

CNE-JD-CA-289-2021
27 de diciembre del 2021

Señor
Carlos Alvarado Quesada
Presidente de la República

Señora
Gianina Dinarte Romero
Ministra
Ministerio de la Presidencia

Señor
Elian Villegas Valverde
Ministro
Ministerio de Hacienda

Señora
Ana Cristina Quiros Soto
Directora Ejecutiva CNE

Señor
Eduardo Mora Castro, jefe
Unidad de Asesoría Legal CNE

Estimados señores:

Para los efectos correspondientes, hago de su conocimiento que la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, mediante **Acuerdo N° 289--2021**, de la **Sesión Extraordinaria N° 11-12-2021** del **27 de diciembre de 2021**, dispuso lo siguiente:

Conoce la Junta Directiva de la CNE el oficio DM-1431-2021 del Ministerio de Hacienda, de fecha 21 de diciembre de 2021, suscrito por el señor Elian Villegas Valverde, Ministro de Hacienda, por medio del cual solicita el levantamiento de la Regla Fiscal con base en lo establecido en el Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, Capítulo III “Disposiciones de Responsabilidad Fiscal”, artículo 16 del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 del 3 de diciembre de 2018, y

CONSIDERANDO:

I. Que mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S se declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio de la república debido a la situación de emergencia provocada por la enfermedad COVID-19.

II. Que el Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S-2021 indica textualmente:

“Artículo 2.- Para los efectos correspondientes, se tienen comprendidas dentro de la presente declaratoria de emergencia las 3 fases que establece el artículo 30 de la Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Ley número 8488 del 22 de noviembre de 2005, que son:

(...)

c) Fase de reconstrucción: que incluye además de lo estipulado en la Ley número 8488 y su reglamento, las acciones a mediano plazo orientadas a establecer las condiciones normales de operación de los servicios de salud, así como eventuales tratamientos y procedimientos médicos disponibles según el nivel de los impactos determinados. Todas las acciones deben de realizarse de conformidad con los debidos reportes generados para el Plan General de la Emergencia.”

III. Que la declaratoria de emergencia nacional crea un estado especial de rompimiento del principio de legalidad en materia presupuestaria, acorde a lo señalado en el artículo 180 de nuestra Constitución Política. El financiamiento de las necesidades de atención de una emergencia declarada pasa a ser la prioridad del Estado, y en este sentido la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488 adquiere el carácter de una ley presupuestaria especial (al respecto Voto N° 2009-09427, de las quince horas con doce minutos del dieciocho de junio de dos mil nueve, de la Sala Constitucional).

IV. Que el artículo 16 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635 del 3 de diciembre de 2018 establece en su título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, Capítulo III “Disposiciones de Responsabilidad Fiscal” lo siguiente:

“ARTÍCULO 16- Cláusulas de escape. La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos:

a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.º 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de

gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. En el caso de la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.

En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa los límites numéricos máximos de egresos corrientes que se aplicarán durante el periodo de emergencia, en lugar de los establecidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 13 de la presente ley, o las medidas de contención del gasto.

b) En caso de que la economía atraviese por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), la declaratoria la hará el ministro de Hacienda y el presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica. Esta excepción se podrá mantener vigente hasta por un periodo máximo de dos años consecutivos, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción.

En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por las causales señaladas en los incisos a) y b) del presente artículo, se restituirá la aplicación de esta una vez expirado el plazo de suspensión. La restitución se operará de manera gradual, durante un plazo de tres años, de manera que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores egresos corrientes autorizados por la respectiva situación excepcional, hasta llegar al pleno cumplimiento de la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse de cada uno de los años de la gradualidad.

