

15 de octubre del 2021  
CNE-UAL-OF-0482-2021

Señora  
Yamilette Mata Dobles  
Directora Ejecutiva  
CNE

**ASUNTO: Solicitud del Sistema de Emergencias 9-1-1, sobre la aplicación de la Cláusula de Escape Fiscal.**

El Sistema de Emergencias 9-1-1 mediante oficios **911-DI-2021-4516, 911-DI-2021-4639 y 911-DI-2021-4640** realiza solicitud de inclusión de manera extemporánea de ficha de compromiso al Plan General de la Emergencia y a su vez aplicación de la cláusula de escape fiscal contenida en el artículo 16 Título IV del Capítulo III de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas Públicas N°9635, bajo el Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S. Esta asesoría procede a referirse a tal solicitud en los siguientes términos:

Como hemos indicado en ocasiones anteriores, la Junta Directiva de la CNE aprobó el Plan General de la Emergencia tomando en cuenta la posibilidad de modificaciones y actualizaciones, señalando el acuerdo respectivo (destacados y subrayados no son del original):

**ACUERDO N° 160-08-2020, por tanto 3:**

**3. De conformidad con lo acordado en el Por Tanto 2 del acuerdo 136-07-2020, la Junta Directiva acuerda establecer que en un plazo máximo de seis meses a partir de la firmeza del acuerdo que aprueba el Plan General de la Emergencia, podrán presentarse solicitudes de inclusión o exclusión de proyectos por parte de la Instituciones competentes, las cuales serán valoradas en una sesión extraordinaria mensual a celebrarse el último viernes de cada mes. Vencido el plazo de seis meses, la junta determinará si procede a conocer y mediante cuál procedimiento se atenderán las solicitudes de inclusiones extemporáneas que puedan presentarse.**

**ACUERDO N° 054-02-2021, por tanto 1:**

**1. La Junta Directiva de la CNE acuerda tener por cumplida la instrucción generada mediante el por tanto tercero del Acuerdo N° 160-08-2020, de la Sesión Extraordinaria N° 17-08-2020 celebrada el 26 de agosto 2020 respecto de las inclusiones extemporáneas al Plan General de la Emergencia del Decreto N° 42227-MP-S. De presentarse nuevas inclusiones extemporáneas se atenderán**

15 de octubre del 2021  
CNE-UAL-OF-0482-2021

**conforme lo establece la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.**

Tomando en cuenta la naturaleza compleja de la emergencia declarada, la Junta Directiva de la CNE dejó establecido que el Plan General de la Emergencia podría requerir de actualizaciones acordes a los efectos definitivos de la pandemia, para determinar si se requieren ampliaciones o modificaciones a dicho instrumento.

Por otra parte, se debe tener en consideración que el Sistema de Emergencias 9-1-1 es una institución de primera respuesta y atención ante una emergencia, por lo que es imperiosa la necesidad de mantener a la misma con toda capacidad operativa; lo anterior en virtud que aún se mantienen los efectos de la emergencia por COVID-19.

Además, en la fase de atención en la que se encuentra la emergencia, donde ya existe un Plan General de la Emergencia aprobado, corresponde realizar las inclusiones de manera extemporánea necesarias para la atención de la emergencia nacional bajo el decreto N°42227, con el fin de combatir los efectos de esta, y a su vez aplicar la cláusula de escape Fiscal, en los casos que así se requiera.

