

Universidad Estatal a Distancia

Postgrado en Derecho Constitucional

**Fundamento Constitucional de la Función Policial en las
Municipalidades**

Tesis de Postgrado para optar a la Maestría en Derecho
Constitucional

Lic. Manuel Aquiles Garro Chacón

2004

Dedicatoria

Este trabajo se lo dedico a mi esposa Ana Libia, a mis hijos José Pablo, Jeffrey Manuel, Andrés, Laura, Rebeca, María José y Daniela, quienes con su paciencia y tolerancia compartieron su tiempo conmigo a fin de poder culminar este esfuerzo académico.-

Agradecimientos

Mi más profundo agradecimiento a Dios quien me dio sabiduría y dedicación. Al Dr. Paul Rueda, Coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional quien creyó en mí y me brindó la oportunidad de evidenciar que yo podía culminar con éxito mis estudios de postgrado.

Indice

	Página
Introducción	6
Marco Metodológico	8
Sección Primera	
Naturaleza Jurídica de la Policía Local y Estatal	
Capítulo 1	
1.1 El problema y su naturaleza	18
1.2 Tesis de un marco de seguridad	20
1.3 La responsabilidad del Poder Ejecutivo	24
1.4 El Régimen municipal y el poder de policía	25
Capítulo 2	
2.1 Antecedentes teóricos y prácticos	28
2.2 Conceptos filosóficos	29
2.3 Concepto de orden público	31
2.4 Concepto de seguridad ciudadana	32
2.5 Concepto de policía municipal	33
Capítulo 3	
3.1 Antecedentes históricos del Municipio Costarricense	35
3.2 Evolución histórica del Régimen municipal	36
3.3 La Policía Municipal del Cantón Central De San José	37
Sección Segunda	
Legitimación de las funciones de policía en las municipalidades	
Capítulo 1	
1.1 Análisis legal y constitucional de la creación De la Policía municipal	39
1.2 Nivel competencial de las municipalidades	41
1.3 Análisis constitucional y legal sobre el Origen de la Policía municipal	46

Capítulo 2

2.1	Poder, función y actividad de policía	53
2.2	El derecho a la seguridad	55
2.3	El poder de policía	58
2.4	Función de policía	60
2.5	Actividad de policía	61
2.6	Legitimidad del Gobierno de la Ciudad	63
2.7	Gobierno Municipal y seguridad urbana	65

Capítulo 3

3.1	Marco jurisprudencial	68
3.2	Pronunciamiento de la Procuraduría	70
3.3	Jurisprudencia Constitucional	71
3.4	Policía Municipal en la Autonomía Local	74
3.5	Autonomía Municipal	77
3.6	Concepto de lo local	79
3.7	Policía Administrativa de leyes	84

Conclusiones	100
---------------------	-----

Recomendaciones	103
------------------------	-----

Bibliografía	118
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Las Municipalidades, como una forma de administración del servicio público, deben servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

El presente estudio, acerca de la constitucionalidad del poder de la Policía municipal y de la función policial en las municipalidades, pretende abordar, desde el ámbito de la legalidad constitucional, un tema que reviste en la actualidad importancia e impacto, pues en materia jurisprudencial relativa al poder de Policía municipal y de la función de los cuerpos policiales a cargo de los gobiernos locales, el máximo órgano jurisdiccional del país recoge fallos representativos en dicha materia que reconocen a las municipalidades su valor constitucional, dado que estos son entes territoriales que aparecen regulados por el título XII de la Constitución Política y por el Código Municipal.

Esta investigación también permite ir formando una actividad conceptual y elementos jurídicos que configuran el poder local, así como el ejercicio de funciones de interés público. La más actual jurisprudencia va delineando la tutela del valor jurídico del interés público, ya no sólo como categoría objetiva en términos de interés general, sino también como un verdadero y propio derecho subjetivo proyectado al bienestar de la persona humana.

Sin temor a equivocarse, el autor de este estudio considera que; en tal redefinición, la Sala Constitucional ha jugado un papel fundamental; este estudio pretende establecer los postulados de aquella que son de gran valor y que merecen ser rescatados, a fin de consolidar una vez más que la Municipalidad es una persona jurídica estatal, distinta del Estado, con su propia jurisdicción territorial (**El Cantón**); por ello, le corresponde la administración de los intereses y servicios locales sin perjuicio de que algunos de ellos se le atribuyan a otras

instituciones o entes servicios iguales o distintos. Por ello, se afirma que el poder de policía municipal es inherente a la autonomía municipal por rango constitucional y se analiza un punto a dilucidar en términos de que sí pueden coexistir, simultáneamente, la Fuerza Pública a cargo del Poder Ejecutivo y una Policía municipal, y que, además, pueden mantener una acción coordinada, en función de la seguridad de los habitantes. Se hace necesario mencionar que el cuerpo de vigilancia municipal ha existido desde tiempos muy antiguos al constituirse como una garantía adicional para los habitantes del municipio. Es evidente que la **ratio legis** del constituyente, en el artículo 12 constitucional, no crea ninguna fractura entre los cuerpos policiales citados; nótese que claramente reza la constitución del país: “... **PARA LA VIGILANCIA Y CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO, HABRÁ LAS FUERZAS DE POLICÍA NECESARIAS**”, es decir, ¿qué sentido tendría para el legislador, señalar la frase "habrá las fuerzas de policía necesarias"? si en realidad se refería a un cuerpo de policía de carácter de orden público (Fuerza Pública) o dada la gran visión del constituyente, cabe preguntarse, ¿Permitió una acción paralela y simultánea de diversos cuerpos policiales?. Esto se corroborará a lo largo de la historia constitucional.

Situación del Problema

Siendo la seguridad ciudadana una de las preocupaciones más importantes de la familia costarricense, esta investigación sobre el poder de Policía municipal y sus vertientes constitucionales pretende dar una respuesta válida que mejore la seguridad urbana, de acuerdo a los intereses locales.

Entre las principales características de la evolución social contemporánea figuran la democratización de las relaciones sociales y una sensibilización cada vez mayor ante el problema de la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por esto, los Gobiernos Locales como Administración más cercana al ciudadano, deben esforzarse en atender esa creciente demanda de seguridad ciudadana, ofreciendo un servicio de protección integral al habitante y exigiendo con firmeza la necesidad de hacer efectivo el principio constitucional que garantiza la autonomía municipal y la potencialización de sus servicios.

