

(ACUERDO 115-2008, tomado en la Sesión Extraordinaria Nº 03-08 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, celebrada el día jueves diecisiete de abril del dos mil ocho.)

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE EMERGENCIA

1. PRESENTACIÓN

Los presentes lineamientos metodológicos para la elaboración y ejecución de los planes generales de emergencia reúnen de manera integral las directrices normativas y los procesos de trabajo que la Comisión Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos ha venido aplicando para la redacción, aprobación y ejecución de los planes y recursos para emergencia, desde aprobada la última reforma de la Ley Nacional de Emergencia.

Con este instrumento de metodología la Comisión ordena el proceso destinado a atender las emergencias que son objeto de declaratoria de emergencia nacional por parte del Poder Ejecutivo, a la vez que hace manifiesta la discrecionalidad de la institución y la autoridad de su Junta Directiva respecto a la identificación de obras, servicios y bienes y la inversión necesaria para atender dichas emergencias.

2. BASE LEGAL

- Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo No. 8488, capítulos I, V y VI.
- La Ley General de Control Interno, No. 8292 del 31 de julio del 2002: En su artículos: 8 Concepto de Control interno, inciso c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.). Artículo 15, Actividades de Control, inciso a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente las políticas, normas y procedimientos de control que garanticen el cumplimiento objetivos y las metas trazadas por la Institución.
- Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización. Capítulo IV Normas Generales Relativas a las Actividades de Control, artículo 4.5. Instrucciones por Escrito.

3. OBJETIVO

Establecer la metodología y criterios de priorización bajo los cuales la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias elabora los planes de emergencia y asigna los recursos de inversión para la ejecución de obras y servicios para atender las emergencias.



4. LINEAMIENTOS GENERALES

Las emergencias constituyen un estado de crisis o "estado de necesidad y urgencia¹" que obligan a tomar acciones inmediatas y cuando las circunstancias extremas así lo demandan de carácter excepcional, con el fin de salvaguardar vidas y bienes, evitar el sufrimiento y atender las necesidades de los afectados. Su manejo generalmente se define como progresivo y circunscrito a al menos tres fases: la respuesta inmediata, la rehabilitación y la reconstrucción, extendiéndose en el tiempo hasta lograr el control definitivo de la situación. Con base en este enunciado, la Ley Nacional de Emergencia establece el mecanismo mediante el cual, el Poder Ejecutivo, puede declarar el estado de emergencia y el uso excepcional de los fondos públicos:

4.1. La Declaratoria de Emergencia o Régimen de Excepción

La Ley Nacional de Emergencia, Nº 8488, le da al Poder Ejecutivo la potestad de declarar el Estado de Emergencia, por decreto, en cualquier parte del territorio nacional. Esta declaratoria se fundamenta en el estado de necesidad y urgencia ocasionado por circunstancias de guerra, conmoción y calamidad pública (de conformidad con el artículo 180 de la Constitución Política) y permite gestionar, por la vía de excepción, las acciones y la asignación de recursos necesarios para atender la emergencia.

Este régimen de excepcionalidad frente a un estado de emergencia implica la utilización de procedimientos excepcionales, expeditos y simplificados dentro del régimen de administración y disposición de fondos y bienes, los cuales de acuerdo con la Ley son propios de la actividad de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (Elaborado con base en los artículos 3 y 4 de la Ley Nº 8488).

"La declaración de emergencia permite un tratamiento de excepción ante la rigidez presupuestaria, en virtud del artículo 180 de la Constitución Política, con el fin de que el Gobierno pueda obtener ágilmente suficientes recursos económicos, materiales o de otro orden, para atender a las personas, los bienes y servicios en peligro o afectados por guerra, conmoción interna o calamidad pública, a reserva de rendir, a posteriori, las cuentas que demandan las leyes de control económico, jurídico y fiscal." (Artículo Nº 31)

El artículo 32 de la mencionada ley dice: "El régimen de excepción deberá entenderse como comprensivo de la actividad administrativa y disposición de fondos y bienes públicos, siempre y cuando sean estrictamente necesarios para resolver las imperiosas necesidades de las personas y proteger los bienes y servicios cuando, inequívocamente, exista el nexo exigido de causalidad

.