**CASO PARTICULAR:** La directora del Sistema de Emergencias 9-1-1 indica en los oficios de solicitud de la aplicación de la cláusula de escape, en lo que interesa lo siguiente:

*[...] “Las acciones desarrolladas por el Sistema 9-1-1 en el marco de la declaratoria de emergencia por la enfermedad del COVID - 19 tienen la finalidad de contribuir a aplicación de las medidas dispuestas por el Gobierno e Costa Rica para contener la propagación de la enfermedad y con ello reducir los contagios, El sistema de llamadas es el mecanismo mediante el cual se canalizan las denuncias de incumplimiento de las medidas y con la apertura de la Línea 12-22 (sic) se amplía el servicio para atender las solicitudes de información en relación con las regulaciones y la atención a las personas enfermas. Igualmente, las acciones también han estado orientadas a mantener y reforzar la calidad de los servicios, que resultan esenciales ante el evento que está ocurriendo. Todas estas acciones guardan relación con el Plan General de la Emergencia (PGE) elaborado por la CNE en apego a la declaratoria de Emergencia bajo decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S.*

*El componente 3 del PGE denominado “Logística de las operaciones de emergencia” indica: Las disposiciones en torno a la contención del contagio han implicado para diversas instituciones esfuerzos y requerimientos para aumentar la capacidad logística, con la finalidad de dirigir las operaciones y atender la demanda de servicio ante las particularmente de la actual emergencia. El objetivo de este*

**15 de octubre del 2021**  
**CNE-UAL-OF-0482-2021**

*componente es: “Conducir las labores de coordinación interinstitucional, contribuyendo con la logística básica para el éxito de las operaciones.”*

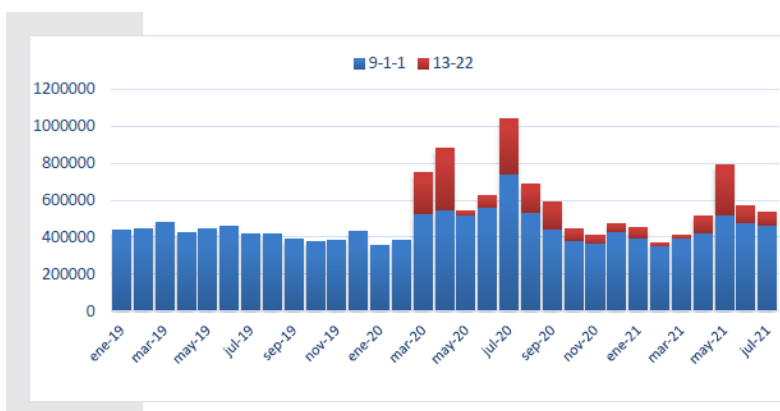
*En igual sentido, el componente 4 de este plan denominado “Medidas de higiene y protección”, señala: Entre las disposiciones sanitarias más importantes para la contención de la epidemia están las relacionadas con la higiene de las personas y los edificios, así como la protección del personal de las instituciones que interviene en la atención de la emergencia y puede tener contacto con personas contagiadas. En tal sentido, se presenta una cantidad importante de requerimientos de suministros para la limpieza, higiene, protección personal y el almacenamiento de agua; rubros sobre los cuales, las previsiones presupuestarias de año presente no consideraron partidas ni cantidades suficientes. El objetivo de este componente es: “Prevenir el contagio mediante la promoción de hábitos y prácticas de higiene entre la población y en el desarrollo de las actividades de servicio público de las instituciones y empresas.” (CNE: 2020)” [...]*

[...]

(Cursiva no corresponde al original).

Se reafirma en este punto que el impacto generado por la pandemia refiere a la implementación del sistema de atención de la Línea 13-22 y de las medidas para evitar la propagación y contagio del COVID-19 en las instalaciones de la institución.

Sobre el particular se indica la gráfica contenida en el oficio 911-DI-2021-4516, que evidencia el impacto en el aumento de operatividad del Sistema de Emergencias 9-1-1, con la atención de la línea 13-22:



**15 de octubre del 2021**  
**CNE-UAL-OF-0482-2021**

En ese mismo orden de ideas, para utilizar el régimen de excepción deberá existir INEQUÍVOCAMENTE el nexo de causalidad entre el suceso que provoca el estado de necesidad y urgencia y los daños efectivamente provocados. En este sentido, la Sala Constitucional en el Voto número 3410-92 reiterado en el Voto número 1369-2001 de las catorce horas treinta minutos del catorce de febrero del dos mil uno, indicó:

*“se exige la existencia de un nexo de causalidad para la intervención de la CNE entre el evento ocurrido y la inversión que se realiza, debidamente respaldado por un decreto de emergencia dictado por el Poder Ejecutivo y un Plan General de Emergencias, entendido como una definición de funciones y de responsabilidades y procedimientos generales de reacción y de alertas institucionales [...]”*

La obligatoriedad del nexo de causalidad puede acreditarse tanto al momento de la inclusión de los proyectos en el Plan General de la Emergencia, y debe revisarse nuevamente al momento de ejecutarse las acciones de recuperación reportadas mediante el Plan de Inversión que eventualmente someta a consideración la Unidad Ejecutora designada.

Tomando en cuenta el marco normativo desarrollado anteriormente, esta Asesoría Legal ha procedido a revisar aspectos formales y de fondo de la ficha de compromiso institucional relacionada a las actividades de respuesta de la Institución, como también en lo indicado el informe citado líneas atrás.

En los aspectos formales se debe corroborar que en todos los casos han sido firmadas por el jerarca institucional competente, y que se cumplen con los requisitos de forma del documento.

Respecto del fondo se ha procedido a revisar los objetivos y justificaciones remitidos por el Sistema de Emergencias 9-1-1y se ha valorado la pertinencia de los efectos descritos y las acciones de recuperación y respuesta para determinar que están vinculadas a la emergencia nacional vigente.

En este sentido, debe retomarse el concepto de emergencia compleja desarrollado en el oficio CNE-UAL-OF-0462-2020, por cuanto las afectaciones reportadas pueden abarcar diferentes ámbitos: sociales, económicos e incluso estructurales. En todos los casos se valora no solo si la afectación reportada es resultado de los efectos de la emergencia, sino que las acciones de recuperación estén orientadas a no reconstruir la vulnerabilidad según lo ordena el párrafo final del artículo 30 de la Ley N°8488.

En la ficha de compromiso institucional se detalla textualmente lo siguiente:

15 de octubre del 2021  
CNE-UAL-OF-0482-2021

REQUERIMIENTOS						
N°	Concepto	Características	Unidad de Medida	Cantidad	Estimación del Monto en colones	
					Precios Unitarios	Monto
1	Costos asociados al Personal de supervisión línea 1322	Salarios, tiempo extraordinario, cargas sociales patronales, entre otros	Colones	3	12 584 257,23	€37 752 771,69
2	Licenciamiento y servicios de telecomunicaciones para línea 1322 y despacho de Ministerio de Salud y atención de ayuda psicológica	Alquiler de Central telefónica, sistema de grabación, entre otros.	Colones	24	2 666 666,7	€64 000 000,00
Monto Total						101 752 771,69

REQUERIMIENTOS						
N°	Concepto	Características	Unidad de Medida	Cantidad	Estimación del Monto en colones	
					Precios Unitarios	Monto
1	Servicios de Limpieza y desinfección	Contratación de servicios de limpieza y desinfección de instalaciones.	Colones	180	59 444,44	€10 700 000,00
Monto Total						10 700 000,00

De conformidad con lo expuesto anteriormente es que esta asesoría determina que, si se cumple con el requisito legal de la existencia del nexo de causalidad, lo cual permite que se valore la posibilidad de la inclusión de manera extemporánea al Plan General de la Emergencia bajo el Decreto Ejecutivo N°42227, para combatir los efectos de la pandemia, a través de acciones que se ejecutarán en la etapa de recuperación de la emergencia.