Sin duda alguna en Costa Rica estamos ante una nueva y urgente situación que requiere un diseño de política nacional; con un modelo bien definido y en donde los problemas de seguridad adquieran un carácter de especial relevancia.

Los Gobiernos Locales deben hacer frente al malestar que causa en los ciudadanos el aumento de la delincuencia.

Por lo anterior se debe avanzar hacia una política de seguridad urbana más efectiva, en donde el papel de las Municipalidades se dirija a mejorar la actuación en todas aquellas funciones otorgadas en el Código Municipal.

Conscientes de la superficialidad con que se ha tratado el tema de la Policía municipal, en el ámbito municipal, a esta fecha son muchas las personas que creen que las Municipalidades no deben contar con sus propios cuerpos de policía. Al retomar el tema y con el convencimiento de lo contrario, se hace la presente investigación con el fin de brindar nuevas oportunidades a los cuerpos del orden público.-

Dada la necesidad de limitar la extensión de la investigación, advierto que otros estudios podrán profundizar en más factores relacionados. El lector encontrará en estas páginas temas relacionados al Régimen Municipal, al poder de policía, a la Constitución Política, a la Jurisprudencia de la Sala Constitucional

en torno al poder de policía local, al derecho municipal y otros temas referentes a la seguridad ciudadana desde una perspectiva constitucional.

Objetivo general

La investigación científica, definida por los estudiosos como una actividad compleja constituye en conjunto de actuaciones interrelacionadas que procuran culminar los procesos de averiguación científica, en este caso de interés especial de la ciencia social.

El objeto de estudio de la presente investigación lo es la constitucionalidad de la Policía municipal y propone en términos generales el siguiente objetivo:

- ◆ Demostrar que en Costa Rica, los Gobiernos Municipales cuentan con las potestades y facultades suficientes para ejercer el poder de Policía municipal a través de la creación de sus propias organizaciones de Policía Local.

Las variables inmersas en los objetivos son: la legalidad constitucional y el poder de Policía Municipal en el marco de una definición conceptual amplia objetiva y diversa sobre la seguridad urbana, el poder público y el Régimen Municipal.

Objetivos específicos

Los objetivos específicos sobre los que se aborda la hipótesis de investigación se resumen en los siguientes:

- Abordar desde el ámbito de la legalidad constitucional, la materia jurisprudencial relativa al poder de Policía municipal y de la función de los cuerpos policiales a cargo de los gobiernos locales.

- Proponer un ordenamiento conceptual sobre los elementos jurídicos que configuran el poder local, así como el ejercicio de sus funciones dentro del interés público.
- Recomendar algunas políticas y reformas viables al ordenamiento jurídico nacional con el fin de que aquellas lagunas en materia del Poder de Policía Municipal, sean clarificadas y en función, de definir las acciones que le son propias a un cuerpo de Policía Local, previsto como un servicio público por excelencia.

Hipótesis e investigación

Etimológicamente, la palabra hipótesis tiene su origen en los términos griegos thesis, que significa lo que se pone, e hipo, partícula que equivale a debajo.

Hipótesis por lo tanto es lo que "se supone". Etimológicamente, las hipótesis no son otra cosa que suposiciones y de acuerdo con esta noción, toda hipótesis presenta una gran generalidad, pues es posible considerar como tales, todo enunciado, afirmación o negación que utilizamos en el lenguaje oral y escrito.

Desde el punto de vista del problema – que ya se ha definido supra- la hipótesis es la solución probable, previamente seleccionada al problema planteado y confirmadas o no, finalmente por los hechos.

En otros términos de la Ciencia Social, son ideas supuestas no verificadas pero probables, que expresan el juicio del investigador.

Con la finalidad estricta de responder a las interrogantes del problema y basándose en los objetivos propuestos, esta investigación supone la siguiente hipótesis:

- ◆ En Costa Rica, los Gobiernos Municipales sí cuentan con las potestades y facultades suficientes para ejercer el poder de Policía municipal a través de la creación de sus propias organizaciones de Policía Local, pues, del análisis constitucional a la normativa legal existente se desprende que el poder de policía es inherente también por rango constitucional a la autonomía municipal.

El Método de Investigación

El método científico como tal es el procedimiento de actuación general seguido con el conocimiento científico. El procedimiento científico es se concreta en el conjunto de trámites, fases o etapas. Los expertos en metodología investigativa suponen que la mejor manera de expresar las ideas es describiendo los trámites y actuaciones que comprenden.

Enfocado en este sentido, el método científico consiste en formular cuestiones de problemas sobre la realidad del mundo y lo hombres, con base en la observación de la realidad y la teoría ya existentes, en anticipar soluciones para esos problemas y en contrastarlas o verificar con las misma realidad estas soluciones a los problemas, mediante la observación de los hechos que ofrezca, la clasificación de ellos y su análisis.

Según Isaac Asimov (1979), el método científico, en su versión ideal consiste en:

- ◆ Detectar la existencia de un problema.
- ◆ Separar luego y desechar los aspectos no esenciales.
- ◆ Reunir todos los datos posibles que incidan sobre el problema, mediante la observación simple y experimental.
- ◆ Elaborar una generalización provisional que los describa de la manera más simple posible: un enunciado breve o una formulación matemática.
- ◆ Con una hipótesis no se pueden predecir los resultados de experimentación sin haberlos validado.

El método de investigación es en primer lugar, un método teórico en su origen y en su fin. Es un punto de partida racional y sistemático. El método es básicamente empírico, en el sentido de que su fuente de información y respuesta a los problemas que se plantean, es la experiencia.-

Este proceso investigativo metodológicamente y en términos generales abarcó inicialmente, una descripción exhaustiva sobre las ramas conceptuales del derecho positivo, doctrinas y jurisprudencia constitucional. Se recurrió también a los análisis jurídicos sobre las normas disponibles.

La complejidad de la investigación obligó a la consulta de diversos textos y entrevistas que se han enumerado en la bibliografía de este trabajo y mediante las técnicas abajo descritas.

El estudio que me ocupa hoy día, ha sido dividido en dos secciones con la finalidad de facilitar la comprensión y lectura de quienes se interesen por este tema. La Primera Sección la he titulado "La Naturaleza Jurídica de la Policía Local y Estatal" y en ella se desarrollan tres Capítulos; un inicial sobre el problema, las tesis de seguridad y el régimen de policía, un segundo Capítulo en

el que se desarrolla el marco conceptual y un tercer Capítulo que pretende esbozar legal, técnica, objetivamente al Régimen Municipal en Costa Rica y a la Policía Municipal de San José.

