



Comisión Nacional de Prevención de
Riesgos y Atención de Emergencias



LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA EN COSTA RICA

APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

MSc. Carlos Picado Rojas
Desarrollo Estratégico del Sistema
Nacional de Gestión del Riesgo
- CNE, 2020 -

LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA EN COSTA RICA

APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

MSc. Carlos Picado Rojas

PRESENTACIÓN

La declaración del estado de emergencia constituye una potestad extraordinaria del Poder Ejecutivo, destinada a la atención de necesidades urgentes e imprevistas, para la cual existe normativa y diversos pronunciamientos que merecen ser conocidos para entender las circunstancias en las cuales es aplicable, así como las consecuencias que derivan de tales actos.

A continuación se realiza una breve presentación de los conceptos más relevantes que están implicados en una declaratoria de emergencia.

1. EL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

La declaración del estado de emergencia en Costa Rica es una potestad del Poder Ejecutivo (Presidencia de la República) que se ampara en el precepto de la Constitución Política dispuesto en el párrafo tercero del artículo 180 y que se comprende como el “régimen de excepción. Este indica lo siguiente:

“... El Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada, o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en caso de guerra, conmoción interna o calamidad pública”.

La excepcionalidad, como se observa, tiene por finalidad brindar al Poder Ejecutivo la posibilidad de variar el destino de recursos públicos que han sido presupuestados, esto solo en casos probados de guerra, conmoción interna o calamidad pública. Ante estos casos surgen necesidades urgentes e imprevistos relacionados con la protección, defensa o salvaguarda de los bienes jurídicos que la propia Constitución afirma, de los cuales el más importante es la vida humana. Ante estos casos surgen necesidades urgentes e imprevistas relacionadas con la protección, defensa y salvaguarda de los bienes jurídicos que la propia Constitución define como bienes mayores que proteger, incluida la vida humana.

Las interpretaciones jurídicas sobre la magnitud de este mandato constitucional llevan a reconocer que la excepcionalidad no se limita a la posibilidad solamente de un uso extraordinario de fondos públicos, sino también a la ejecución de todo acto administrativo que esté vinculado en el propósito indicado, los cuales en algunos casos incluso pueden significar el quebranto del régimen social de derecho; es decir, la posibilidad de limitar o desconocer temporalmente algunas garantías individuales y sociales:

El ***“Estado de necesidad y urgencia”*** es una condición en la que un bien jurídico más débil cede ante un bien jurídico más fuerte; el orden normal de las competencias legislativas cede por la necesidad de “conservación del orden jurídico y social que en ocasiones no puede esperar a que se tramite y apruebe una Ley”. El ***“estado de necesidad”*** es una situación de peligro para un bien jurídico que solo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico (Sala Constitucional: 1992). Dicho de otra manera, es una condición en la cual se rompe el estado de derecho con la finalidad de defender el mismo estado de derecho.



Camino Cuatro Esquinas - Pavona, Cariari, Pococí.

2. REGULACIÓN DE LAS DECLARATORIAS DE EMERGENCIA

En el año 1969, 20 años después que la Asamblea Constituyente dispusiera lo relacionado con el régimen de excepción, se aprueba la Ley N° 4374, Ley Nacional de Emergencia que regula lo referente a su aplicación; para ello dispone lo siguiente:

- a) El recurso a la excepcionalidad lo realiza el Poder Ejecutivo mediante una declaratoria de emergencia nacional que es emitida por decreto.
- b) Crear el Fondo Especial de Emergencia, como mecanismo al cual se transfieren los recursos financieros que serán ejecutados bajo el régimen de excepción y destinados a atender las emergencias bajo decreto. En la actualidad, con la reforma a la Ley el nombre cambió a "Fondo Nacional de Emergencia" (CNE).

- c) Dispone la creación de la Comisión Nacional de Emergencia, organismo conformado principalmente por ministros, adscrito a la Presidencia de la República que en este origen del marco normativo tiene a cargo la administración de los recursos del Fondo Especial de Emergencia, la responsabilidad de planificar las acciones y el mando único en la zona bajo estado de emergencia, así declarado. Con las reformas a la Ley, la Comisión ya no solo administra el FNE, sino que hoy en día tiene responsabilidades de rectoría en materia de prevención y preparación ante desastres.

