe «intercambio» - tarea por remuneración-. En un voluntariado el carácter de la prestación resulta de estímulo, situación ajena al ámbito del derecho laboral (Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, sala laboral • 23/12/2014 • Di Pietro, Liliana Soledad c. Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villa Carlos Paz s/ ordinario - otros -recurso de casación • LA LEY 07/05/ 2015, 7DJ17/06/2015, 44 DT2015 (junio), 1211 con nota de Emiliano A. Gabet • AR/JUR/75353/2014). En igual sentido, se expidió el Tribunal Superior de la Provincia de Buenos Aires, en los autos caratulados: «Espíndola, Carlos Daniel c/ Asociación Bomberos Voluntarios de Hurlingham y otros s/ Despido» al decir que el actor dentro de la Asociación de Bomberos Voluntarios desempeñaba un trabajo benévolo, por lo que sus tareas se alternaban dentro de la misma asociación cuya finalidad involucraba la concreción de un servicio público (13 de junio 2012 - TSS. 2013-504 -).

Que es importante destacar la prohibición expresa contemplada en la Ley N° 4.234, en su artículo 35° al decirnos que: «Los miembros voluntarios del cuerpo activo, no recibirán ningún tipo de remuneración económica ni retribución por lucro cesante por los servicios prestados en su carácter de bomberos voluntarios», coincidiendo con la naturaleza jurídica del instituto del: «voluntariado» (ningún tipo de remuneración económica) y los hechos jurídicos que puedan surgir de su accionar (ni retribución por lucro cesante por los servicios prestados en su carácter de bomberos voluntarios).

Que asimismo y compartiendo los párrafos precedentes, la ley N° 5.526 sigue contemplando entre sus disposiciones, institutos que producen un desconcierto con la naturaleza jurídica de la normativa sancionada y su objeto, tal es el caso del artículo 37°, al expresar que: « El Consejo Administrador tendrá facultades para disponer atención directa de:.. c) Realizar el aporte a la Obra Social de los Empleados Públicos (OSEP), a los efectos de que los agentes de los cuerpos activos y sus familiares gocen de obra social, en el caso de no poseerla por los aportes de sus trabajos rentados.. h) Abonar al Personal rentado de cada Cuerpo Activo, los cuales se denominan cuarteros, y serán designados por la Comisión Directiva de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios. Queda consignado que durante las horas de cuartero en servicio lo hace en relación de dependencia y no en carácter de voluntario, rigiendo todas las normativas al efecto...». Más aún cuando del texto normativo sancionado surge de forma expresa la naturaleza de las relaciones jurídicas que se tipificadas en la ley, al expresar que: «La Asociación de Bomberos Voluntarios deberán constituirse como personas jurídicas de bien, sin fines de lucro, siendo indispensable para la procedencia de su funcionamiento y existencia, la organización, sostenimiento, equipamiento... (artículo 6°), conceptualizando a las Asociaciones de Bomberos Voluntarios: como personas jurídicas «sin fines de lucro», un principio particular de toda asociación que es justamente - la persecución de un beneficio que no resulte económico y que principalmente se funde en una finalidad social, altruista, humanitaria y/o comunitaria-.

Que la Ley N° 5.526 en el artículo 38° expresa «Los miembros integrantes de los cuerpos activos de cada Asociación de Bomberos Voluntarios gozarán, en la jurisdicción donde presten sus funciones como agentes, de cupos en planes de construcción de viviendas que a determinar por el Instituto Provincial de la Vivienda, siempre que reúna los requisitos fijados por esta última, y la antigüedad mínima del Cuerpo, establecida por la Reglamentación de la presente Ley» y que como se observa, continuando con el mismo orden de idea, se manifiesta el artículo de la ley, en contra sentido al objeto y finalidad de la materia que trata la norma, confundiendo la naturaleza jurídica y sentido de la actividad que despliega el bombero voluntarios; pues un voluntariado, no puede encontrarse motivado por un hipotético acceso a una vivienda, ya que de esta manera se desnaturaliza la vocación de servicio que caracteriza a dicha actividad.

Que el soporte legal y constitucional que amerita la invalidez de la ley sancionada, bajo el extremo indicado últimamente, es justamente la incompetencia en razón de la materia del Poder que la dicta, tratándose de materia salarial, bajo la nomenclatura «renta», como así también el dictado de un texto normativo que no produce modificaciones sustanciales al régimen vigente sobre la materia - Ley Provincial N° 4.234. Por cuanto pretender, la validez de la ley, significaría aceptar, una evidente intromisión en la esfera de competencia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo, afectando los principios legales que surgen de la División de Poderes, del Sistema Republicano y los conceptos remunerativos de la administración pública en particular y del presupuesto fiscal en general.

Que, el presente acto se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 112°, 118°, 119° y 149° inc. 3° y 10° de la Constitución de la Provincia;

Por ello, LA GOBERNADORA DE LA PROVINCIA DE CATAMARGA DECRETA:

ARTICULO 1°.- Vétese parcialmente, la Ley N° 5.526 sancionada el 29 de Noviembre del año 2017, en su artículo 9° en lo que respecta a la parte que menciona: «...y con el fondo asignado por el Presupuesto General del Estado Provincial», por las razones expuestas en el presente instrumento.

