

**Señores (as)  
Comisión Permanente de Seguridad y Narcotráfico  
Asamblea Legislativa**

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el **Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal, expediente legislativo N° 20302**, me refiero en los siguientes términos:

**1. Resumen Ejecutivo**

La Defensoría de los Habitantes muestra su conformidad con la iniciativa de formalizar en una norma de rango legal, la habilitación a los gobiernos locales de poner en funcionamiento el servicio público de policía municipal, entendido como aquel que coadyuvaría en el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponden por mandato de la Constitución Política del país.

Si bien es cierto la Sala Constitucional no ha encontrado vicios de constitucionalidad en la carencia de norma de rango legal que sustente su existencia, lo cierto es que a criterio de este órgano defensor, resulta conveniente para garantizar el carácter del servicio de policía municipal dentro de los límites de auxiliares de las funciones de los gobiernos locales, que sus competencias sean determinadas con claridad en una ley, que establezca límites precisos a sus funciones, restando la amplia discrecionalidad que actualmente existe al ser reguladas por acuerdos municipales.

En relación con las funciones de órgano coadyuvante en la fiscalización y ejecución de actos y funciones administrativas, la Defensoría de los Habitantes no observa mayores objeciones a la propuesta, lo anterior debido a que considera que efectivamente, en muchas ocasiones los gobiernos locales ven limitada su actuación y se les dificulta la ejecución de actos que por ley le competen (clásicamente en asuntos de control urbano, fiscalización de patentes y actividad comercial irregular), al depender del apoyo que en algunos de estos procesos pueda brindarles la propia Fuerza Pública.

Sin embargo, sí considera necesario la Defensoría de los Habitantes hacer algunos señalamientos sobre las funciones asignadas a la policía municipal para "*realizar actividades de vigilancia y seguridad en el cantón*" (inciso d, artículo 62), señalando a los legisladores la pertinencia de asegurar que esta regulación no presuponga una extensión del brazo punitivo del Estado; lo anterior en consonancia con las limitaciones a la función de "*vigilancia y conservación del orden público*" que se consagra en la Constitución Política (art. 12) y que ha sido interpretada por la Sala Constitucional como materia bajo competencia del Poder Ejecutivo con la eventual coadyuvancia de los gobiernos locales.

Se realizan también algunas observaciones en relación con la pretensión de introducir en el Código Municipal el ejercicio de funciones de vigilancia electrónica, pues a criterio de este órgano defensor, la Policía Municipal no tendría competencias para operar por sí misma un sistema de vigilancia electrónica, sino solamente mediante la firma de convenios de cooperación con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Seguridad, lo cual requeriría revisar los términos actuales de redacción de la norma propuesta.

Se hacen observaciones sobre la reforma a normas que buscan asegurar fuentes de financiamiento a los municipios para que puedan implementar el servicio de policía municipal, recordando los límites que al efecto ha señalado la Sala Constitucional, en relación con la necesidad de que este servicio sea financiado por la vía de un impuesto, por tratarse de un servicio general, que no recaiga solamente en los propietarios de bienes inmuebles.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa su **conformidad parcial** con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados, pues sí se considera necesaria y oportuna la introducción en el ordenamiento jurídico de una norma de rango legal que sustente el funcionamiento de un órgano de policía y que establezca límites claros a su competencia.

Sin embargo, recomienda tomar en cuenta las observaciones puntuales realizadas entorno a la regulación propuesta para las funciones de coadyuvancia en materia de mantenimiento de la seguridad en los cantones, las atribuciones para hacer uso de sistemas de vigilancia electrónica y los relacionados con los mecanismos de financiamiento del servicio, todo lo anterior a efectos de garantizar su conformidad con el bloque de constitucionalidad y legalidad vigente.

## 2. Competencia del mandato DHR

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

## 3. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto que se somete a consideración de éste órgano defensor tiene como principal objetivo otorgarle sustento legal a los cuerpos de policía municipal a efectos de fortalecerles como auxiliares de los gobiernos locales.

Debe recordarse que a la fecha, no existe ninguna ley de creación de estos cuerpos policiales, los cuales han venido siendo creados y funcionando amparados en Acuerdos y reglamentación emitida por cada uno de los Concejos Municipales que tengan interés en su puesta en marcha; lo anterior con el aval de la Sala Constitucional quien ha señalado que los mismos no son inconstitucionales por carecer de

sustento legal, en el tanto no se arroguen ninguna de las competencias constitucionales otorgadas al poder de policía bajo mandato del Poder Ejecutivo.

Por tanto, se considera en los antecedentes del proyecto la necesidad de promulgar una norma con rango legal que ampare a las policías municipales, para lo cual se propone **introducir un nuevo capítulo IX al título III del Código Municipal** (Ley N.º 7794, de 30 de abril de 1998) que regularía los aspectos básicos de funcionamiento de este órgano y que según los legisladores, evita interferir en las competencias constitucionales otorgadas a la Fuerza Pública.