**SOLICITUD DE APLICACIÓN DE LA CLAÚSULA DE ESCAPE FISCAL:** Siendo que se cuenta con criterio favorable para la inclusión de manera extemporánea de las fichas de compromisos institucional emitida por la señora directora del Sistema de Emergencias 9-1-1, misma que a su vez solicita la aplicación del levantamiento de la regla fiscal en sus oficios 911-DI-2021-4516, 911-DI-2021-4639 y 911-DI-2021-4640, se procede a indicar lo siguiente:

Indica el artículo 23 del reglamento al Título IV (anteriormente artículo 15), Capítulo III de la Ley N°9635 (reformado mediante decreto ejecutivo publicado en el alcance N°155 a la Gaceta N°150 del 06 de agosto del 2021):

**Artículo 23°.** - Regla fiscal y declaratoria de estado de emergencia nacional. De acuerdo con lo establecido en el artículo 16 inciso a) del Título IV de la Ley aquí reglamentada, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) deberá comunicar al Poder Ejecutivo la proyección del gasto corriente adicional que conlleve una erogación igual o superior al 0,3% del PIB en caso de una declaratoria de emergencia, para que éste comunique a la Asamblea Legislativa lo que corresponda de acuerdo con lo ordenado en el citado inciso a), para aquellas entidades que participen en la atención de la emergencia. La CNE, dentro de sus competencias, debe identificar las entidades que colaborarán en la

15 de octubre del 2021  
CNE-UAL-OF-0482-2021

atención de dicha emergencia a fin de justificar las erogaciones que éstas realicen para tal efecto. Dicho análisis de causalidad y pertinencia deberá ser acordado y comunicado por la CNE al Ministerio de Hacienda, esto con el objetivo de que posteriormente el Poder Ejecutivo comunique los límites máximos de egresos corrientes o totales según corresponda, en lugar de los establecidos de conformidad con el artículo 11 del Título IV, de acuerdo a la participación de cada entidad.

Para efectos de la utilización de lo estipulado en el referido inciso a) del artículo 16, de acuerdo con el cual la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios, corresponderá a la CNE determinar y comunicar lo respectivo al Ministerio de Hacienda, según los requerimientos para la atención de la emergencia, el o los dos períodos en que participarán las entidades identificadas. Por regla general los dos períodos indicados serán consecutivos, salvo en casos excepcionales en que por la naturaleza de la emergencia se considere que su atención puede prolongarse en el tiempo, de forma tal que se amerite que dichos períodos no sean necesariamente consecutivos. La consideración de excepcionalidad dispuesta en este párrafo será determinada y comunicada por la CNE al Ministerio de Hacienda, según los requerimientos para la atención de la emergencia, previa justificación y exposición de causalidad por parte de la entidad requirente.

En concordancia con la temporalidad de dos años legalmente dispuesta, los gastos que se aprueben a las entidades participantes, no deben ser de carácter permanente o generar una obligación que requiera financiarse a través del tiempo, por ello no se podrán crear plazas para cargos fijos, o cualquier otro compromiso de la misma naturaleza, en cuyo caso, posterior al vencimiento del o los dos períodos autorizados a la entidad, tales gastos deben ser asumidos dentro del límite máximo en aplicación de la regla fiscal. Ante el requerimiento de personal, éste deberá contratarse por medio de servicios especiales para realizar trabajos de carácter especial y temporal (puede ser asociados a proyectos) o por Servicios de Gestión y Apoyo, dicho requerimiento no podrá exceder el o los dos ejercicios presupuestarios que como máximo pueden ser autorizados.

Durante la vigencia de la declaratoria de la emergencia respectiva, los gastos aprobados a las entidades participantes para la atención de ésta y comunicados por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, que no son considerados para efectos de la regla fiscal en aplicación del inciso a) del referido artículo 16, solo estarán vigentes en el o los dos ejercicios presupuestarios que como máximo pueden ser autorizados a cada entidad, según corresponda. La vigencia del monto aprobado para cada período autorizado a la entidad participante, de conformidad

15 de octubre del 2021  
CNE-UAL-OF-0482-2021

*con el principio de anualidad vence en el mismo período que aplica para los presupuestos y para la regla fiscal.*

*(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 43145 del 3 de agosto del 2021)*

(Cursiva y subrayado no corresponden al original)

Al amparo del artículo anterior, debe la CNE justificar las erogaciones para la aplicación de la cláusula de escape contenida en el artículo 16 del Título IV, Capítulo III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635. De esta manera se cita textualmente lo indicado en la solicitud del Sistema de Emergencias 9-1-1:

[...]