La Segunda Sección busca dirigir la investigación hacia la Legitimación de las Funciones de Policía en las Municipalidades y en ella realizó un análisis comparado entre el origen y la creación de la Policía Municipal. Un segundo Capítulo refiere la investigación al poder de policía y la seguridad urbana y un tercer y último Capítulo en donde realizó un análisis jurisprudencial sobre los vértices del tema.-

Finalmente, este estudio facilita a los tomadores de decisión algunas conclusiones desarrolladas en función de los objetivos propuestos y abarca algunas recomendaciones que favorecerían una mejor seguridad urbana en el país.-

El Tipo Investigación

El tipo de estudio que se utiliza es el descriptivo, por constituir éste el método idóneo para obtener el fin que se persigue con el presente análisis, mediante una comparación conceptual del derecho positivo, del derecho constitucional versus Régimen Municipal y a la luz del ordenamiento jurídico costarricense, considerando artículos de la Carta Magna, Código Municipal, Ley General de Policía, Doctrina y Entrevistas. Se recurrió también a los análisis jurídicos sobre las normas disponibles. La complejidad de la investigación obligó a la consulta de diversos textos que se han enumerado en la bibliografía de este estudio.

La consideración de investigación descriptiva se sustenta en Ary; quién opina que la investigación descriptiva trata de obtener información acerca del estado actual de fenómenos, con ello, se pretende precisar la naturaleza tal como existe en la actualidad. (Introducción a la Investigación Pedagógica, página 308).

Según Ander Egg, se trata de una investigación descriptiva, porque trata de describir una situación mediante el estudio del mismo en una circunstancia temporal – espacial determinada. (Introducción a las Técnicas de Investigación Social, página 76).

En el proceso investigativo se define la etapa descriptiva “como la determinación y precisión del tema a investigar y de los objetivos a alcanzar.” (González J, pág. 55). Toda la investigación se realiza en una perspectiva que se concreta en opciones previas ante diversas alternativas fundamentales. Han sido importantes, las aportaciones personales que sobre el tema ya en un pasado, fueron centro de discusión y polémica en diversos talleres y actividades principalmente de carácter profesional y académico.

Las Fuentes de Información

La presente investigación abarcó múltiples fuentes de información según se explican a continuación:

◆ Fuentes primarias

Se han realizado análisis a entrevistas informales realizadas a Ex - Ministros de Seguridad Pública, ex –diputados, Alcaldes Municipales, funcionarios municipales, regidores y ex – regidores municipales. La fuente primaria de esta investigación lo ha sido la experiencia del funcionario público que ha estado inmerso en el tema.

◆ Fuentes secundarias

Se ha recurrido a las normas específicas existentes y que son de mi interés como: la Constitución Política, las Actas de la Asamblea Constituyente de 1949, el Código Municipal, la Ley General de Policía y Doctrina especialmente sobre temas de orden público, poder de policía, función de policía, actividad de policía, Policía municipal, Régimen Municipal y diversa jurisprudencia internacional.

◆ Fuentes terciarias

Se hizo necesario el análisis de diversos textos, folletos, revistas y ponencias que existen sobre este tema en los centros de documentación.

Las Variables

Las variables pueden clasificarse de acuerdo a su naturaleza, a su amplitud de unidades de observación, a su nivel de abstracción, a su variación y a su posición con respecto a otras variables.

En la elaboración de las variables, es fundamental la formación de los conceptos denotativa y connotativamente. La formación de los conceptos en cuanto a su contenido ideal, es el resultado de la misma actividad cognoscitiva, incluida la sensación y la percepción del concepto.

Mediante el presente estudio se determinará:

- ◆ Sí se posibilita la existencia de la Policía Municipal del propio texto constitucional, artículo 169 de la Constitución Política y del Código Municipal.
- ◆ Las municipalidades sí cuentan con el poder de policía que le es inherente mediante el principio de autonomía municipal.
- ◆ Las policías municipales sí cuentan con facultad plena de policía dentro del cometido de la gestión de los intereses locales.
- ◆ La Policía Municipal sí tiene los mismos límites que cualquier fuerza policial, es decir la sujeción al principio de legalidad, al principio de proporcionalidad, al principio de la necesidad de la medida adoptada y al control jurisdiccional.

- ◆ Las funciones policiales en las municipalidades si son constitucionales y derivan del resguardo de los intereses locales enmarcados dentro del texto constitucional.

Dentro de la variables de la presente investigación, especialmente interesa **la falta de aplicación e interpretación del principio constitucional de Autonomía Municipal en materia del Régimen municipal.**

Definición conceptual de la variable

Para esta investigación se entiende la no-aplicación e interpretación del principio constitucional de autonomía municipal, en lo que se refiere al Régimen Municipal.

Definición instrumental de la variable

Se realizará mediante el análisis de las entrevistas informales a ex - diputados, ex - Ministros, Alcaldes, ex regidores y regidores municipales.

Definición operacional de la variable

Se observará la aplicación o no de los artículos 12, 168, 169 y 170 de la Constitución Política, artículos 4 y 74 del Código Municipal, y la inobservancia del Principio Constitucional.

SECCIÓN PRIMERA

NATURALEZA JURÍDICA DE LA POLICÍA LOCAL Y ESTATAL

CAPÍTULO I

1.1 EL PROBLEMA Y SU NATURALEZA

Este estudio propone realizar una investigación amplia sobre la constitucionalidad de la creación de la policía Municipal a cargo de los ayuntamientos o los gobiernos locales. Los señores Ricardo Alfonso Orozco Saborio, Rafael Angel Ortiz Montero, Francisco Contreras Mondragón y Miguel Chamorro González, ante una Acción de Inconstitucionalidad sobre la creación de la Policía Municipal sostienen y argumentan que ésta es de Orden Público y violenta los artículos 9, 12 y 140 inciso primero, de la Constitución Política de Costa Rica, pues en los citados artículos se establece una Fuerza Pública como función propia del Poder Ejecutivo; a consecuencia de ello, manifiestan la falta de competencia de las Corporaciones Municipales para ejercer con poder legal desde que carecerían de legitimidad constitucional para la creación de un cuerpo policial de tal naturaleza.

Interpretan, en este mismo sentido, que es difusa o imprecisa la redacción del artículo 74 del Código Municipal que autoriza el servicio de policía municipal. Argumentan que se refiere a una policía exclusivamente para los fines propios de la función municipal, aluden a que la forma amplia en que la Municipalidad lo ha interpretado es una autorización para crear una policía de Orden Público, lo cual es contrario, dicen, a la Carta Magna.