Se propone la reforma al artículo 74 del Código Municipal, así como de otras leyes, para darle sostenibilidad económica a sus funciones, entre ellas a la **Ley de Instalación de Estacionómetros, a la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial y a la Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles**.

#### 4. Contenidos del Proyecto de Ley

A continuación se presenta un resumen de los contenidos del proyecto y su relación con las normas jurídicas vigentes que pretenden reformarse o adicionarse:

##### 4.1. **Introducción del “Capítulo IX , Policía Municipal” al Título III del Código Municipal**

Este nuevo capítulo regularía la competencia y atribuciones de la Policía Municipal, los requisitos de ingreso de los funcionarios, el tipo de servicio e introduce regulación sobre uso de armamento. Crea una Comisión de Seguridad Cantonal, propone la capacitación de la policía con orientación civilista y enfoque de derechos humanos y regula la colaboración con otros órganos de la policía a cargo del Poder Ejecutivo.

##### 4.2. **Reforma a los artículos 4 y 13 del Código Municipal para introducir la creación de la policía municipal.**

##### 4.3. **Reforma al artículo 74 del Código Municipal**, para incorporar la obligación de los municipios de contribuir al pago del servicio de policía municipal y autorizar la modalidad de vigilancia electrónica.

##### 4.4. **Reforma al artículo 7 de la Ley de Instalación de Estacionómetros N.º 3580**, para que el producto de las multas le corresponda a las municipalidades y sea invertido preferentemente en la mejora de la vialidad cantonal, la instalación de sistemas de video vigilancia cantonal y el desarrollo de cuerpos de policía municipal.

##### 4.5. **Reforma al artículo 234 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial N.º 9078**, para que el 70% del monto de las multas confeccionadas por inspectores municipales de tránsito sea transferido a la municipalidad donde se confeccionó la boleta.

##### 4.6. **Reforma al artículo 54 de la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados N.º 8395**, para extender la autorización a la Academia Nacional de Policía para vender servicios de capacitación a las municipalidades.

- 4.7. Adición de dos párrafos finales al artículo 23 de la Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles N.º 7509**, para autorizar a las municipalidades a aumentar el porcentaje de este impuesto hasta a un cero treinta y cinco por ciento (0.35%), en aquellos distritos en donde se brinde el servicio de la policía municipal, para que la diferencia sea para atender la prestación del servicio de dicha policía.

## 5. Análisis del contenido del proyecto

A continuación nos referiremos a los aspectos que se consideran más relevantes de analizar a criterio de la Defensoría de los Habitantes:

### 5.1 Otorgamiento de rango legal a la policía municipal

Según información proporcionada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, solamente 21 de los 81 municipios constituidos en el país cuenta con un cuerpo de Policía Municipal.

Hasta la fecha, son los propios gobiernos locales quienes, amparados al artículo 169 de la Constitución Política, deciden según la prioridad de atención de sus asuntos locales, la creación y funcionamiento de un cuerpo de fiscalización y vigilancia que colabore en el resguardo de sus intereses territoriales, lo cual se realiza por la vía de Acuerdos del Concejo Municipal y Reglamentos administrativos que se emiten al efecto<sup>1</sup>; lo anterior debido a que no existe norma de rango legal que ampare el funcionamiento de estos cuerpos municipales.

La Ley General de Policía (N.º. 7410 del 26 de Mayo de 1994) en su artículo 6 señala cuáles son las "fuerzas de policía encargadas de la seguridad pública", sin contabilizar entre ellos a las policías municipales:

*"Las fuerzas de policía encargadas de la seguridad pública, son las siguientes: la Guardia Civil, la Guardia de Asistencia Rural, la policía encargada del control de drogas no autorizadas y de actividades conexas, la Policía de Fronteras, la Policía de Migración y Extranjería, la Policía del Control Fiscal, la Dirección de Seguridad del Estado, la Policía de Tránsito, la Policía Penitenciaria, la Policía Escolar y de la Niñez, así como las demás fuerzas de policía, cuya competencia esté prevista en la ley."*

Sumado a lo anterior, el artículo 7 de este mismo cuerpo normativo dispone expresamente que la creación de competencias policiales es reserva de ley:

*"Artículo 7.- Principio de reserva de ley. La creación de competencias policiales constituye reserva de ley."*

Sin embargo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se ha referido en varias oportunidades al argumento de que las policías municipales son inconstitucionales bajo el alegato de que su creación no se hace por ley e incumple por tanto el principio de reserva de ley de creación de