¹ Estado de necesidad y urgencia: Situación de peligro para un bien jurídico que solo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico, con el menor daño posible para el segundo y a reserva de rendir luego las cuentas que demandan las leyes de control económico, jurídico y fiscal (Artículo № 3, Principios, Ley 8488).



entre el suceso provocador del estado de emergencia y los daños provocados en efecto."

4.2. La Autoridad Conferida a la Comisión

La Ley Nº 8488 en su el artículo 15 explícitamente señala: "... corresponderá a la Comisión planear, coordinar, dirigir y controlar las acciones orientadas a resolver necesidades urgentes, ejecutar programas y actividades de protección, salvamento y rehabilitación".

"Bajo la declaratoria de emergencia, todas las dependencias, las instituciones públicas y los gobiernos locales estarán obligados a coordinar con la Comisión, la cual tendrá el mando único sobre las actividades, en las áreas afectadas por un desastre o calamidad pública en el momento de la emergencia. Las entidades privadas, particulares y las organizaciones, en general, que voluntariamente colaboren al desarrollo de esas actividades, serán coordinadas por la Comisión" (Artículo Nº 33).

Una vez declarado el estado de emergencia, la Comisión debe redactar el plan general de la emergencia, para lo cual convoca a las instituciones con competencia y cualquier otra que considere necesaria. El plan es el instrumento que permite planificar y orientar de una forma racional, eficiente y sistemática, las acciones que deban realizarse, tanto de supervisión como de asignación de recursos. El plan establece el efecto de causalidad entre el evento ocurrido, las acciones y la inversión que se realiza para enfrentar la emergencia, e incluye entre otros aspectos "la delimitación de las acciones que debe realizar cada institución" (Artículo 39 de la Ley).

"..

Todas las instituciones están obligadas por esta Ley a contribuir en lo necesario, con información y apoyo técnico para la elaboración del Plan general de la emergencia. La redacción de este Plan como las responsabilidades referidas a la ejecución posterior, tendrán prioridad por encima de las labores ordinarias de cada institución particular, en tanto esté vigente el estado de emergencia.

Para ejecutar las acciones, las obras y los contratos, la Comisión nombrará como unidades ejecutoras a las instituciones públicas con competencia en el área donde se desarrollen las acciones, siempre que estas cuenten con una estructura suficiente para atender los compromisos; tanto la Comisión como las unidades ejecutoras quedarán obligadas a la elaboración de los planes de inversión, donde se detallen, en forma pormenorizada, las acciones, las obras y los recursos financieros que emplearán para atender lo que les sea asignado y que deberán ser aprobados por la Junta Directiva de la Comisión. (Artículo 39, párrafo segundo y tercero)



4.3. El Fondo Nacional de Emergencia y los Recursos para Atender las Emergencias.

El artículo 43 de la Ley, crea el Fondo Nacional de Emergencia, el cual es administrado por la Comisión. En el párrafo final de este artículo dice:

"El Fondo y los recursos que se obtengan de las inversiones que de él se realicen, se utilizarán para atender y enfrentar las situaciones de emergencia y de prevención y mitigación."

Los párrafos primero y segundo del artículo 47 de la Ley dicen: "Las instituciones del Estado, comprendidos los tres Poderes, los gobiernos locales, empresas estatales y cualesquiera otras personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, quedan autorizadas para donar las sumas que dispongan, para la conformación del Fondo Nacional de Emergencias.

De ocurrir una situación de emergencia decretada por el Poder Ejecutivo, las mismas instituciones señaladas en este artículo entregarán, a la Comisión, la suma que se requiera para atender la emergencia, sin necesidad de cumplir ningún requisito previo, ni contar con partida presupuestaria aprobada; deberán informar a la Contraloría General de la República de esta transferencia dentro de los tres días siguientes."