Dentro de la argumentación, dicese que la creación de una Policía de Orden Público es una función que corresponde, por disposición constitucional, al Estado y no a las Municipalidades y concretamente dentro de aquel - en razón del régimen presidencialista que rige este país - al Poder Ejecutivo a quien compete, en la figura del Presidente, y de su Ministro de Gobierno, el nombramiento y

remoción de los miembros de la Fuerza Pública; así, los artículos 9, 12 y 140 inciso primero dicen:

Artículo 9. “El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de las funciones que le son propias”.

Artículo 12. “Se prescribe 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”.

Artículo 140, inciso primero. “Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno”.

Inciso primero: “Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determinen en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil”.

Manifiestan, en su alegato, que la creación de esa policía en las condiciones antes descritas, “no es más que un ejército el cual está proscrito por el artículo 12 de la Carta Magna, y si todas las municipalidades deciden formar su policía, lo que habrá en el país es un gran ejército, del cual no existiría ningún control”.

Quienes afirman la ilegalidad de la creación del supracitado cuerpo policial, establecen, concomitantemente, que el acuerdo municipal para crear la Policía Municipal es por tanto ilegítimo y arbitrario.

Señalan la sentencia dictada por el máximo Órgano Jurisdiccional de las quince horas cuarenta y dos minutos del quince de octubre de mil novecientos noventa y seis, resolución **#5436-96**, expediente **#0539-M-96**, en la cual, expresa la Sala Constitucional:

“De conformidad con el artículo 4 inciso 9) es facultad de las municipalidades velar por el orden público, de modo que bien pueden los gobiernos locales crear los cuerpos necesarios - como lo es la policía municipal - a fin de dar cabal cumplimiento al contenido del artículo mencionado.” Hacen ver, en este pronunciamiento que la Sala Constitucional fundamenta la creación de la Policía Municipal, en el artículo 4 inciso 9 del Código Municipal, Ley N° 4574 del cuatro de mayo de mil novecientos setenta y publicado en Alcance al Diario Oficial La Gaceta 121 del dos de junio de mil novecientos setenta, al artículo 169 de la Constitución Política.”

De la jurisprudencia antes indicada, se evidencia que el citado artículo 4 inciso 9) no está en vigencia, pues fue derogado por el actual Código Municipal, Ley N° 7794 del veintisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, publicado el dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho en el Diario Oficial La Gaceta 94.

Este último Código en el numeral 74 está redactado de la siguiente forma:

ARTICULO 74. “Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios, que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo 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 de basuras, 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.

Se cobrarán tasas por los servicios de policía municipal, y mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. Los montos se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la Municipalidad para mantener cada uno de los servicios urbanos. 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 la medida lineal de frente de propiedad.

La municipalidad calculará cada tasa en forma anual y las cobrará en tractos trimestrales sobre saldo vencido. La Municipalidad queda autorizada para emanar el Reglamento correspondiente, que norme en que forma se procederá para organizar y cobrar cada tasa.”

Indican que puede apreciarse fácilmente que ambos textos difieren sustancialmente porque el primero de ellos dispone:

ARTICULO 4, INCISO 9: “Velar por la seguridad de las personas y el orden público, mediante una acción coordinada con las Autoridades y entidades nacionales”

Por el contrario, el actual Código Municipal simplemente autoriza a las Municipalidades para cobrar tasas por el servicio de Policía Municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezca por Ley.

Manifiestan que los servicios que podría poner la Ley son aquellos que se contraen exclusivamente a las funciones propias de las Municipalidades, y no de manera general.

1.2 ARGUMENTAN LA TESIS DE UN DOBLE MARCO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Se afirma que en los artículos 12, 139, inciso 3) y 140 incisos 1), 6) y 16) se establece la responsabilidad del Poder Ejecutivo, entendiéndose por éste, el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno, la seguridad del país y la administración de la policía incluso en forma represiva si fuera del caso.

Para ello, el Poder Ejecutivo suple los cuerpos de policía necesarios, financiados a través del Presupuesto Nacional, creando para ello los impuestos necesarios que no tienen relación con la seguridad ciudadana, establece con ello un servicio **TOTALMENTE GRATUITO**.

Se señala que por fijación Constitucional, conforme a la Constituyente del año 1949, se le dio a las Municipalidades autonomía, sin que ello reste la soberanía del Estado. En el acta N° 80, en la sesión N° 78 se recoge en las páginas 208 y siguientes del Tomo II de las Actas de la Asamblea Constituyente, la moción presentada por el Diputado Leiva al respecto señala:

“...las municipalidades no pueden ser órganos de la soberanía, por cuanto este concepto indica poder, capacidad de dictar leyes, plenitud jurídica de un organismo. Si un organismo es capaz de dictar sus propias leyes, es independiente. Si las municipalidades son autónomas y órganos de la soberanía en el futuro pueden llegar a presentarse muy serios conflictos, ya que nada les puede impedir dictar sus propias leyes. Como soberanos que son, podrían dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, decretar prohibiciones, ordenanzas, etc. Lo propio, es decir, que las Municipalidades son autónomas de la Administración; pero no son órganos de la soberanía nacional. Se habla de soberano Congreso, porque es el que tiene la potestad de dictar las leyes; pero no se habla de soberano Poder Ejecutivo o soberano Poder Judicial...”

Se indica que no estaba muy lejano el pensamiento del Legislador de esa época en suponer que un excesivo poder a las Municipalidades, que es una tendencia uniforme actual, podía colocar a éstas en el plano de lo arbitrario y prepotente, con la complicidad en esta ocasión, de los legisladores que aprobaron una norma a claras luces inconstitucional.

Mencionan que la Sala Constitucional, reiteradamente, ha conferido la potestad de que las Municipalidades pueden crear cuerpos de policía con funciones semejantes a la policía común, a fin de que estos coadyuven en la seguridad del Cantón, como así se desprende de los Acuerdos Municipales que le dieron origen tanto al servicio como tal, como al monto a cobrar.

Sin embargo, si las Municipalidades son entes descentralizados de la administración central, ello no la independiza a tal extremo de crear una policía diferente con naturaleza jurídica diferente a la Estatal. Ello conllevaría satisfacer una necesidad pública como se ha visto, bajo una modalidad diferente, imponiendo una carga tributaria de un servicio cuyas características son diferentes a la recolección de basura, alumbrado y limpieza que sí son objeto de divisibilidad y pueden ser calculadas para el contribuyente y no la seguridad ciudadana que como la policía civil es gratuita y financiada por impuestos por medio de la Caja Única del Estado.