La Ley recibe dos modificaciones importantes: en el año 1999 bajo la Ley N° 7915 y en el año 2005 bajo Ley N° 8488, convirtiéndola en Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos. Ambas modificaciones tuvieron el propósito de ampliar las competencias de la institución – ahora conocida como Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) – pero en lo que se refiere a la declaratoria de emergencia, estas nuevas leyes mantienen los contenidos originales de la Ley, y de conformidad con pronunciamientos de la Sala Constitucional, en ellas se ha detallado y regulado más la forma cómo se procede en la atención de las emergencias y las potestades de la CNE. Igualmente, estas leyes han establecido que el plazo máximo de vigencia de las acciones es de cinco años posterior a la declaratoria.

3. LEGALIDAD DE LAS ACTUACIONES BAJO DECLARATORIA DE EMERGENCIA

La potestad de declarar el estado de emergencia, así como las actuaciones que derivan de la misma, como se han indicado, supone un quebranto del régimen de derecho que permite al Poder Ejecutivo actuar bajo un principio de mando único, al margen de las normas ordinarias que regulan el funcionamiento del Estado para responder de manera expedita, inmediata, oportuna y ágil, ante las necesidades que surgen de la emergencia y disponer de recursos, aún y cuando estos ya estaban presupuestados para otros fines.



Estabilización de taludes La Gamba, Golfito.

Sin embargo, **la posibilidad de realizar las declaratorias como las actuaciones amparadas a ella, no escapan al marco de legalidad que exige la Constitución Política** (Artículo 11): “Por el principio de legalidad, los actos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa el sometimiento a la Constitución y a la ley, y en general a todas las otras normas del ordenamiento jurídico (Principio de juridicidad de la Administración)” (Sala Constitucional: 1992). Dicho de otra manera, las declaratorias de emergencia sin bien son un acto discrecional del Poder Ejecutivo, están sujetas a un cierto marco de legalidad, definido por Ley y debidamente reglamentado, aunque diferencial de los demás actos del Estado. Esto se hace por medio de la Ley N° 8488.

3.1. El Hecho Generador del Estado de Necesidad y Urgencia

Un país tiene diversidad de situaciones que pueden ser calificadas como urgencia y no por ello constituir un estado de calamidad pública, guerra o conmoción interna que amerite recurrir al mecanismo de excepción para brindarle la atención. La incorrecta interpretación del precepto constitucional lleva a asumir que todo problema que constituye una situación de



Obra finalizada Puente de Birmania, Upala.

urgencia, puede ser resuelto por el Estado mediante decretos de emergencia. Sin embargo, la Sala Constitucional mediante el Voto N° 3410 ha señalado que el “concepto de urgencia, pero no la mera urgencia, está sujeto al principio de legalidad”. De tal modo, es la magnitud de una catástrofe y sus consecuencias la que delimita el concepto y no la urgencia de brindar rápida atención a las personas o bienes afectados:

“Guerra, conmoción interna y calamidad pública pueden ser objeto de excepción y deben entenderse dentro de la más rancia definición de la fuerza mayor o, a lo sumo, del caso fortuito, sucesos que provienen de la naturaleza... o de la acción del hombre... o de la propia condición humana... eventos que son sorpresivos e imprevisibles, o aunque previsibles, inevitables; se trata en general, de situaciones anormales que no pueden ser controladas, manejadas o dominadas con las medidas ordinarias que dispone el Gobierno.”

Esta interpretación de la Sala Constitucional acerca del límite constitucional de las declaratorias de emergencia, lleva a entender que el acto de la declaratoria que el Poder Ejecutivo puede hacer, está precedido necesariamente por un hecho generador, un suceso natural o humano previsible o imprevisible o aunque previsible, inevitable; es decir, un fenómeno tan-



Puente colgante vehicular sobre río Zent, Carrandí Matina.

gible y consumado que puede y debe ser confirmado mediante prueba científica o la evidencia empírica y que desde el punto de vista de una relación causal, por su magnitud, intensidad y cobertura, se puede demostrar que es generador de los daños y pérdidas, y por lo tanto del evento que puede catalogarse como emergencia.