ARTICULO 2°.- Vétese parcialmente, la Ley N° 5.526 sancionada el 29 de Noviembre del año 2017, en su artículo 32° en lo que respecta a la parte que menciona:«...; excepcionalmente y con la debida justificación podrán percibir viáticos o compensaciones de gastos por actos de servicio», por las razones expuestas en el presente instrumento.

ARTICULO 3°.- Vétese parcialmente, la Ley N° 5.526 sancionada el 29 de Noviembre del año 2017, en su artículo 34° en lo que respecta al: « inc. 1) Aportes Provinciales, determinados por el presupuesto anual, a través de la Autoridad de Aplicación y Defensa Civil», por las razones expuestas en el presente instrumento.

ARTICULO 4°.- Vétese parcialmente, la Ley N° 5.526 sancionada el 29 de Noviembre del año 2017, en su artículo 37° en lo que respecta al: «inc. c) Realizar el aporte a la Obra Social de los Empleados Públicos (OSEP), a los efectos de que los agentes de los cuerpos activos y sus familiares gocen de obra social, en el caso de no poseerla por los aportes de sus trabajos rentados» y el « inc. h) Abonar al personal rentado de cada cuerpo activo, los cuales se denominan cuarteros, y serán designados por la Comisión Directiva de la Asociación de Bomberos Voluntarios. Queda consignado que las horas de cuarteros en servicio lo hace en relación de dependencia y no en carácter de voluntario, rigiendo todas las normativas al efecto»; por las razones expuestas en el presente instrumento.

ARTICULO 5°.- Vétese parcialmente, la Ley N° 5.526 sancionada el 29 de Noviembre del año 2017, en los artículos 38°, 40° y 41°; por las razones expuestas en el presente instrumento.

ARTICULO 6°.- Remítase a la Cámara de Senadores, como proposición para la sustitución de las normas observadas conforme y en los términos del artículo 120° de la Constitución de la Provincia, las que se mencionan en los artículos siguientes.

ARTICULO 7°.- Propónese al Poder Legislativo como redacción definitiva del artículo 9° de la Ley N° 5.526 el siguiente: «ARTICULO 9° El patrimonio de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios se constituirá con los bienes muebles e inmuebles, materiales obtenidos con el aporte de sus asociados y/o terceros, equipos, legados, donaciones, subvenciones, subsidios nacionales, provinciales o municipales, mediante la realización de actividades tendientes a ampliar dicho patrimonio, y con el fondo asignado por Presupuesto General del Estado Provincial»

ARTICULO 8°.- Propónese al Poder Legislativo como redacción definitiva del artículo 32° de la Ley N° 5.526 el siguiente: «ARTICULO 32° Los miembros voluntarios del cuerpo activo, no recibirán ningún tipo de remuneración económica, ni retribución, ni haberes de ningún tipo por los servicios que presten en carácter de Bomberos Voluntarios.

ARTICULO 9°.- Propónese al Poder Legislativo como redacción definitiva del artículo 34° de la Ley N° 5.526 el siguiente: «ARTICULO 34° El Fondo de Seguridad Provincial, estará integrado de la siguiente forma: 1) Con aportes provenientes de planes, subsidio, aporte,

subvenciones y donaciones municipales, provinciales, nacionales o privadas que se destinen a tal fin; 2) Con créditos otorgados por entidades financieras u otras entidades estatales o no estatales, ya sean nacionales, provinciales, municipales o extranjeras, que sean para el desarrollo de los fines previstos en la presente Ley.

ARTICULO 10°.- Propónese al Poder Legislativo como redacción definitiva del artículo 37° de la Ley N° 5.526 el siguiente: «ARTICULO 37° El Consejo Administrador tendrá facultades para disponer la atención directa de: a) Abonar los seguros de accidentes personales para los agentes de los cuerpos activos de Bomberos Voluntarios; b) Abonar los seguros para los vehículos afectados al funcionamiento de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios, previo registro y padrón de los mismos constatados por la Federación Provincial de Bomberos Voluntarios; c) Efectuar la compra de vehículos para el desarrollo de los fines de la presente Ley; d) Efectuar la compra de terrenos, inmuebles o propiedades para que se establezcan las sedes de las diferentes asociaciones de Bomberos Voluntarios; e) Abonar los alquileres o rentas de las propiedades o inmuebles donde se encuentran funcionando las sedes de las Asociaciones de Bomberos, mientras se tramita la compra de la sede; f) Cubrir las necesidades de funcionamiento de las distintas Asociaciones de Bomberos Voluntarios para el cumplimiento de los objetivos y fines propuestos en esta Ley».

ARTICULO 11°.- Con nota de estilo remítase copia del presente a la Cámara de Senadores de la Provincia.

ARTICULO 12°.- Comuníquese, publíquese, dése al Registro Oficial y Archívese.

**** Esta normativa fue impresa desde el Digesto Catamarca - <https://digesto.catamarca.gob.ar> - 23-11-2024 00:27:17

Ministerio de Planificación y Modernización

Secretaría de Modernización del Estado | *Dirección Provincial de Sistemas y Simplificación Administrativa*