En este sentido, se desvirtuaría la naturaleza jurídica que por mandato Constitucional le fue conferida al Poder Ejecutivo para proteger a la población, al crearse un cuerpo de Policía Pública, por ser las Municipalidades entidades de servicio público, bajo la modalidad de tasas, ya a título oneroso, cuando debe ser gratuito y financiado por impuestos.

1.3-SEÑALAN COMO UNA TERCERA ARGUMENTACIÓN LA RESPONSABILIDAD DE LA SEGURIDAD ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO.

Precisamente, una de las características de esta necesidad pública, que es la seguridad ciudadana, es que los cuerpos de policía deben actuar en forma preventiva y represiva, donde se encuentren localizados los mayores problemas patológicos que enfrenta la sociedad como lo son la delincuencia, la prostitución, el alcoholismo y la drogadicción.

Para combatir estos males, no se puede establecer un feudo de protección, sino que las fuerzas policiales deben concentrar sus unidades donde en cada instante se necesiten, sea patrullando o acudiendo a un llamado.

La abstracción de este servicio, hace que no pueda existir responsabilidad directa del Estado en forma pecuniaria sobre los asaltos, robos y otros delitos de mayor calibre que día a día cuantifican los récords de delincuencia del país.

Por ello, el Estado y ahora las Municipalidades no pueden prestar dos servicios indiferenciados, dado que ambos, por ser públicos, deben contener los mismos soportes cuales son la gratuidad y la carga impositiva a través de impuestos.

En caso de cometerse un ilícito, cancelándose este servicio obligatorio e individualizado, dónde está la responsabilidad de la Administración por la “insuficiencia u adolecencia” de este servicio. Es obvio que el someter al contribuyente a esta carga impositiva so amenaza de hipoteca legal sobre su propiedad, ésta es **TOTALMENTE INCONSTITUCIONAL**.

1.4- COMO UN CUARTO ARGUMENTO SEÑALAN QUE EL RÉGIMEN MUNICIPAL CARECE DE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EJERCER EL PODER DE POLICÍA MUNICIPAL.

Se afirma que el fundamento constitucional del Régimen Municipal lo constituyen, esencialmente, los artículos 169 y 170 de la Carta Magna.

El primero, establece que el Gobierno Local tendrá a su cargo **LA ADMINISTRACIÓN DE LOS INTERESES y SERVICIOS LOCALES DE CADA CANTÓN**. El segundo texto señala que, para los efectos de aquella **ADMINISTRACIÓN**, las corporaciones municipales gozarán de autonomía.

En cuanto a sus gastos - para los fines de aquélla administración - las Municipalidades emiten sus propios presupuestos, cuya aprobación y fiscalización están a cargo de la Contraloría General de la República (artículo 175 de la Constitución Política).

Ya se sabe que en el campo del Derecho Público la competencia del ente está delimitada y circunscrita por la norma en el rango correspondiente. En este caso, por la norma constitucional.

De lo anterior se colige que las Municipalidades son organismos autónomos cuya competencia consiste exclusivamente en la Administración de los intereses y servicios LOCALES cantonales. Esa Administración, debe existir, bajo ciertas normas, en procura de la mayor felicidad y satisfacción de los habitantes del Municipio.

El mantenimiento del orden público es competencia del Poder Ejecutivo. Esto es así, no sólo por la naturaleza misma de las cosas, sino porque dentro de la clásica división de los Poderes del Estado es a éste a quien ha correspondido siempre tal responsabilidad y es así, porque el orden público es un valor jurídico nacional, no local ni provincial. Atañe a la estabilidad misma del Estado. El resguardo de la seguridad nacional, tanto interna como externa, no es un servicio local, ni cantonal.

De todas maneras, tampoco debe considerarse como un servicio, en estricto sentido. Es una función esencial y obligatoria del Estado que se realiza por medio de uno de sus elementos: el Gobierno y, dentro de él, como ya se dijo, el Poder Ejecutivo. La responsabilidad del mantenimiento del orden público (la seguridad pública) no es delegable. No puede ser delegada porque atañe precisamente a uno de los fines esenciales del Estado, toda vez que en ello está comprometida su propia existencia.

La única excepción a esta norma, que confirma la regla, es la intervención que en esa materia tiene el Tribunal Supremo de Elecciones y esto en forma limitada y únicamente “...**para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas**”. (Artículo 102, inc. 6 de la Constitución Política). Empero, pese a esto, nadie podría interpretar que la Fuerza Pública (Poder Ejecutivo) está enajenando ahí sus facultades en lo concerniente al mantenimiento del orden público nacional pues sigue siendo su responsabilidad jurídica y política.

Estos principios los recoge nuestra Constitución Política en sus artículos 12, 120, 139, inciso 3, 140, incisos 1 y 16.

En resumen, la seguridad pública es una función estatal a cargo del Poder Ejecutivo cuyos destinatarios son todos los habitantes del país, incondicionalmente sin entrar a considerar su posición socioeconómica, así como tampoco si son propietarios o no, de bienes inmuebles.

El artículo 74 del Código Municipal, establece:

“Que la policía es un “servicio municipal”, de igual naturaleza que el alumbrado público, la limpieza de calles y la recolección de basura. Para tales fines, igualmente autorizó a las corporaciones municipales a cobrar la tasa correspondiente más un diez por ciento”.

A juicio de algunos ciudadanos, tal disposición, en lo que concierne a la policía, no sólo es inconstitucional, sino, además inconveniente y atentatoria, precisamente, contra el orden público en su más amplio sentido.

En primer lugar, manifiestan quienes creen en la inconstitucionalidad de la Policía Municipal, que la norma municipal, no sólo comete el desliz de asimilar o igualar la seguridad ciudadana a los servicios de recolección de basura, pues ésta no introduce ninguna disposición que permita interpretar a estos cuerpos como subordinados a la Fuerza Pública del Gobierno Central (**Expediente N°99-005667-007-CO-M, Acción de Inconstitucionalidad**).

Si las Municipalidades son corporaciones autónomas por mandato constitucional, interpretan que la Policía Municipal será igualmente autónoma. Esto es, se tendrían ochenta y tantas policías autónomas a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

Si a esto agregamos que tradicionalmente las Municipalidades han sido muy celosas de su autonomía, entonces no se tiene ningún motivo para creer o suponer que la Fuerza Pública municipal estará sometida a la Fuerza Pública nacional.