<sup>1</sup> A modo de ejemplo ver: Reglamento del Departamento Policía Municipal de la Municipalidad del Cantón Central de San José (aprobado por los Acuerdos 3, 4 y 11 de las Sesiones Ordinarias N. 33, N 158 y N. 197 del año 1995); Reglamento del Departamento de la Policía Municipal de Cartago ( del 2005, modificado en 2014 como REGLAMENTO DE LA POLICÍA MUNICIPAL; Acuerdo No. 1955-2013 tomado por el Concejo Municipal en la sesión ordinaria No. 177 celebrada el 16 de setiembre del 2013 se aprobó la creación de la Policía Municipal de Moravia; Reglamento del Proceso de Seguridad, Vigilancia Comunal y Control Tributario de la Municipalidad de Belén, conocida como Policía Municipal (Concejo Municipal de Belén en Sesión Ordinaria 14-2002, 5 de marzo del 2002).

competencias policiales, reiterando en numerosos pronunciamientos que las policías municipales no son inconstitucionales por el hecho de no estar contempladas en una norma de rango legal:

*"I).- El accionante considera que el Reglamento del Departamento de la Policía Municipal de San José contraviene el principio de reserva legal, dado que las fuerzas de policía, en tanto constituyen una limitación a la libertad de los particulares en protección del interés público, únicamente pueden ser creadas por ley y no por reglamento autónomo, como a su juicio acontece en el caso concreto.- Sobre el particular, **esta Sala ha reconocido en múltiples oportunidades, sobre la base del contenido de los artículos 169 de la Constitución Política y 4 inciso 9) del Código Municipal, que la competencia municipal para la protección de los intereses y servicios locales, incluye el poder de policía.**" (lo resaltado no es del original). Voto N°. 4243-96 de las 16:27 horas del 20 de agosto de 1996*

Lo anteriormente señalado lleva a la Defensoría de los Habitantes en primer término a mostrar su conformidad con la iniciativa de formalizar en una norma de rango legal, la habilitación a los gobiernos locales de poner en funcionamiento el servicio público de policía municipal, entendido como aquel que coadyuvaría en el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponden por mandato de la Constitución Política del país.

Si bien es cierto la Sala Constitucional no ha encontrado vicios de constitucionalidad en la carencia de norma de rango legal que sustente su existencia, lo cierto es que a criterio de este órgano defensor, resulta conveniente para garantizar el carácter del servicio de policía municipal dentro de los límites de auxiliares de las funciones de los gobiernos locales, que sus competencias sean determinadas con claridad en una ley, que establezca límites precisos a sus funciones, restando la amplia discrecionalidad que actualmente existe al ser reguladas por acuerdos municipales.

Lo anterior resulta especialmente importante considerando que las policías municipales son órganos que desarrollan y ejercen "poder de policía" y potestades de imperio, como ha sido reconocido por la propia Sala y el Tribunal Supremo de Elecciones<sup>2</sup>. Esto obliga a garantizar límites al accionar del Estado, en este caso al accionar de los gobiernos locales, frente a los derechos y libertades de los y las habitantes, presupuesto esencial de un Estado democrático de Derecho.

Por otra parte, el debate legislativo sobre la creación de esta nueva regulación legal supone propiciar un debate social que sustente la decisión legislativa, acerca de cuál es la visión de las "policías municipales", a efectos de que su implementación colabore al mejoramiento de la gestión municipal desde un enfoque de derechos, donde los y las habitantes, sin discriminación ni exclusión, sean el núcleo para el diseño de la prestación de este servicio público.

Dicho lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera importante referirse puntualmente a algunos aspectos relacionados con las funciones y competencias que pretenden asignarse en el proyecto de ley a estos cuerpos policiales.

- **Sobre las funciones y atribuciones propuestas para la policía municipal**

El proyecto de ley propone establecer como funciones de las policías municipales las siguientes:

*Artículo 62. Atribuciones de la policía municipal*

---

<sup>2</sup> El TSE en su función de institución competente para interpretar las disposiciones del Código Electoral, ha dejado establecido que las policías municipales deben considerarse "Autoridad de Policía", señalando que: "Autoridad de Policía" son todos los funcionarios que ejercen poder de policía, esto es, poder de hecho con autoridad pública en el mantenimiento del orden público; (Nº 119-E8-2008, San José, a las nueve horas cuarenta y cinco minutos del dieciséis de enero de dos mil ocho.)