Adicionalmente, el Reglamento al título IV de la Ley N° 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República, Decreto Ejecutivo N° 41641-H del 9 de abril 2019, reformado mediante el Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°43145 del 03 de agosto del 2021, señala la responsabilidad de la CNE en la determinación del uso de la cláusula de escape de la regla fiscal al señalar:

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 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 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)

- V. Que el Ministerio de Hacienda mediante oficio N° DM-1431-2021 del 21 de diciembre de 2021, solicita la aplicación de la cláusula de escape de la regla fiscal por la suma de ₡14.970.720.000,00 (Catorce mil novecientos setenta millones setecientos veinte mil colones exactos) para el Fondo Nacional de Emergencias administrado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), para la atención del Decreto de Emergencia N° 42227-MP-S, específicamente para la adquisición de dos millones de dosis de la vacuna contra el COVID-19 a la empresa Pfizer y los insumos necesarios para su aplicación, el cual dispone textualmente lo siguiente:

“En el contexto de emergencia sanitaria mundial y nacional originada por la pandemia COVID-19, atendida por medio de lo dictaminado en el Decreto Ejecutivo 42227-MP-S, el cual indica que se debe gestionar dentro de los alcances de la Ley Nacional de Emergencia y Prevención de Riesgo (No. 8488) y en concordancia con el artículo 16 inciso a) del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (No. 9635), es de suma importancia las acciones que lleva a cabo este Ministerio en destinar recursos para minimizar los efectos negativos provocados por la Pandemia.

En tal sentido, se realizaron las gestiones pertinentes para incluir en el VI Presupuesto Extraordinario (Ley 10045, publicado en el Alcance 197 a la Gaceta 189 del 1 de octubre de 2021) recursos

por la suma de ₡14.970.720.000,00 (Catorce mil novecientos setenta millones setecientos veinte mil colones exactos) equivalentes a \$24,0 millones para el Fondo Nacional de Emergencias administrado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Estos recursos serán destinados a la adquisición de dos millones de dosis de la vacuna contra el Covid-19 y los insumos necesarios para su aplicación, a la empresa Pfizer.

Cabe indicar que, la compra de vacunas fue aprobada en sesión extraordinaria del 27 de abril de 2021, de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, por un monto total de \$24 millones. Se realiza la conversión a colones utilizando el tipo de cambio del Banco Central de Costa Rica, del día 04 de agosto de 2021, con un valor de ₡623,78 (seiscientos veintitrés colones con setenta y ocho céntimos), por dólar. Los recursos fueron solicitados por el Ministro de Salud mediante oficio MS-DM-2782-2021 del 27 de abril de 2021.

La compra de vacunas es necesaria por cuanto se requiere aumentar la cobertura de la vacunación hacia los menores de edad hasta los 16 años, además se encuentra en trámite la autorización para la aplicación de la vacuna en menores de edad hasta los 12 años. Adicionalmente, se prevé la posibilidad de contar con dosis adicionales, en caso de que fuera necesario iniciar la aplicación de una tercera dosis a finalizar el año. Como se ha indicado, dichos recursos serán trasladados al Fondo Nacional de Emergencias, por medio de una transferencia corriente incorporada al Presupuesto de la República.

En virtud de lo anterior y dado que la finalidad de dicha transferencia está asociada a la compra de vacunas y equipo e insumos necesarios producto de la emergencia originada por el COVID-19 solicito de sus buenos oficios para que sea valorado el exceptuar el monto de ₡14.970.720.000,00 (Catorce mil novecientos setenta millones setecientos veinte mil colones exactos) equivalentes a \$24,0 millones de la aplicación de regla fiscal para el período presupuestario 2021.

Por otra parte, cabe indicar que dichos recursos complementan los contemplados en el Tercer Presupuesto Extraordinario y III Modificación de Aprobación Legislativa del 2020, así como los del Primer Presupuesto Extraordinario del 2021, publicados en

el Alcance 310 de la Gaceta 278 del 23 de noviembre de 2020 y Alcance 21 de la Gaceta 21 del 01 de febrero de 2021 respectivamente. Para los cuales, en su momento se solicitó que los recursos previstos en dichos presupuestos extraordinarios, fueran excluidos de la regla fiscal.”