El orden público es de dimensión nacional, es un bien jurídico no individualizado que trasciende los límites de la jurisdicción municipal. Los problemas y situaciones que se afrontan en el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, no son cantonales. La fuerza pública no puede estar

inhibida en su competencia para el cabal cumplimiento de sus funciones por límites cantonales o vecinales.

Como bien indica la Constitución (Art. 169 supra cit.) el Gobierno Municipal tiene a su cargo la administración de los intereses y servicios en cada cantón. La organización y operación de un cuerpo de policía no cabe dentro de esta determinación constitucional. En esta misma línea se desprende del folio 233 y 234 de las Acciones de Inconstitucionalidad acumuladas en el Expediente N°99-005657-007-CO-M, en las que se cita al tratadista George Jellinek, citado por Hans Kelsen en su Teoría General del Estado al decir que:

“Los municipios, como el Estado, tienen un territorio, súbditos y un poder independiente. Pero se distinguen del Estado en que el Municipio, no posee un imperium originario (el subrayado es del original), - sino que le ha sido prestado por el Estado. Todo imperium (lo mismo) de un municipio es derivado, incluso aquellos derechos de soberanía que se le han concedido derechos propios. Los de soberanía del municipio, no son nunca derechos originarios. Su territorio es, al propio tiempo, territorio del Estado; sus súbditos, súbditos del Estado y su poder está sometido al del Estado. Estas corporaciones territoriales descansan en una base social que no ha creado el Estado, a saber: la comunidad de intereses de los vecinos...”

Más adelante, el tratadista citado agrega:

“Gozan, en este sentido (los municipios) del derecho a instituir órganos propios, a la admisión de miembros, a administrar sus bienes, a gobernar los asuntos locales; en una palabra, ejercen la función administrativa privada dentro de la extensión de que antes hemos hablado...”

Así las cosas, si la Constitución ha concedido a las Municipalidades una autonomía para administrar los servicios cantonales, no es posible escaparse de ese marco para ampliar su competencia y su “imperium”, en palabras de Jellinek, autorizándolas a organizar un sistema policíaco para atender la seguridad ciudadana y el orden público, funciones que, como se han señalado, corresponden privativamente al Poder Ejecutivo.

Pero volviendo al argumento central, la persecución de las organizaciones criminales, no es, no puede ser, competencia municipal. Esa función es del Estado del Gobierno, del Poder Ejecutivo, en fin, de los organismos nacionales encargados y especializados para tales tareas, regidos por la jerarquías legales respectivas.

CAPÍTULO II

2.1 ANTECEDENTES TEÓRICOS Y PRÁCTICOS

La creación de la Policía Municipal se ha venido gestando en ámbito del Régimen Municipal, situación que permite volver a aquellas épocas cuando la policía de ronda era un funcionario municipal. En el pasado la asistencia a la seguridad ciudadana era cometido del municipio; aún para las postrimerías del siglo XIX, tal actividad se encontraba a cargo de las corporaciones municipales y éste pasó a ser controlada por el Estado, por falta de recursos económicos de los ayuntamientos.

Esta visión del pasado sintetiza la capacidad de los municipios en la integración a los intereses más directos de las comunidades, aspecto que es de trascendental importancia para los efectos del proyecto de investigación.

San José, como ciudad capital, no es descendente ni estacionaria, crece desde diferentes factores sociales, culturales y económicos, transformándola en una metrópoli en donde desde el campo de la seguridad se necesitan cambios para el mantenimiento de una ciudad ordenada y pacífica.

Manifiesta el tratadista español José María Rico:

“La policía debe ser esencialmente un servicio municipal, cuyo principal objetivo será dedicarse de manera prioritaria a la satisfacción de las necesidades del municipio. Su organización y administración deben conformarse a los principios modernos y reconocidos de gestión, recomendándose, desde un punto de vista operativo la descentralización del servicio por distritos”. (Rico. Op. Cit. Pág. 25.)

2.2-CONCEPTOS FILOSÓFICOS FUNDAMENTALES PARA ESTABLECER JURÍDICAMENTE LA POLICÍA MUNICIPAL

La Constitución Política reza en el Art. N° 169: ***“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del gobierno municipal”.***

Al respecto el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, IX Edición, por **“intereses”** dice: **“La conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material”**, de manera que se puede concluir que los intereses son: Las necesidades o conveniencias colectivas o individuales y de orden material y moral.

El concepto de servicio local o público, se debe entender como una organización administrativa o regido por la administración pública. Téngase claro que las Corporaciones Municipales forman parte de la administración pública, como entes territoriales.

Como complemento de la potestad constitucional, el Código Municipal, en su Art. N° 4, dice:

“Corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional”; inciso N° 9 dice: **“velar por la seguridad de las personas y el orden público, mediante una acción coordinada con las autoridades y entidades nacionales” (DEROGADO).**

ARTICULO 74. “Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios, que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo 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 de basuras, 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.

Se cobrarán tasas por los servicios de policía municipal, y mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. Los montos se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la Municipalidad para mantener cada uno de los servicios urbanos. 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 la medida lineal de frente de propiedad. La municipalidad calculará cada tasa en forma anual y las cobrará en tractos trimestrales sobre saldo vencido. La Municipalidad queda autorizada para emanar el Reglamento correspondiente, que norme en que forma se procederá para organizar y cobrar cada tasa.”

Antes de dar una definición de lo que se debe entender por Policía municipal, se puede plantear, lo que en los tratados básicos se entiende por Policía Administrativa. Así Garrido Falla, concibe la policía administrativa como: **“el conjunto de medidas coactivas utilizables para la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin público”**; y la define como:

“aquella actividad que la administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, para garantizar el mantenimiento del orden público, limitan los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos”. (Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. II, Madrid 1971, pág. 161).

La policía administrativa supone una de las manifestaciones típicas de la actividad administrativa, que junto con la de fomento y servicio público, determinan el Art. N° 12 de la Constitución Política la cual establece que para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las policías necesarias, siendo congruente la facultad constitucional y legal del Régimen Municipal de poder contar con su policía administrativa, para cumplir con los objetivos propios del régimen. (Lic. Herbert Obando Durán, Dirección Legal IFAM, informe N° DL-408-91.)

Dentro de la doctrina internacional se considera a los Gobiernos:

“...Como entes administrativos ejercen funciones de policía. Estas actividades pueden ejercerlas con base en el propio orden jurídico municipal, como potestad propia autónoma referida a los campos de su actividad, y como delegados de la administración central”. (Morales Ehrlich, José Antonio, *el Municipio en el Progreso de Desarrollo*, 1979, pág. 295).