En sentido estricto, la declaratoria surge de un estado de necesidad y urgencia o “estado de emergencia” que a su vez es ocasionado por circunstancias de guerra, conmoción interna y calamidad pública. Esto lleva a entender que las urgencias ocasionadas por otra naturaleza de eventos o sucesos, típicamente conocidas como “contingencias sociales” no entran dentro del rango de situaciones que pueden ser objeto de la vía de excepción. Por ejemplo, urgencias relacionadas con deficiencias de gestión presupuestaria, planificación, el rezago en el mantenimiento de la obra pública, entre otros, son situaciones que quedan al margen de este precepto.

Esta relación de causa es extensiva también a las acciones que se definen y a la disposición de recursos que se empleen para atender la emergencia, correspondiendo a la CNE, mediante resoluciones administrativas de diversa índole, demostrar este nexo de causalidad entre el fenómeno, los daños y las acciones que se planifican y ejecutan.

Esta clarificación de las condiciones por las cuales se puede hacer una declaratoria de emergencia reducen la discrecionalidad del Poder Ejecutivo porque limita el ámbito de situaciones que califican como estados de necesidad y urgencia a los que es aplicable el régimen de excepción y además, obligan al Ejecutivo a sustentar técnica y científicamente los actos de declaratoria así como las acciones que derivan de la misma; no todo puede ser declarado y lo que se declara, así como las acciones que se emprenden, están sujetas a criterios de certeza y prueba.

3.2. El Plan General de la Emergencia

La declaratoria de emergencia brinda la potestad de iniciar acciones bajo mecanismos de excepción en la zona bajo estado de emergencia. Esto da margen a la posibilidad de sustentar en la declaratoria el desarrollo de un sinnúmero de actividades, pero por el precepto de la legalidad, éstas no pueden quedar a la libre ni dar espacio a la improvisación:

- Las actividades y la inversión que se realiza para atender una emergencia, de manera muy diáfana y razonable, deben estar vinculadas con los efectos de la emergencia, deben mantener la relación causal con el evento y ser proporcionales con la magnitud de los daños y problemas que se han generado.
- El mandato de la Sala Constitucional y el dictado de la Ley N° 8488, obliga a la planificación de las actividades. Inmediatamente que el Poder Ejecutivo declara el estado de emergencia, corresponde a la CNE iniciar la redacción de un Plan General de la Emergencia (PGE), considerándose este como un instrumento que garantiza la legalidad de los actos en que incurre el Estado para atender la emergencia. La Ley establece que el Plan es el “instrumento que permite planificar y canalizar en forma racional, eficiente y sistémica, las acciones que deben realizarse y la asignación de los recursos que se requieren” (Artículo 38, Ley N° 8488). El PGE constituye a la vía de excepción lo que un plan operativo constituye al presupuesto ordinario.



Reconstrucción de acueducto, Vuelta de Jorco Aserrí.

- Los contenidos del Plan, particularmente en lo que se refiere a la identificación de los daños, costos y las necesidades que deben cubrirse, no están bajo el imperio directo de la CNE. La Ley indica que para redactar dicho plan se convoca a las instituciones y estas según sus áreas de competencia, en un plazo máximo de dos meses, deben entregar un reporte oficial de los mismos. Con los reportes de las instituciones y la documentación que la CNE acredita, es que se elabora el plan.

De tal modo, la legalidad de las acciones ejecutables por la vía de excepción responde en primer lugar a una demostración de un evento causal generador del estado de necesidad y urgencia y en segundo lugar, a un plan que se elabora con base en un reporte oficial de daños, costos y necesidades que entregan las instituciones, atendiendo a sus ámbitos de competencia.

Es importante señalar que todas las acciones que van a desarrollar las instituciones para atender la emergencia por la vía de excepción y con recursos del Fondo Nacional de Emergencia (FNE) deben estar incluidas en el PGE. Pero no necesariamente todo lo que forma parte de un PGE debe ser ejecutado aplicando tales mecanismos; las instituciones tienen la potestad

de delimitar cuáles acciones hacen por esa vía y cuáles realizan por mecanismos ordinarios y recursos propios que forman parte de su presupuesto.

Sin embargo, sea que se recurra a la excepcionalidad o se actúe por vía ordinaria, todo lo que forma parte del PGE y que se ejecuta es objeto de fiscalización por parte de la CNE hasta que concluya la vigencia del decreto de emergencia; esto porque es la institución que administra el régimen de excepción, ejerce el mando y la responsabilidad de control de las acciones que se definen (Artículo 15, párrafo primero, Ley N° 8488).

