



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

24 de agosto del 2020
DM-1034-2020

Señores
Jorge Luis Fonseca Fonseca
Victor Manuel Morales Mora
Diputados
Partido Liberación Nacional

Asunto: Respuesta a oficio FPLN-JLFF-083-20

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo.

Mediante la presente me permito referirme a su consulta efectuada por medio del oficio FPLN-JLFF-083-20 de fecha 10 de agosto.

En primera instancia quisiera destacar la importancia del Benemérito Cuerpo de Bomberos, el cual es un órgano de desconcentración máxima con personería jurídica instrumental, adscrito al Instituto Nacional de Seguros, cuyas funciones comprenden la prevención, atención, control, investigación y evaluación de incendios, así como el resguardo de la vida humana, la protección del medio ambiente, entre otras funciones sobre las cuales no cabe duda respecto de la importancia de su cometido público.

Dicha entidad cuenta con antecedentes que se remontan al Siglo XIX, y que históricamente ha jugado un papel crucial en la respuesta a situaciones de emergencias. El cual ha sido brindado con “Abnegación, Honor y Disciplina” por todos los valientes Bomberos que han prestado sus servicios a la



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

ciudadanía costarricense, sacrificando muchas veces sus intereses individuales por el bienestar y la paz social. Y es frente a las numerosas urgencias que se presentan día a día que se torna necesario contar con una institucionalidad robusta que le permita a dicha entidad dar abasto de la mejor forma posible a todos los siniestros que se puedan presentar, con los mejores recursos disponibles. Lo anterior para ofrecer una mejor seguridad a la vida, la salud y el patrimonio de los ciudadanos.

Cabe destacar, que dicha institución tiene competencia en todo el territorio nacional lo que como, toda institución con una tarea de tal magnitud, pone bajo presión sus operaciones logísticas y, obliga a utilizar al máximo su capital humano de quienes se espera esfuerzos heroicos en situaciones de estrés máximo de vida o muerte. Razón por la cual su cometido social es de enorme interés público y permite prevenir, controlar e investigar los incendios en el territorio nacional ya sea a través de la apertura de nuevas estaciones para dar mejor cobertura de sus servicios, contratación de personal y su capacitación o con la actualización del equipo necesario para estar lo mejor preparado posible ante cualquier eventualidad que se les pueda presentar.

Asimismo, el Benemérito Cuerpo de Bomberos ha recibido diversos reconocimientos en relación a su dirección y funcionamiento como entidad. En el año 2019, se colocó en el primer lugar del índice de Gestión Institucional según la Contraloría General de la República, así como el tercer lugar en el Índice de Transparencia en el Sector Público otorgado por la Defensoría de los Habitantes y el primer lugar en el Índice Institucional de Cumplimiento de Disposiciones y Recomendaciones (IDR) de la Contraloría General de la República, así como el premio de institución pública ejemplar otorgado por la Cámara de Industrias de Costa Rica, entre otros. Lo anterior demuestra la solidez administrativa con la que cuenta la entidad ya que a



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

partir de los resultados de auditorías externas ha obtenido la opinión limpia en la Liquidación Presupuestaria por quinto año consecutivo¹.

1. La voluntad del legislador de dotar al Cuerpo de Bomberos con normativa expedita para una adecuada respuesta a situaciones de emergencia.

Ahora bien, ante el constante desarrollo de la sociedad costarricense es que se vuelve imperativo para el Benemérito Cuerpo de Bomberos estar siempre a la vanguardia de los métodos de prevención, control e investigación. Esto significa una necesidad de procesos de mejora constante y de adaptabilidad inmediata más trascendentes en comparación con el resto de la Administración Pública en razón de su exposición ante emergencias. Cuestión que no escapó al legislador que decidió dotar al Cuerpo de Bomberos con flexibilidad suficiente para poder afrontar su cometido público de la forma más apta posible, sin tener que lidiar con la dilación asociada al trámite administrativo. Dicha necesidad fue reconocida en su tiempo cuando se promulgó la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (No. 8228) cuando en su exposición de motivos se señala:

“Con esta ley se pretende elaborar una normativa adecuada que ofrezca mayor seguridad a la vida, la salud y el patrimonio de los habitantes del país, y prevenga y proteja a los ciudadanos contra los incendios, las emergencias tecnológicas, naturales, etc., ya que de ningún modo puede delegarse la seguridad de las personas o cosas a la sola voluntad, el criterio o la diligencia de los ciudadanos usuarios o propietarios de las edificaciones, sean estas públicas o privadas.” (Ley N°8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos)

Para lograr de la mejor forma lo anterior, el legislador optó por otorgarle personalidad jurídica instrumental con la finalidad de dotar de autonomía presupuestaria a dicha entidad y por tanto darle las herramientas necesarias a la hora de la toma efectiva de decisiones. Además, esto significa

¹ Memoria Institucional 2019

https://www.bomberos.go.cr/upl0dz/2020/06/Memoria2019_B_Int-1.pdf



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

que cuenta con elasticidad presupuestaria para enfrentar las situaciones de emergencia de la forma más pronta posible y con la mayor capacidad factible.