2.3 CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO

El orden es una de las condiciones necesarias e indispensables para la vida de los individuos de la Nación y para la existencia de toda agrupación. Sin orden público no puede darse la paz, la tranquilidad, ni la estabilidad en la posesión de las cosas, en una palabra, no puede haber seguridad.

Para el profesor Posada el orden público “es aquella situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado cuando se desarrollan las diversas actividades, individuales y colectivas, sin que se produzca perturbaciones o conflictos”. Otro tratadista, Capitán, caracteriza “el orden público, como el conjunto de normas e instituciones cuyo objeto consiste en mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares; de los cuales no pueden apartarse éstos, en principio, en sus convenciones”. (**Estas dos últimas definiciones han sido tomadas del Diccionario de Derecho Usual del ilustre tratadista argentino Guillermo Cabanellas, Tomo III, página 131**).

La Sala Constitucional ha dicho acerca del orden público que se debe entender como la integridad y supervivencia de los elementos fundamentales del Estado, o como: “...**el conjunto de principios que, por una parte, atañen a la organización del Estado y su funcionamiento y, por otra, concurren a la protección de los derechos del ser humano y de los intereses de la comunidad, en justo equilibrio para hacer posible la paz y el bienestar de la convivencia social**” (**Resoluciones N° 3173-93 Y 3550-92**).

De lo señalado por el máximo tribunal constitucional de este país, el orden público es un concepto muy amplio. La seguridad ciudadana es precisamente una de las consecuencias de la existencia del orden público. Existirá seguridad para los ciudadanos en sus personas, sus derechos y sus bienes si a los Poderes Públicos le es posible guardar un orden.

2.4- CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

La Seguridad Ciudadana es la situación social que garantiza o permite el pleno ejercicio por parte de los ciudadanos, de todos y cada uno de los derechos que ostenta, tanto individuales como colectivos. La Seguridad Ciudadana es un derecho y un deber de todos los ciudadanos.

Ésta presenta un inventario mucho más amplio de situaciones y, bajo su idea, tendríamos cubierta toda una serie de conocimientos, que irían desde las agresiones ambientales, como puede ser la de arrojar basura a un río, o de contaminación atmosférica, hasta el más incalificable acto terrorista como la toma de una sede diplomática.

Queda aquí plenamente identificada como la capacidad de ofrecer a los ciudadanos garantías suficientes para hacer uso de las libertades fundamentales que aparecen previstas en la Carta Magna.

La implantación de una policía municipal tiene como fin un servicio de orden comunitario, creado por la necesidad de conseguir una policía plenamente identificada con sus comunidades y habitantes, a la que podrían acudir siempre, no sólo en la persecución de un delito, sino en la cotidianeidad, mejorando su calidad de vida.

La puesta en servicio de esta policía en el Cantón Central de San José, ha sido acogida con agrado por los ciudadanos, hasta el punto de llegar a elogiar a la Municipalidad de San José por haber concebido tan prometedora idea, siendo el comentario general “el incremento de más efectivo por considerar que la permanente presencia de estos policías en la calle conlleva tranquilidad y seguridad”. (Yadira Mondol, “Precaria vigilancia en el Sur”).

Hoy en día los ciudadanos, víctimas de un aumento palpable de la inseguridad ciudadana, exigen a las corporaciones locales su participación en la resolución de esta problemática. Se entiende por “seguridad” no sólo la referencia a los aspectos puramente delincuenciales, sino al control de cualquier tipo de agresión de la que pueda ser objeto el ciudadano, abarcar tanto las relacionadas con el medio ambiente, como la sanidad, el urbanismo o la seguridad vial, entre otras.

En un esfuerzo las Administraciones Locales deben ofrecer atención a los ciudadanos en el área de seguridad, sin menoscabo del reconocimiento y respeto a otras fórmulas encaminadas al mismo fin.

2.5-CONCEPTO DE POLICÍA MUNICIPAL

Se puede definir como: “aquel cuerpo que desarrolla plenamente las funciones públicas de vigilancia y seguridad dentro de los municipios, con autonomía funcional en el ámbito de su jurisdicción y colaborador de otras autoridades administrativas y que está concebida bajo los principios de una organización jerárquica y disciplinada”. (Don Pedro Martín Pérez, Actualidad Administrativa, N° 36, semana N° 28, sep-4 de oct, 1987, pág. 2082).

El concepto del autor del presente estudio sobre la Policía Municipal, es el siguiente: “es un colectivo policial que se puede definir como una modalidad de vigilancia pública que busca disminuir los problemas de delincuencia gracias a una mayor cooperación con la ciudadanía, promueve un servicio más preventivo y proactivo. Es la responsable de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales de carácter municipal, resguarda el patrimonio municipal y la recuperación, custodia de los espacios públicos brindando un servicio visible y accesible equitativo y sin discriminación.

En su accionar debe prevalecer el principio de legalidad y el debido proceso, así como el irrestricto apego a los derechos fundamentales de las personas.

Es un cuerpo profesional, consultivo y participativo, de servicio a la comunidad, abierto e identificable, centrado en el pueblo visible y accesible equitativo y no discriminatorio con un servicio de calidad cortés y eficiente, constituyéndose como ejemplo para otras instituciones afines del país”.

El autor del presente estudio aclara, la Policía Municipal se diferencia por el nivel sobre el que actúa, las competencias de estas policías deben ser el máximo y en su ejercicio no van a funcionar ni como una Policía **de segunda clase**, ni como **una Policía auxiliar**, sino como una Policía plena a la que le compete claramente atender desde la perspectiva constitucional, los intereses locales de las comunidades. Sin embargo, este tipo de organización, su funcionalidad policial será efectiva a partir de los diferentes grados de problemas que existen en el campo de la seguridad de los habitantes, incluso aunque normativamente estén delimitadas las funciones; ahora bien existen situaciones que repercuten en el clima de seguridad ciudadana, pues se producen en un mismo espacio territorial, en el espacio de la ciudad.

CAPÍTULO III

3.1- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO COSTARRICENSE EN MATERIA DE SEGURIDAD

Históricamente se observa que a las Municipalidades se les ha encomendado una participación directa en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Se atribuían a las policías locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía, recogiendo, entre otras, la ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano, añadiendo la de vigilancia y protección de personas y bienes de carácter local.