4. LOS RECURSOS

Una vez que se elabora el Plan General de la Emergencia, se identifican por una parte, las actividades que ejecutarán las instituciones con sus mecanismos ordinarios de gestión y por otra, las que se ejecutarán bajo los mecanismos de excepción. Las primeras son ejecutadas con los recursos propios de las instituciones, por medio de su presupuesto, las segundas se realizan por lo general con recursos del Fondo Nacional de Emergencia.

Para lo segundo, es menester que se acopien recursos en el Fondo Nacional de Emergencia destinados específicamente al decreto de emergencia en cuestión. Para ello, la Ley N° 8488, en el Artículo 47, faculta a las instituciones para que entreguen a la CNE la suma que se requiera sin necesidad de requisitos previos y sin partida presupuestaria aprobada, debiendo solamente informar a la Contraloría General de la República de la transferencia dentro de los tres días siguientes. Además, la CNE está autorizada a recibir donaciones, usar remanentes de recursos de otras declaratorias y disponer de las utilidades de inversiones transitorias o generadas con el uso de otros instrumentos financieros. Igualmente, el Poder Ejecutivo puede recurrir a préstamos y eventualmente, la Asamblea Legislativa puede aprobar presupuestos extraordinarios para asignar recursos.



Volcán Turrialba, 2013.

5. POTESTADES DE LA CNE

Al declararse el estado de emergencia, le corresponde a la CNE “planear, coordinar, dirigir y controlar las acciones orientadas a resolver necesidades urgentes, ejecutar programas y actividades de protección, salvamento y rehabilitación”. Para cumplir con esto, una de las primeras tareas que asume es la elaboración del Plan General ya dicho, para lo cual tiene la tarea de coordinar la evaluación de los daños por parte de las instituciones y las investigaciones científicas y técnicas necesarias tanto para sustentar las causas del evento, como las propuestas de atención. Corresponde a la Junta Directiva de la CNE la aprobación del Plan General de la Emergencia, de acuerdo con el Artículo 18, inciso g) de la Ley N° 8488.

Las potestades de la institución también involucran la conducción de las acciones de salvamento, por parte de los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, según dicta la Ley, esto en la fase que se denomina “primera respuesta” o fase de primer impacto.

Además, con fundamento en el Plan General de la Emergencia, le corresponde a la CNE coordinar los programas de recuperación física y económica de la zona afectada por el evento. Esta tarea la cumple, entre otros me-



Quebrador río Penjamo Buenos Aires, Upala.

dios, con la potestad de nombrar unidades ejecutoras a las instituciones públicas que tienen competencias en la ejecución de las obras definidas en el Plan General, aprobar los planes de inversión de estas unidades, así como la potestad de contratar al personal especial por períodos determinados y conforme a la declaración de emergencia.

Finalmente, la CNE tiene obligación de hacer labores de supervisión y seguimiento de evaluación a todo lo que se actúa por parte de las instituciones en la zona cubierta por el decreto de emergencia. Este seguimiento tiene el propósito de medir el avance, corregir y mejorar la forma en que se procede y una vez que los recursos asignados se hayan agotado, concluya el periodo de vigencia o todo lo planificado se haya ejecutado, emitir un informe final de ejecución o finiquito del Plan General y recomendar al Poder Ejecutivo el cese del estado de emergencia, lo cual requiere de un decreto que así lo disponga.

PROCESO PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA -PGE-.



BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). San José, Costa Rica: Gobierno de la República, 1949.

Costa Rica, Leyes y Decretos (1969). Ley N° 4374: Ley Nacional de Emergencia. San José, C.R. La Gaceta N° 136 del 19 de agosto, 1969.

Costa Rica, Leyes y Decretos (2006). Ley N° 8488: Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. San José, C.R. La Gaceta N° 8 del 11 de enero, 2006.

Voto N° 3410-1992 (1992). San José, Costa Rica: Sala Constitucional.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza
en América Central



CEPREDENAC



PROYECTO PROMOCIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LA POLÍTICA CENTROAMERICANA
DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES PCGIR

Con el apoyo de la Cooperación Suiza en América Central COSUDE



CNECostaRica

www.cne.go.cr



CNECostaRica