*Serán atribuciones de la policía municipal, las siguientes:*

- a) *Atender y cumplir los fines de vigilancia y control de los servicios y bienes comunales.*
- b) *Velar por el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de quienes ejercen el comercio en diversas formas.*
- c) *Coadyuvar en el cumplimiento de la legislación y disposiciones municipales, ejecutando las resoluciones y acuerdos que correspondan.*
- d) *Realizar acciones de vigilancia y de seguridad en el cantón, previa coordinación con la Fuerza Pública.*
- e) *Coadyuvar bajo el principio de coordinación o a solicitud de estos, con los demás cuerpos policiales del país.*
- f) *Auxiliar, de ser posible, a la Fuerza Pública, cuando medie el requerimiento expreso de la autoridad competente. Este auxilio no deberá supeditarse al citado requerimiento cuando, por la naturaleza de la situación, se esté ante una emergencia o estado de necesidad.*
- g) *Apoyar a los funcionarios municipales en el ejercicio de sus potestades.*

La exposición de motivos del proyecto reconoce que redacción de la propuesta evita otorgarle competencias a la policía municipal que sean propias de la Fuerza Pública, siendo que la Sala Constitucional ha señalado la posibilidad de que las municipalidades cuenten con policía municipal, mientras sus competencias no interfieran con aquellas de origen constitucional que se le atribuyen al Poder Ejecutivo y así evitar controversias con las funciones de la Fuerza Pública en sentido estricto.

Del análisis del articulado se desprende la pretensión de que los cuerpos de policía municipal tengan como función principal la "*vigilancia*" y "*control*" sobre distintos aspectos relacionados con los intereses locales que los municipios están llamados a promover, proteger y garantizar

Así por ejemplo, algunas funciones están diseñadas para coadyuvar en la ejecución de decisiones, resoluciones administrativas o normativa que requieren del ejercicio de una determinada fuerza coactiva para ser cumplidos, como lo sería por ejemplo, el adecuado uso de los bienes y lugares públicos, la fiscalización sobre el adecuado ejercicio del comercio, la ejecución de asuntos relacionados con el control urbano y constructivo, etc.

También se le asignan en el articulado funciones relacionadas con el ejercicio de acciones de "*vigilancia y seguridad en el cantón, previa coordinación con la fuerza pública.*"

En relación con las funciones de órgano coadyuvante en la fiscalización y ejecución de actos y funciones administrativas, la Defensoría de los Habitantes no observa mayores objeciones a la propuesta, lo anterior debido a que considera que efectivamente, en muchas ocasiones los gobiernos locales ven limitada su actuación y se les dificulta la ejecución de actos que por ley le competen (clásicamente en asuntos de control urbano, fiscalización de patentes y actividad comercial irregular), pues depende del apoyo que en algunos de estos procesos pueda brindarles la propia Fuerza Pública.

Sí considera sin embargo la Defensoría de los Habitantes que es necesario hacer algunos señalamientos sobre las funciones asignadas para "*realizar actividades de vigilancia y seguridad en el cantón*" (inciso d)<sup>3</sup>, a efectos de señalar a los legisladores que debe cuidarse que esta regulación no

<sup>3</sup> El Código Municipal (inciso 9 de su artículo 4) contempló como función municipal: "*velar por la seguridad de las personas y el orden público, mediante una acción coordinada con las autoridades y entidades nacionales*". Este inciso fue derogado en la reforma realizada al Código.

presuponga una extensión del brazo punitivo del Estado; lo anterior en consonancia con las limitaciones a esta función que ya ha señalado la Sala Constitucional que se expresan en la Constitución Política, en relación el ejercicio de las funciones de "vigilancia y conservación del orden público".

En su artículo 12, la Constitución Política del país señala que:

*"Se proscribe el Ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.*

*Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil: no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva.*

La Sala Constitucional, en resoluciones que datan de los años 90s, se ha pronunciado sobre las funciones de "vigilancia y conservación del orden público" a las que se refiere el artículo 12 constitucional, y a la interpretación restrictiva acerca del concepto de "fuerza pública", bajo mandato del Poder Ejecutivo, así como las limitaciones del ejercicio de estas funciones para las policías municipales:

*"EL DEBER DE VIGILANCIA Y CONSERVACIÓN DEL ORDEN PUBLICO.- El artículo 12 de la Constitución Política dispone literalmente que "Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias", lo que significa que la principal tarea de la fuerza pública es la de mantener el orden público en general y velar por la seguridad de los habitantes, como ya lo afirmó la Sala, entre muchas otras, en sentencias números 1588-91, 5882-93 y 884-98. Concretamente, y sobre este punto, se dijo:*

*"Podemos definir el concepto de fuerza pública como el conjunto de cuerpos de seguridad –y sus agentes- que bajo la dependencia del Poder Ejecutivo tienen como finalidad mantener el orden público y velar por la seguridad de los habitantes con funciones fundamentalmente preventivas y ocasionalmente represivas. Por disposición Constitucional –y seguramente por motivos históricos ya que en ellas descansaba como único cuerpo armado, el poder que apareja la tenencia y el uso de las armas- la Constitución no sólo confiere el mando supremo de ella al Poder Ejecutivo, sino que, por razones obvias de ser funcionarios de absoluta lealtad establece también –como atribución del Presidente y del respectivo Ministro- nombrar y remover a los miembros que componen dicha fuerza pública (...) De modo que es función propia de la fuerza pública mantener el orden público en general y velar por la seguridad de los habitantes, tarea en la que ejercen una función primordialmente preventiva."*