4.4. Criterios de Discrecionalidad y Priorización

De lo expuesto antes se resume que:

- Entra en vigencia un estado de excepción que permite la aplicación de procedimientos excepcionales, expeditos y simplificados dentro del régimen de administración y disposición de fondos y bienes.
- La aplicación de tales procedimientos, propios del régimen de excepción, es potestad exclusiva de la Comisión.
- La Comisión tiene el mando único sobre las actividades, en las áreas afectadas por un desastre o calamidad pública en el momento de la emergencia y las instituciones públicas están obligadas a coordinar con ella sus acciones.
- La Comisión elabora un plan general de la emergencia, una vez declarada la emergencia por el Poder Ejecutivo.
- Las instituciones están obligadas a colaborar en la elaboración de dicho plan, contribuyendo en lo necesario, con información y apoyo.
- Las responsabilidades referidas a la ejecución posterior del plan, tienen prioridad por encima de las labores ordinarias de cada institución particular, en tanto esté vigente el estado de emergencia".



- Es potestad de la Comisión el nombramiento de las instituciones como unidades ejecutoras, para la "ejecución" de las acciones, obras y contratos.
- Con el nombramiento como unidades ejecutoras las instituciones quedan obligadas a elaborar los planes de inversión, donde se detalla, en forma pormenorizada las acciones, las obras y los recursos para atender lo asignado.
- Los recursos para atender las emergencias por la vía de excepción son trasladados al Fondo de Emergencia, que es administrado por la Comisión.
- Las instituciones públicas están autorizadas a entregar a la Comisión, sin trámite previo, los recursos necesarios para atender las emergencias.

Se colige por tanto una autoridad superior de la Comisión sobre las otras instituciones en lo referente a la dirección y conducción a las acciones para atender las emergencias, así como en lo referente a la administración y asignación de los recursos del Fondo de Emergencia; lo que implica un ámbito de absoluta discreción referente a las decisiones y a la disposición final de recursos.

Por lo general, las estimaciones totales de pérdidas y daños, así como de costos para la recuperación de obras y servicios superan la dotación de recursos, por lo que la Comisión se enfrenta a la obligación de priorizar la asignación de los mismos, en orientación a atender o solucionar los casos más imperiosos y urgentes, a fin de evitar el agravamiento de la situación, hasta llegar a su control inmediato, para pasar una fase intermedia en al que procure mitigar el efecto y pasar a una fase conclusiva en la que se procura reconstruir la zona afectada.

Es viable que la Comisión priorice y atienda por medio del plan aspectos afines a la naturaleza de actividad de las instituciones que aportan recursos, pero sin condicionamiento, y bajo la discrecionalidad y autoridad superior de la Comisión.

De tal modo, la discrecionalidad implica que los recursos que las instituciones trasladan, así como las donaciones que ingresan al Fondo Nacional de Emergencias, no están condicionados de previo y que una de las potestades de la Junta Directiva de la Comisión, justamente al aprobar los planes generales de emergencia y lo planes de inversión que presentan las unidades ejecutoras, es asignar los recursos de que dispone para darles ejecución.

La priorización en el desarrollo de obras y la asignación de los recursos se basa en cuatro criterios básicos:



4.4.1. Los principios de aplicación de la Ley (Artículo Nº3):

- Estado de necesidad y urgencia: Situación de peligro para un bien jurídico que solo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico, con el menor daño posible para el segundo y a reserva de rendir luego las cuentas que demandan las leyes de control económico, jurídico y fiscal.
- Solidaridad: Responsabilidad de las instituciones del Estado de realizar esfuerzos comunes para proteger la vida, la integridad física y el patrimonio de todos los costarricenses, considerando prioritaria la atención de las necesidades de los más vulnerables bajo los preceptos de equidad y razón.
- Integralidad del proceso de gestión: La gestión del riesgo se basa en un abordaje integrado, en el cual se articulan los órganos, las estructuras, los métodos, los procedimientos y los recursos de la Administración central, la administración descentralizada, las empresas públicas y los gobiernos locales, procurando la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada.
- Razonabilidad y proporcionalidad: Entre varias posibilidades o circunstancias, deberá escogerse la mejor alternativa para atender un estado de urgencia y necesidad, de manera compatible con los recursos existentes, procurando que las soluciones sean conformes con el fin superior que se persigue.
- Coordinación: Principio de acción para hacer confluir hacia un mismo fin competencias diversas de diferentes actores. Permite reconocer la autonomía e independencia de cada uno de ellos; pero, a la vez, direcciona en forma concertada y sistémica hacia propósitos comunes.
- Protección de la vida: Quienes se encuentran en el territorio nacional deben ser protegidos en su vida, su integridad física, sus bienes y el ambiente, frente a los desastres o sucesos peligrosos que puedan ocurrir.
- Prevención: Acción anticipada para procurar reducir la vulnerabilidad, así como las medidas tomadas para evitar o mitigar los impactos de eventos peligrosos o desastres; por su misma condición, estas acciones o medidas son de interés público y de cumplimiento obligatorio.

4.4.2. El contenido y aplicación de las fases de atención a las emergencias, descritos en el Artículo 30 de la Ley:

"La atención de la emergencia se ejecutará en tres fases:

a) Fase de respuesta: Fase operativa inmediata a la ocurrencia del suceso. Incluye las medidas urgentes de primer impacto orientadas a



salvaguardar la vida, la infraestructura de los servicios públicos vitales, la producción de bienes y servicios vitales, la propiedad y el ambiente, mediante acciones de alerta, alarma, información pública, evacuación y reubicación temporal de personas y animales hacia sitios seguros, el salvamento, el rescate y la búsqueda de víctimas; el aprovisionamiento de los insumos básicos para la vida, tales como alimentos, ropa, agua, medicamentos y la asistencia médica, así como el resguardo de los bienes materiales, la evaluación preliminar de daños y la adopción de medidas especiales u obras de mitigación debidamente justificadas para proteger a la población, la infraestructura y el ambiente.

- b) Fase de rehabilitación: Referida a la estabilización de la región afectada; incluye las acciones orientadas a la rehabilitación temporal de los servicios vitales de agua, transporte, telecomunicaciones, salud, comercio, electricidad y, en general, las acciones que permitan estructurar la organización de la vida comunitaria y familiar, procurando la restauración máxima posible de su calidad de vida.
- c) Fase de reconstrucción: Fase destinada a reponer el funcionamiento normal de los servicios públicos afectados; incluye la reconstrucción y reposición de obras de infraestructura pública y de interés social dañadas, así como la implementación de las medidas de regulación del uso de la tierra orientadas a evitar daños posteriores. Para concluir la fase de reconstrucción, la Comisión contará con un plazo máximo de cinco años".

4.4.3. El criterio técnico emitido por:

- Funcionarios de la Comisión, profesionales especializados en el manejo de emergencias y el control de riesgos, destacados en las áreas sustantivas e involucrados en el proceso de atención de la emergencia.
- Órganos asesores que operan en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.
- Las instituciones convocadas a la redacción de los planes, en tanto los informes, recomendaciones o solicitudes respondan a la relación causal contenida en el plan y siempre que tales criterios sean afines a las competencias de esas instituciones.

4.4.4. Verificación en sitio

 Verificación en sitio y oficialización por parte de algún órganos con competencia, incluida la CNE, específicamente de los casos reportados por comités de emergencia, organizaciones civiles, privadas u ONG´s, entre otros, en representación, por lo general, de las poblaciones afectadas por las emergencias.