*“1. Impacto de la Regla Fiscal sobre el presupuesto*

*Sobre este tema, tal y como se desprende la tabla 1, la institución presupuestó un monto de ₡ 5 120.38 millones, en el año 2021 para la operación normal de la institución, misma que se vio afectada por el límite de gasto impuesto por el Ministerio de Hacienda el cual disminuyó los recursos a ₡ 4 477.27 millones, presentándose un faltante para la operación de ₡ 643.00 millones. Del monto anterior, la institución realizó disminuciones por ₡ 405.82 millones procurando asegurar la continuidad del servicio al mínimo, quedando al descubierto ₡237.18 millones sobre el límite impuesto, de los cuales ₡ 112.25 millones son los recursos utilizados directamente en la atención de la Pandemia por Covid19, tal y como se muestra en las fichas que se adjuntan en este oficio.”*

*Tabla 1: Sistema de Emergencias 9-1-1, Impacto de la regla fiscal sobre el presupuesto, 2021*

	Año 2020	Año 2021
<b>Presupuesto total</b>	₡ 5 360.25	₡ 5 120.38
Gasto Corriente	₡ 4 991.76	₡ 5 120.27
Gasto de Capital	₡ 366.75	₡ 0.00
Sumas sin Asignación	₡ 1.74	₡ 0.11
Rectificación monto máximo gasto corriente STAP	₡ 4 299.70	₡ 4 477.27
<b>Recorte</b>	₡ 692.06	₡ 643.00
Recursos disminuidos en remuneraciones y Bienes y Servicios	₡ 446.46	₡ 405.82
Monto contemplado el clausula de escape		₡ 112.45
Faltante en presupuesto	-₡ 245.60	-₡ 124.73

Fuente: Sistema de Emergencias 9-1-1, Unidad Financiera

**15 de octubre del 2021**  
**CNE-UAL-OF-0482-2021**

Se tiene que la utilización de los fondos indicados responde a la atención de la línea 13-22, la cual es un mecanismo para que los ciudadanos puedan reportar sus consultas y emergencias relacionadas con el COVID-19; así como también la imperiosa necesidad de implementar medidas de higiene y desinfección para evitar la propagación, así como contagios de la enfermedad generada por el COVID-19. Tales recursos repercuten en el incremento del gasto corriente de la institución, así se ha demostrado en la solicitud realizada.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se puede determinar que existen los presupuestos legales para la aplicación del levantamiento de la regla fiscal, solicitada por la señora María Elena Amuy Jiménez, directora del Sistema de Emergencias 9-1-1, ya que existe una afectación al crecimiento del gasto corriente de la institución al utilizar los recursos indicados en la atención de la emergencia generada por el COVID-19.

Siendo que la solicitud de la institución va enfocada a combatir los efectos de la pandemia generada por el Covid-19 al ser un ente de primera respuesta; esta asesoría recomienda que se aplique el levantamiento de la regla fiscal.

En conclusión, para esta asesoría se cuentan con los requisitos legales para que se dé la inclusión extemporánea de las fichas de compromisos institucional, para que sean incorporadas al Plan General de la Emergencia bajo el Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S y a su vez la aplicación de la cláusula de escape fiscal; solicitud realizada mediante oficios **911-DI-2021-4516**, **911-DI-2021-4639** y **911-DI-2021-4640**.

Se recomienda el levantamiento de regla fiscal por un monto de ₡112 542 771.69 (ciento doce millones quinientos cuarenta y dos millones setecientos setenta y un mil colones con sesenta y nueve céntimos) para el ejercicio presupuestario del año 2022.

Con toda consideración y respeto, suscribe atentamente,

**Eduardo E. Mora Castro. MSc.**  
**Jefe, Unidad de Asesoría Legal, CNE**

*C. Archivo  
C.Presidencia  
Cmm/*