Para determinar los alcances de la personalidad jurídica instrumental concedida al Benemérito Cuerpo de Bomberos, es menester lo señalado por la Sala Constitucional en su voto No. 2004-08474 de las quince horas con once minutos del 4 de agosto del 200):

*“Por otra parte, también ha indicado la Sala que en el Derecho Público costarricense existen varios ejemplos de la figura de la "personificación presupuestaria" según la cual en algunos casos el legislador opta por dar a ciertos Órganos desconcentrados la **posibilidad de manejar sus propios recursos fuera del Presupuesto del Estado central al dotarlos de "personalidad jurídica instrumental"**. Sobre el particular se ha señalado por este Tribunal que resulta válido a la luz del Derecho de la Constitución, conferir a un órgano desconcentrado, personalidad jurídica instrumental para efectos de manejar su propio presupuesto y así llevar a cabo en forma más eficiente la función pública que está llamado a desempeñar. Precisamente esa personificación presupuestaria le permite administrar sus recursos con independencia del Presupuesto del ente público al que pertenece aún cuando continúa subordinado a éste en todos los aspectos no propios de la función que le fue dada por desconcentración y de los derivados de su personalidad jurídica instrumental.” (Lo resaltado no es del original.)*

La autonomía presupuestaria es un aspecto fundamental para toda organización de primera respuesta puesto que permite distanciarse de algunas de las desventajas que afectan a la Administración Pública y que en el contexto de situaciones de emergencia no se pueden permitir, como la dilación en la toma de decisiones y el asedio de recursos vitales. Criterio que desarrolló la Sala Constitucional mediante el Voto 15715-2005 de las catorce horas con cincuenta y cinco minutos del dieciséis de noviembre del dos mil cinco, el cual estima en lo pertinente:



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

*“Es menester tomar en consideración que la figura de la personificación presupuestaria, también llamada personalidad instrumental, interórganica, incompleta o legitimación separada, responde a claros y evidentes principios de orden constitucional que informan la organización y función administrativa tales como los de eficacia, eficiencia, celeridad y agilidad, frente a la usual rigidez y entramamiento de la organización del Estado. Nótese, adicionalmente, que la personalidad instrumental resulta, per se, limitada para un sector de actividad determinado -contratación de recursos y servicios de orden material y humano- con el propósito de obtener una gestión presupuestaria independiente a la del Gobierno central -respecto de partidas incluidas, obviamente, en el presupuesto ordinario- **que le permita al órgano respectivo actuar de forma ágil, flexible y expedita**” (Lo resaltado no es del original.)*

No obstante, dicha autonomía otorgada en su Ley de Creación, la necesidad de adaptabilidad persiste debido a los cambios sufridos por la sociedad costarricense a lo largo del tiempo. Razón por la cual el legislador consideró oportuno ampliar y fortalecer las finanzas del Cuerpo de Bomberos mediante la Ley N°8992 Ley para el Fortalecimiento Económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, en el cual se vuelve a identificar la necesidad de proveer a la entidad con mayores recursos y consolidar su desconcentración de la Administración Pública en aras de mejorar su funcionamiento y desvincular tan importante organización de primera respuesta de las falencias estatales anteriormente expuestas. Esto se evidencia en la exposición de motivos de la Ley supra citada cuando indica:

“No obstante, luego de consolidada la desconcentración del órgano, el fenómeno de insuficiencia presupuestaria se repite y según las proyecciones seguirá produciéndose

[...]

En consecuencia, esta propuesta busca que la organización alcance en el transcurso del tiempo, el crecimiento institucional suficiente para alcanzar las condiciones óptimas de funcionamiento, mismas que en las condiciones



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

actuales se tornan ilusorias.” (Expediente Legislativo n° 17.881 o Ley N° 8992 Ley para el Fortalecimiento Económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.)