5. PLANIFICACIÓN Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

5.1. Planes Generales de Emergencia

- **5.1.1.** Conforme el Artículo Nº 39 de la Ley 8488, el plan general de la emergencia es el instrumento de planificación que establece el efecto de causalidad entre el evento ocurrido, las acciones y la inversión que se realiza para enfrentar la emergencia.
- **5.1.2.** Corresponde al Director Ejecutivo con el apoyo del Departamento de Planificación la redacción del Plan, el cual se elabora con base en la información de las instituciones convocadas, así como los reportes, informes y valoraciones del personal de la Comisión y de los órganos asesores técnicos².
- 5.1.3. Para la elaboración de los planes de emergencia la Comisión convoca a las instituciones, las cuales tienen un plazo de dos meses a partir de la fecha de publicación del decreto de emergencia para remitir la información.
- **5.1.4.** La Comisión, por medio del Departamento de Planificación, contará con formularios y cualquier otra naturaleza de instrumentos estandarizados en formatos compatibles, para que las instituciones, através de los funcionarios designados, elaboren la información y la remitan. Sin embargo, contará con la flexibilidad necesaria para:
 - Incluir en los planes información que sea remitida con formatos distintos, por funcionarios no capacitados o entrenados en la evaluación de daños.
 - Adaptar los formatos a requerimientos especiales de información, de acuerdo a la naturaleza diversa de eventos por los cuales se pueden decretar las emergencias.
- 5.1.5. La Comisión puede solicitar a las instituciones que en sus informes de daños, destinado a la redacción del plan general de la emergencia, prioricen las acciones, obras, servicios o contrataciones más urgentes, las cuales deben responder a la lógica de causalidad que la Ley establece.
- **5.1.6.** Los informes deben ser elaborados en los formatos definidos por la Comisión y ser formalmente entregados a la Dirección Ejecutiva, firmados por un funcionario competente.
- **5.1.7.** Todas las instituciones pueden solicitar a la Comisión, por escrito y con la firma de un funcionario competente, la inclusión de un reporte de

-

² Identificados en el Artículos 10 de la Ley 8488.



daños, siempre que medie el régimen de causalidad que establece la Ley. Las propuestas de plan de inversión que resulten de esta inclusión no son obligantes y estarán sujetas a contenido económico y a la discrecionalidad de la Junta Directiva de la Comisión de decidir sobre su ejecución.

5.2. Contenidos del Plan

5.2.1. Los contenidos del Plan General de la Emergencia están señalados en el artículo 39 de la Ley 8488:

"Consta de una descripción del evento causal, la evaluación de los daños y la estimación de las pérdidas generadas, desglosados por cantón y por sector; igualmente, incluye la delimitación de las acciones que debe realizar cada institución, incluso las propias de la Comisión, así como un detalle del monto de la inversión que se requiere hacer en cada una de las fases de la atención de la emergencia, desde la fase de respuesta hasta la reconstrucción de la zona afectada.

Igualmente deben indicarse las medidas de acción inmediata, las necesidades de recursos humanos y materiales para enfrentar el evento, las medidas de acción mediata, como las referentes a la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas, la erradicación y la prevención de las situaciones de riesgo que provocaron la situación de emergencia."

- **5.2.2.** En formato de los planes de emergencia puede variar de uno a otro dependiendo de las características y naturaleza del evento, sin embargo, debe considerar al menos los siguientes aspectos, concordantes con el punto 5.1.1.:
 - Una referencia a los considerandos y por tantos del Decreto de Emergencia.
 - La base jurídica que sustenta la declaratoria.
 - Una descripción del evento, con base en criterios científicos aportados por profesionales u órganos oficiales relacionados con el tema.
 - Descripción de daños, con una clara referencia a la relación Causa –
 Efecto y una proyección de efectos posteriores
 - Una estimación monetaria de los daños o pérdidas cuando sea posible, y una estimación de los costos de reposición o de inversión necesario para reponer o controlar el daño generado.
 - Esta información debe ser organizada por sector y cantón (Cuando la naturaleza de la declaratoria, en términos de cobertura así lo permita)
 - La descripción de las acciones de atención de la emergencia, en el siguiente orden:
 - Medidas de acción Inmediata
 - Acciones de Rehabilitación
 - o Acciones de reconstrucción



- Deben identificarse por actores o instancias responsables de ejecutar las acciones, obras o servicios.
- En general, la descripción de las acciones, obras y servicios debe hacerse en forma genérica, dejando para la propuesta del plan de inversión el esfuerzo de detalle.
- La descripción de daños, acciones de atención, responsabilidades y costos de reposición debe ser elaborada en un formato de cuadros, lo más similar posible a los formatos con que se le brinda a las instituciones para sus informes.
- Un resumen de la estimación de los costos de inversión por sector, con la descripción del concepto de gasto y los montos de recursos financieros.