- VI. Que analizada la solicitud remitida por el Ministerio de Hacienda y tomando en consideración el criterio legal vertido por la Asesoría Legal de la CNE en el oficio CNE-UAL-OF-0636-2021 de fecha 24 de diciembre del 2021 suscrito por el señor Eduardo Mora Castro, Jefe de la Unidad de Asesoría Legal de la CNE, se concluye que existen los elementos objetivos y legales necesarios para recomendar al Poder Ejecutivo el rompimiento de la regla fiscal mediante la utilización de la cláusula de escape establecida en la Ley N° 9635, que permite flexibilizar el crecimiento del gasto corriente de acuerdo a la participación de cada entidad durante el período presupuestario correspondiente y con base en la declaratoria de emergencia vigente según el Decreto de Emergencia N° 42227-MP-S; que para este caso corresponde a una transferencia al fondo Nacional de Emergencias. Indica el oficio CNE-UAL-OF-0636-2021 sobre el particular:

[...] “Además de la causalidad demostrada queda claro que se cumple con los requisitos reglamentarios citados, toda vez que la institución solicitante ha justificado debidamente el motivo de la solicitud y no estamos en presencia de una obligación de carácter permanente, ni genera una obligación que requiera financiarse a través del tiempo, ni procura crear plazas para cargos fijos, o cualquier otro compromiso de la misma naturaleza, además, se reitera se trata de una transferencia al Fondo Nacional de Emergencias en el marco de una declaratoria de Emergencia Nacional.

Si bien del análisis jurídico de este caso es particular no cabe duda sobre el nexo causal, debemos insistir que la transferencia otorgada al Fondo Nacional de Emergencias con ocasión de un decreto de emergencias como el Decreto N°42227 –MP-S, no está sometida a trámite presupuestario alguno, según lo establecen tanto el artículo 180 Constitucional como el artículo 47 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488.

Sin embargo, la redacción actual del artículo 23 del reglamento citado, obliga a las instituciones a someter al trámite de la aplicación de la cláusula de escape a todas las transferencias que afecten el límite del gasto corriente durante una emergencia nacional, incluso las del FNE. Esta contradicción deberá

valorarse posteriormente, pero con el fin de cumplir con la norma reglamentaria, se considera debidamente justificada la naturaleza de la transferencia.

Por lo tanto, se recomienda para que sea valorado por la Junta Directiva de la CNE, la aplicación de la cláusula de escape contenida en el artículo 16 del Título IV de la ley N°9635 Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, según lo solicitado por el Ministerio de Hacienda mediante oficio DM-1431-2021 por la suma la suma de ₡ 14.970.720.000,00 (Catorce mil novecientos setenta millones setecientos veinte mil colones exactos) que se transferirán al Fondo Nacional de Emergencias para la compra de vacunas en el marco del Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S que declaró estado de emergencia por los efectos de la enfermedad COVID-19 en el territorio nacional.” [...]

VII. Debido a la fiscalización la normativa ordena que se debe realizar respecto de la aplicación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal, es recomendable que se incorporen los acuerdos que se adopten en esta materia al Plan General de la Emergencia del Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S.

POR TANTO

ACUERDO N°289-12-2021

- 1.** Recomendar al Poder Ejecutivo que solicite la aplicación de la cláusula de escape establecida en el inciso a) del artículo 16 del título IV la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635 del 3 de diciembre de 2018, con base en la declaratoria de emergencia vigente mediante Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S, que declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio de la república debido a la situación de emergencia provocada por la enfermedad COVID-19, en el siguiente caso:
 - a.** Al Ministerio de Hacienda por la suma de ₡14.970.720.000,00 (Catorce mil novecientos setenta millones setecientos veinte mil colones exactos) , que se transferirán al Fondo Nacional de Emergencias, administrado por Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), con el fin de incorporarlos a los recursos disponibles para la atención del Decreto de Emergencia N°42227-MP-S, específicamente para la compra de dos millones de dosis de la vacuna contra el COVID-19 a la empresa Pfizer y los insumos necesarios para su aplicación.

2. Se instruye a la Administración para que proceda a incorporar como parte del Plan General de la Emergencia del Decreto N°42227-MP-S, la presente autorización de aplicación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal.
3. La Junta Directiva instruye a la Secretaría de Actas para que notifique el presente acuerdo al Poder Ejecutivo y a la institución solicitante.

ACUERDO UNÁNIME Y FIRME

Atentamente,

Laura Sáenz Recinos
Secretaria
Junta Directiva CNE.

cc.Archivo