*El artículo 140 constitucional, en sus incisos 1), 6) y 16), dispone que le corresponde al Presidente de la República y al respectivo Ministro de Gobierno nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas, y disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país; y el inciso 3) del artículo 139 idem, señala que le corresponde, exclusivamente, a quien ejerce la Presidencia de la República, ejercer el mando supremo de la fuerza pública. Los accionantes leen en estos textos que la Constitución Política ha encomendado al Poder Ejecutivo, que se encargue de vigilar y conservar el orden público; consecuentemente, se afirma en las acciones, resulta inconstitucional toda otra iniciativa promovida por otros entes públicos distintos al Poder Ejecutivo, para realizar estas tareas que la Constitución Política ha reservado para éste (...)*

*(...) El punto a dilucidar, consecuentemente, es determinar si pueden coexistir, simultáneamente, la fuerza pública a cargo del Poder Ejecutivo y una policía municipal. Este Tribunal ha venido sosteniendo, en casos concretos de la intervención de la policía municipal del Cantón de San José que es constitucionalmente legítimo su funcionamiento, cuando se trata de velar por la seguridad de las personas y el orden público, como función que se derivaba del antiguo texto del inciso 9), artículo 4, del Código Municipal, que resultaba ser la norma habilitante. Empero, afirma la Procuraduría General de la República, al reformarse el Código Municipal esa norma fue derogada, y en virtud del principio de legalidad, se requiere de una ley que venga a establecer, desarrollar y determinar con claridad las competencias municipales (artículo 59 de la Ley General de la Administración Pública). Resulta, entonces, imprescindible aclarar dos aspectos de la anterior jurisprudencia sobre la policía municipal, para los efectos de esta sentencia: primero, para indicar que la línea seguida por los precedentes, **la Sala la ha entendido en el sentido de que "velar por la seguridad de las personas y el orden público, mediante una acción coordinada con las autoridades y entidades nacionales" (inciso 9, artículo 4 del Código Municipal hoy día derogado) como función municipal, está limitada a ser ejecutada en un ámbito local determinado (usualmente expresado como jurisdicción territorial) y por ello su operación y funcionamiento deben quedar regulados, coordinados y estructurados de tal forma, que no interfieran con las competencias de origen constitucional atribuidas -en este caso, al Poder Ejecutivo-, eliminando así del todo la posibilidad de que existan choques de competencias con las ramas que integran la fuerza pública en sentido estricto; en segundo término, que se ha venido entendiendo la participación de la policía municipal, desde el punto de vista de la vigilancia y control de los servicios propiamente comunales, como por ejemplo, el cuidado de los parques, la protección de los edificios municipales, el control sobre las ventas estacionarias y ambulantes, la fiscalización sobre los patentados de licores y centros de juegos permitidos, así como las acciones que deriven como consecuencia de esa fiscalización, todo ello, considerando a la Municipalidad como institución encargada de los intereses y servicios locales.**<sup>4</sup>*

Analizada la jurisprudencia constitucional, la Defensoría de los Habitantes estima que la regulación propuesta en relación con las funciones de la policía municipal, resulta acorde con los criterios y limitaciones señalados en materia de ejercicio de las funciones de "conservación del orden público" (concepto acuñado en la CP), actualmente entendidas como acciones para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana, en el tanto éstas funciones se entiendan como auxiliares de la Fuerza Pública y pretendan funcionar bajo un enfoque de prevención comunitaria.

Dicho lo anterior, es importante referirse a la **pretensión de agregar un párrafo final al artículo 74 del Código Municipal para que las municipalidades puedan ejercer la modalidad de vigilancia electrónica dentro de su territorio** para "la mayor coordinación en la prevención, investigación y combate de la criminalidad", pues dicha habilitación también debe ser analizada dentro de los márgenes señalados por la Sala Constitucional en esta materia.

El párrafo final del artículo 74 señalaría:

*"La municipalidad podrá ejercer la modalidad de vigilancia electrónica dentro de su territorio, el cual podrá organizar según los requerimientos del cantón. Para ello debe procurarse el uso de tecnologías compatibles que permitan lograr entre los cuerpos policiales, la mayor*

<sup>4</sup> Resolución 10134-99, Sala Constitucional. San José, a las once horas del veintitrés de diciembre mil novecientos noventa y nueve.