5.3. Planes de Inversión

- **5.3.1.** Toda inversión que se realiza estará supeditada a un plan de inversión, derivado del Plan General de la Emergencia, con base en el cual debe establecerse de manera explícita el nexo de causalidad que dispone la Ley Nº 8488 en su artículo 30.
- **5.3.2.** Los planes de inversión contarán con:
 - Un formato básico, de descripción, diseño, plazo, costos estimados y demás definiciones pertinentes de obra o servicio a contratar.
 - Una ficha técnica, denominada "Relación Costo Beneficio", en la que se debe aportar información sobre el lugar o zona de la propuesta y al menos debe considerar los siguientes aspectos:
 - El da
 ño generado por la emergencia, con referencia al folio del Plan General donde se incluye.
 - Descripción general y resumida de la propuesta.
 - o Número de beneficiarios,
 - o Las características básicas de la producción local.
 - o El impacto previsible de la obra
 - Cualquier otro que se estime necesario.
- **5.3.3.** La Contraloría de Unidades Ejecutoras será la responsable de asesorar la elaboración de los planes de inversión.
- **5.3.4.** Toda Unidad Ejecutora que nombre la Junta Directiva de la Comisión debe contar con al menos un plan de inversión, sobre el cual la Contraloría de Unidades Ejecutoras ejercerá el papel supervisor y fiscalizador a efecto de garantizar la ejecución.



- 5.3.5. La Comisión está facultada para realizar inspecciones en sitio para determinar la viabilidad, urgencia y prioridad de las propuestas de inversión. Esta labor la realizará a discreción, por medio de la Contraloría de Unidades Ejecutoras y con el apoyo técnico de otras unidades operativas de la Comisión así como de las instituciones afines a la naturaleza de daños que se desea atender.
- **5.3.6.** El Director Ejecutivo de la Comisión podrá disponer la ejecución de todo acto de comprobación y valoración por parte de la Contraloría de Unidades Ejecutoras u otra instancia técnica de la CNE, para asegurar la necesidad de priorizar determinadas obras o acciones.
- 5.3.7. Todo acto de comprobación destinado a priorizar obras, servicios o proyectos en la inversión por declaratoria de emergencia debe contar con un informe por parte la unidad técnica de la Comisión designada para tal efecto por parte del Director Ejecutivo, e incluirse en la propuesta de plan de inversión que se eleve a aprobación por parte de la Junta Directiva de la CNE.

6. SEGUIMIENTO DENTRO DEL PROGRAMA ORDINARIO INSTITUCIONAL

- 6.1. La Comisión contará dentro de su programa de capacitación con un curso de evaluación de daños dirigido a funcionarios de otras instituciones, a efecto de entrenar en el uso de instrumentos y metodologías para la elaboración de informes de emergencia. Igualmente, promoverá la generación de los equipos de evaluación de daños por sector.
- **6.2.** El Departamento de Planificación mantendrá una actualización de los instrumentos, los instructivos y los formatos que son utilizados por las instituciones para elaborar los informes de daños con motivo de las declaratorias de emergencia.
- **6.3.** En la medida de lo posible la Comisión hará esfuerzos para automatizar el proceso y generar instrumentos informáticos que faciliten la elaboración y el procesamiento.
- **6.4.** La Secretaría de Actas de la Junta Directiva de la Comisión, llevará control físico y digital, debidamente foliado sobre los planes de emergencia que esa Junta apruebe.
- **6.5.** El Departamento Contraloría de Unidades Ejecutoras deberá llevar un control de avance de ejecución de obra con formatos debidamente establecidos. Periódicamente o cuando se lo solicite la Dirección Ejecutiva, deberá informar del estado de avance general de los planes de emergencia.