Asimismo, cabe destacar que el Cuerpo de Bomberos se encuentra adscrito al Instituto Nacional de Seguros el cual por su actividad económica de naturaleza privada se clasifica como una institución autónoma, y más específicamente como una entidad financiera no bancaria, de acuerdo con el clasificador institucional vigente (Decreto 38.544-H publicado en La Gaceta número 161 del 22 de agosto del 2014), lo que le permite la posibilidad de tener recursos propios a razón de la venta de servicios, los impuestos destinados específicamente a la entidad y la renta de activos financieros, por lo que no se les asigna ninguna partida en el Presupuesto Nacional.

Como resultado de los anteriores esfuerzos legislativos, se puede observar que el Benemérito Cuerpo de Bomberos, cuenta actualmente con la necesaria autosuficiencia de recursos y no recarga al Gobierno Central lo cual evidencia una posibilidad de flexibilización de controles en virtud de las características propias de la actividad que desempeña y sus fuentes de financiamiento. Esto por cuanto los ingresos de la entidad no provienen directamente del Presupuesto Nacional y, por lo tanto, es considerablemente pertinente controles la flexibilización mencionada a efectos de evitar dilaciones o dificultades en el cometido social de dicha entidad benemérita, especialmente cuando la duración de una respuesta oportuna es un aspecto crucial de su misión y tarea.

Del anterior recuento histórico, es razonable concluir que es la intención del legislador que dicha entidad goce de suficiente autonomía en aras de cumplir con continuidad, eficiencia, eficacia y lograr la mayor adaptabilidad al cambio posible, frente a la evolución continua de la sociedad costarricense. Por lo anterior, se considera congruente y oportuno la



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

exclusión del Benemérito Cuerpo de Bomberos del control de la Autoridad Presupuestaria.

En ese aspecto, es importante también señalar que de conformidad con el artículo 5 de la Ley n°9635 “*Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*” el Cuerpo de Bomberos, incluso estando excluido del control de la Autoridad Presupuestaria, deberá cumplir en el manejo de sus finanzas institucionales con la Regla Fiscal, puesto que dicha norma busca aplicar preceptos constitucionales de aplicación directa en materia presupuestaria, por lo que incluso órganos que se encuentran excluidos de la órbita de control de la Autoridad Presupuestaria deben por mandato legal y constitucional cumplir con dicha Regla.

La Sala Constitucional se ha pronunciado al respecto en la consulta de constitucionalidad sobre el alcance de la anterior Ley indicando lo siguiente:

“Ahora bien, las normas del proyecto en materia fiscal pretenden ajustar la economía nacional y el gasto público de toda la Administración Pública, sometiéndola a tales parámetros constitucionales. Esta pretensión, lejos de contrariar la Constitución, se encuentra en consonancia con sus preceptos. Por este motivo, la disposición y eventual aplicación de medidas fiscales per se no implica una lesión a la autonomía de la CCSS, sino la concreción de los principios constitucionales de equilibrio presupuestario y de sano manejo de los recursos públicos que, merced a su naturaleza jurídica, irradian sobre todo el ordenamiento positivo y sirven como pauta hermenéutica, incluso respecto de la Constitución Política. Dentro de este contexto, ciertamente, la administración y el gobierno de los seguros sociales están a cargo de la CCSS, según estipula el artículo 73 de la Constitución, lo que no obsta para que los principios constitucionales supra citados determinen la forma de entender esos atributos y los parámetros generales que siempre se deben respetar.”
(Voto N°19511-2018 de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho.)



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

Asimismo, no se encuentra dentro de las instituciones exceptuadas de cumplir con dicha norma enumeradas en el artículo 6 de la Ley n°9635, ni el Proyecto de Ley propone una reforma a dicha exención, lo cual sería abiertamente inconstitucional de conformidad con lo expuesto anteriormente. Además, es menester recordar a los honorables Diputados y Diputadas el delicado estado en que se encuentran actualmente las finanzas estatales, las cuales se encuentran ante una mayor presión debido a la crisis sanitaria del COVID-19. Crisis en la que el Benemérito Cuerpo de Bomberos juega un papel preponderante en el resguardo de la vida.

En conclusión, confirmo mi criterio expresado en cuanto a la exclusión del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la órbita de control de la Autoridad Presupuestaria, en aras de ampliar y mejorar su eficiencia, eficacia y adaptabilidad al cambio, realizando la salvedad que dicha separación no lo exime de cumplir con los preceptos de la Regla Fiscal establecida en la Ley N°9635.

Sin nada más que agregar se despide,

Cordialmente,

Elian Villegas Valverde
Ministro de Hacienda