*coordinación en la prevención, investigación y combate de la criminalidad. Serán de interés público los videos, señales, audios y cualquiera otra información captada por los sistemas de vigilancia electrónica, por lo que deberán ser puestas a disposición de las autoridades competentes para los efectos investigativos y probatorios pertinentes, en caso de requerirse."*

La video vigilancia en lugares públicos en Costa Rica encuentra su fundamento en el **Reglamento regulador de la vigilancia de calles, avenidas, carreteras y caminos mediante dispositivos tecnológicos o técnicos, Decreto 34104-G-MSP** (2007) reformado posteriormente mediante Decreto 35532-MSP en el año 2009.

Según su artículo 1, el Reglamento *"tiene por objeto regular la instalación y operación del Sistema Nacional de Video Protección Ciudadana (SNVPC), proyecto que desarrollará el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública mediante convenios y/o contrataciones, según sea el caso, con la Administración Pública centralizada y descentralizada, incluyendo a aquellas que pertenezcan al régimen municipal, las instituciones autónomas, las semiautónomas y las empresas públicas y privadas, teniendo como único socio tecnológico al Instituto Costarricense de Electricidad, a fin de establecer en el territorio de la República un sistema de protección ciudadana en las calles, avenidas, carreteras y caminos, en todo el territorio nacional, mediante la instalación y operación de una serie de dispositivos e instrumentos de última tecnología, especialmente confeccionados para este propósito; y el uso de las grabaciones o videos que se hagan mediante tales dispositivos. El sistema de protección a que se refiere el presente Reglamento incrementará las medidas de seguridad ciudadana tendientes a la protección de la integridad física y el patrimonio de los habitantes del país."*

Si bien puede cuestionarse que la regulación de estos mecanismos de vigilancia debieran estar contemplada en una norma de rango legal, debido a las restricciones que afectan derechos fundamentales como el de intimidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>5</sup>, lo cierto es que a la fecha dicha norma se encuentra vigente y sustenta el funcionamiento de los mecanismos de vigilancia electrónica en lugares públicos en el país.

Dicha regulación es producto de la reacción institucional ante la crisis de seguridad ciudadana, la cual legitima la creación de este tipo de mecanismos de vigilancia en lugares públicos en detrimento del derecho a la intimidad, tal como se señala en la exposición de motivos de este reglamento:

*"Como es obvio la seguridad tiene como fin evitar la comisión de delitos, lo que conlleva o autoriza una actividad de vigilancia que pretende la comprobación de la conducta de los administrados de acuerdo a los límites que impone la ley. Asimismo la seguridad también se refiere a la protección contra los accidentes de la circulación vial. **Esta vigilancia le corresponde en exclusiva, a nivel nacional, al Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública ya que su mandato es preventivo y de control. No le corresponde a otros sistemas policiales por cuanto el judicial se concentra en la investigación de un delito cometido y el municipal es un sistema auxiliar de la policía de cobertura nacional. Si puede el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, firmará convenios de cooperación y trabajo conjunto con esas otras instancias, a los efectos de los fines que se persiguen y definen las leyes y la Constitución Política."***

<sup>5</sup> Artículo 30. Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Como se observa de la disposición anterior, en consonancia con los límites ya señalados anteriormente en la jurisprudencia constitucional, el Decreto señala claramente que las funciones de vigilancia para garantizar la seguridad ciudadana recaen exclusivamente bajo la competencia del Poder Ejecutivo.

**Lo anterior implica a criterio de este órgano defensor que la Policía Municipal no tendría competencias para operar por sí misma un sistema de vigilancia electrónica, sino solamente mediante la firma de convenios de cooperación con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Seguridad.**

En este sentido, se sugiere a los señores legisladores revisar la redacción propuesta para el párrafo final del artículo 74 del Código Municipal, efectos de ajustarla a los términos contemplados en el Decreto Ejecutivo 34104-G-MSP, señalando eventualmente la habilitación a los gobiernos locales para firmar convenios para el ejercicio de la video vigilancia en sus territorios.

En relación a otras funciones que podrían contemplarse dentro de las ya señaladas en el artículo 62 para la policía municipal, se sugiere valorar la introducción de habilitar para la **coadyuvancia en funciones de vigilancia del tránsito en sus territorios**, siendo que a la fecha ya algunos municipios ejecutan labores de este tipo, en virtud de acuerdos con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, tema que es de evidente interés para los territorios. Esta función conlleva como ventaja para los municipios, que una parte del dinero que se obtiene de las multas de tránsito que hacen los policías municipales se traslada al gobierno local.

- **Sobre el financiamiento del servicio de la policía municipal**

El texto sometido a consulta introduce varias reformas a normas con la finalidad de asegurar fuentes de financiamiento a los municipios para que puedan implementar el servicio de policía municipal.

La intención de determinar los recursos para la prestación del servicio resulta de hecho importante, debido a que actualmente existe desigualdad entre cantones en este tema, debido a que no todos cuentan con suficientes recursos para implementar este servicio. La determinación de ingresos de fuentes específicas permitiría asegurar condiciones de mayor igualdad entre los cantones.

A pesar de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes se permite nuevamente recordar algunos límites ya señalados por la Sala Constitucional en relación con las fuentes de financiamiento para este servicio, a efectos de que se revise en la redacción de las normas, que no existirían vicios de inconstitucionalidad en la propuesta.

El artículo 3 del proyecto pretende reformar el artículo 74 del Código Municipal, para que se lea así:

*"Artículo 74.- Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios que se fijarán tomando en consideración su costo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en La Gaceta.*

*Los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios.*

*En el caso específico de residuos ordinarios, se autoriza a las municipalidades a establecer el modelo tarifario que mejor se ajuste a la realidad de su cantón, siempre que este incluya los costos, así como las inversiones futuras necesarias para lograr una gestión integral de residuos en el municipio y cumplir las obligaciones establecidas en la Ley para la Gestión Integral de Residuos, más un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo. Se faculta a las municipalidades para establecer sistemas de tarifas diferenciadas, recargos u otros mecanismos de incentivos y sanciones, con el fin de promover que las personas usuarias separen, clasifiquen y entreguen adecuadamente los residuos ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos.*

*Además se cobrarán tasas por servicios y mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. El cálculo anual deberá considerar el costo efectivo de la seguridad que desarrolle la municipalidad en dicha área y que permita el disfrute efectivo. Dicho monto se incrementará en un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo; tal suma se cobrará proporcionalmente entre los contribuyentes del distrito, según el valor de la propiedad. La municipalidad calculará cada tasa en forma anual y las cobrará en tramos trimestrales sobre saldo vencido. La municipalidad queda autorizada para emanar el reglamento correspondiente, que norme en qué forma se procederá para organizar y cobrar cada tasa.*

*La municipalidad podrá ejercer la modalidad de vigilancia electrónica dentro de su territorio, el cual podrá organizar según los requerimientos del cantón. Para ello debe procurarse el uso de tecnologías compatibles que permitan lograr entre los cuerpos policiales, la mayor coordinación en la prevención, investigación y combate de la criminalidad. Serán de interés público los videos, señales, audios y cualquiera otra información captada por los sistemas de vigilancia electrónica, por lo que deberán ser puestas a disposición de las autoridades competentes para los efectos investigativos y probatorios pertinentes, en caso de requerirse."*

La Sala constitucional, en resolución N°10134 de acción de inconstitucionalidad de las once horas del veintitrés de diciembre de 1999, se refirió a la naturaleza del servicio que presta la policía municipal, y estableció que el cobro de dicho servicio debía realizarse por la vía del impuesto y no de tasas, señalando límites en los siguientes términos:

*IX.- NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO DE LA POLICIA MUNICIPAL.- Una parte de la doctrina del Derecho financiero, afirma que el concepto de tasa se justifica dentro del principio cardinal tributario de la justa distribución social de las cargas, que se realiza a través de la tesis de la divisibilidad o indivisibilidad de los servicios públicos y de las necesidades colectivas, de manera que la tasa financiaría los servicios y las necesidades divisibles, individualizables, remitiendo las de carácter indivisible y global a la financiación por el impuesto. Esto significa, de todas formas, hablar de tributos, lo que implica el nacimiento de una obligación ex lege, de Derecho público, de contenido pecuniario y cuyo acreedor es un ente público, surgida por la realización de un hecho imponible por el sujeto pasivo. Nota característica del impuesto es que se diferencia en el elemento objetivo del hecho imponible, en el que no aparece contemplada ninguna actividad administrativa, es decir, se trata de un tributo exigido sin contraprestación. Por otro lado, y en general, los servicios públicos deben ser remunerados o retribuidos por el usuario, quien debe pagar por el uso o aprovechamiento del servicio.*

*Hecho este exordio sobre los tributos, se debe explorar qué tipo de necesidad es el servicio de seguridad pública, para saber cuál tributo es el que se le aplica. Una necesidad es de carácter general cuando muchas personas pueden identificar en ella su necesidad individual, o lo que es lo mismo, la necesidad general es "la suma apreciable de concordantes necesidades individuales". La seguridad pública es una necesidad general, puesto que todas las personas sienten "su necesidad" de proteger la integridad física, sus bienes y sus derechos; en otras palabras, la seguridad pública no se puede entender sino desde el punto de vista de la protección de todos y cada uno de los miembros de la población. En nuestro régimen jurídico, está concebida como un servicio público del más alto rango, puesto que como se ha visto en esta sentencia, la propia Constitución Política se encarga de darle especial tratamiento. Su objetivo inmediato, es lograr el más amplio desarrollo posible de los derechos y libertades de las personas, en un clima de armónica convivencia y de paz pública.*

*Así las cosas, el servicio de seguridad pública no puede diferenciar entre las personas, ni para favorecer solo a unos, ni para hacer recaer el costo de la tarifa en unos pocos en beneficio de los demás. Siendo la seguridad pública un servicio de los llamados puros, en los que las personas consumen una misma cantidad de bien público colectivo ofrecido por la Administración, resulta de lógica entender que su financiamiento sólo podrá hacerse por la vía del impuesto. No es posible hablar en la seguridad ciudadana de una contraprestación que brinda la Administración a persona determinada; tampoco es jurídicamente aceptable estimar que solo los propietarios de los inmuebles se benefician con ella; hacerlo implica aceptar una premisa que no es cierta: que los habitantes del cantón son todos propietarios, a la vez que llevaría a considerar que las personas que no son municipales, pero que trabajan o están en tránsito en una determinada localidad, no van a recibir el servicio de seguridad, o que los habitantes no propietarios, reciben la seguridad gratuitamente. Todas estas contradicciones le indican a la Sala que el diseño del financiamiento del servicio parte de un error conceptual, al estimarlo como tasa y no sería posible su validez, a menos que el servicio fuera financiado por un impuesto."*

El anterior razonamiento hizo que la Sala Constitucional declarara en su momento la inconstitucionalidad del financiamiento del servicio de policía municipal por la vía de la tasa, en los términos en que se contemplaba en la antigua redacción del artículo 74<sup>6</sup>. Si bien la nueva redacción evita la redacción anulada por la Sala, lo cierto es que parece continuar previendo el financiamiento del servicio como parte de la tasa que se cobra a los municipales por el mantenimiento de zonas comunales y parques.

La opción de generar recursos vía impuesto, pareciera introducirse con la propuesta de **adicionar dos párrafos finales al artículo 23 de la Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles, Ley N.º 7509 (1995)**:

*"Artículo 23.- Porcentaje del impuesto*

*[...] Se autoriza a las municipalidades del país a aumentar el porcentaje de este impuesto hasta a un cero treinta y cinco por ciento (0.35%), en aquellos distritos en donde se brinde*

<sup>6</sup> La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia n° 10134 de las 11:00 horas del 23 de diciembre de 1999 declaró inconstitucional la tasa creada para financiar el servicio de policía municipal, y en consecuencia anuló del párrafo tercero del artículo 74 del Código Municipal -Ley n° 7794.

*el servicio de la policía municipal. La diferencia que se establezca será para atender la prestación del servicio de dicha policía.*

*El aumento a que se hace referencia en ese artículo debe demostrarse y justificarse financieramente, y deberá ser aprobado mediante acuerdo de las dos terceras partes del concejo municipal.”*

Sin embargo, el voto citado de la Sala Constitucional señala igualmente que no resulta jurídicamente viable recargar el financiamiento del servicio solamente en quienes son propietarios en un cantón (y están por tanto obligados a pagar el impuesto de bienes inmuebles), sino que tratándose de un servicio que debe prestarse de modo general, deben contemplarse todas las normas aplicables del derecho tributario para la creación de una norma legal que habilite el financiamiento de este servicio por la vía del impuesto.

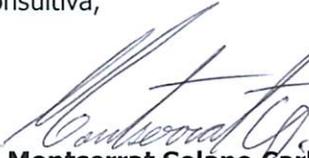
En relación con lo anterior, la Defensoría estima recomendable revisar las propuestas de financiamiento introducidas en la reforma al artículo 74 del Código Municipal así como al impuesto de bienes inmuebles, para asegurar su conformidad con el bloque de constitucionalidad.

## 6. Conformidad parcial

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa su **conformidad parcial** con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados, pues sí se considera necesaria y oportuna la introducción en el ordenamiento jurídico de una norma de rango legal que sustente el funcionamiento de un órgano de policía y que establezca límites claros a su competencia.

Sin embargo, recomienda tomar en cuenta las observaciones puntuales realizadas entorno a la regulación propuesta para las funciones de coadyuvancia en materia de mantenimiento de la seguridad en los cantones, las atribuciones para hacer uso de sistemas de vigilancia electrónica, y los relacionados con los mecanismos de financiamiento el servicios; todo lo anterior a efectos de garantizar la conformidad de las normas propuestas con el bloque de constitucionalidad y legalidad vigente.

Agradecida por la deferencia consultiva,



**Montserrat Solano Carboni**  
Defensora de los Habitantes

c. archivo