En el pasado, al sufrir los ayuntamientos una crisis de institucionalidad por parte del Estado, se observa su decadencia y desestabilidad, cuando el presidente Braulio Carrillo, prácticamente fue clausurando los municipios hasta suprimirlos a todos. Relata la Licda Magda Inés Rojas que en el devenir histórico del Régimen Municipal:

“Se nota desde el momento mismo de la independencia una orientación constante hacia el fortalecimiento del poder central frente a los ayuntamientos. Con la llegada de Carrillo al poder, no era posible que toda la experiencia política anterior pasara inadvertida, que la gestión sediciosa y disgregante de los municipios, en la concepción tradicional existente no encontrara más que pequeños obstáculos, cuando, por la consecuencia de sus actos en poder central y el pueblo republicano habían tenido que hacer grandes esfuerzos. Carrillo era un político sagaz, enérgico y pragmático, por lo que no podía dejar pasar la oportunidad de someter o reducir al mínimo el poder de los municipios.

Esto para las orientaciones prevalecientes en el periodo positivo y constituía no un retroceso, sino un avance, tanto en la afirmación republicana como en la futura utilización democrática y constructiva del mismo instituto municipal”. (Rojas, Magda Inés. El Poder Ejecutivo en Costa Rica. San José, editorial Juricentro, 1990, págs. 26-27)(sic.).

A partir de lo anterior, prácticamente fue desapareciendo el servicio de seguridad y orden a cargo de las municipalidades..

A la crisis política de la Municipalidad se le une la crisis financiera para el sostenimiento de la policía municipal y así; según la historia política:

“En 1886 las municipalidades se ven obligadas a devolver el cargo de policía al Poder Ejecutivo por no contar con los fondos necesarios para su organización y sostenimiento. En realidad, esta falta de recursos no era nada nuevo, ya que, desde mucho tiempo atrás las Municipalidades se venían desenvolviendo en una constante crisis económica”.

3.2 EVOLUCION HISTÓRICA EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE SERVICIO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Como a continuación se expone, en la evolución histórica del Régimen Municipal se muestra que, desde el período colonial y durante la mayor parte del siglo XIX, los ayuntamientos jugaron un papel clave en impulsar la seguridad ciudadana, lo cual, entre otro orden de cosas, contribuyó a constituir las bases del sistema democrático del país.

- a) 1812, la Constitución de Cádiz, título Gobierno Interior de los Pueblos, señalaban funciones de policía, municipio y salubridad.
- b) 1828, el Gobierno Interior de los Pueblos atribuía a las municipalidades funciones de policía de seguridad y orden.
- c) 1862, bajo las ordenanzas municipales, los municipios mantenían la: seguridad, el orden la tranquilidad pública.
- d) “El Régimen Municipal en el Código Penal en su Art. N° 311 consideraba: a los agentes de policía municipal investidos de autoridad para ejecutar detenciones”.

- e) El 4 de mayo, de 1970, al promulgarse la ley N° 4570, (Código Municipal) pareciera que el espíritu del legislador interpreta los tiempos; y deja plasmado en el Art. N° 4; inciso 9, el velar por la seguridad de las personas y el orden público, en una función compartida con el ente regulador de la seguridad pública.

3.3 POLICÍA MUNICIPAL DEL CANTÓN CENTRAL DE SAN JOSÉ

Históricamente, la Municipalidad de San José, desde sus inicios, ha tenido siempre en cuenta la necesidad de ofrecer a los vecinos del cantón un servicio de seguridad ciudadana eficiente y eficaz y es así, dentro de su seno que para el III Congreso Nacional de Municipalidades llevado a cabo del 17 de marzo al 19 de marzo de 1957, se le encomienda al Licenciado Arnoldo Jiménez Zavaleta, por encargo de la Municipalidad de San José, el anteproyecto de Ley Orgánica Municipal, de donde merece extraerse, entre otras, una atribución que llama la atención:

“La seguridad pública local de los vecindarios ante el daño, peligro o perjuicio”.

El Régimen Municipal en el Código de Procedimientos Penales, decía en su Art. N° 311:

“La orden de detención deberá ser ejecutada por la policía de orden y seguridad, y en su defecto, por los agentes de policía municipal”.

Por considerarlo de importancia, se inserta aquí, lo referente al caso que ocupa este estudio en el Reglamento de Administración local de San José, propiamente de la Municipalidad de San José, ya que, es ésta, de todas las municipalidades, la que tiene a su cargo una Sección de Policía Municipal.

En el capítulo N° 8, Art. N° 39, decía:

“El Jefe de la Sección de Policía es el agente principal de policía municipal, al que corresponde la expedición de todos los asuntos que se motiven en este ramo. Actúa dentro de las atribuciones que las leyes, los acuerdos especiales y las citas que el presente reglamento señala.

La Municipalidad distribuye la administración de sus servicios en las siguientes Secciones”:

- | | |
|--------------------------------------------------|-------------------|
| ◆ Secretaría | ◆ Sanidad |
| ◆ Tesorería auxiliar visadora y pagaduría | ◆ POLICÍA |
| ◆ Contaduría y catastro | ◆ Mercados |
| ◆ Obras | ◆ Matadero |
| ◆ Oficinas de intervención | ◆ Almacén |

Obviamente, la función de policía era administrada como servicio, por parte de las municipalidades, y en este caso preferencial, del municipio josefino.

SECCIÓN SEGUNDA LEGITIMACIÓN DE LAS FUNCIONES DE POLICÍA EN LAS MUNICIPALIDADES POR MANDATO CONSTITUCIONAL

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

1.1-ANÁLISIS LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LA CREACIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL

Diferenciación entre la Función de Fuerza Pública y Policía Municipal:

La seguridad ciudadana debe ser competencia exclusiva del Estado, corresponde su mantenimiento al Poder Ejecutivo, pero con la posibilidad de que se ejercite en las distintas administraciones públicas a través de sus respectivas policías, ajustando su actuación al principio de cooperación recíproca y coordinación orgánica que establezcan los órganos de seguimiento, tanto en ámbito estatal como municipal.

La policía integrada en los poderes públicos tiene la principal misión de proteger aquellos derechos y libertades y garantizar el estado de seguridad que permita el efectivo ejercicio de aquellos. Frente a la necesidad de mantener el orden público establecido a toda costa, emerge la necesidad de garantizar la seguridad de los miembros de la comunidad, de proteger, auxiliar y ayudar al ciudadano para el logro del bienestar social en la armónica convivencia con los demás. Frente a la concepción de policía como representante coactivo del poder público y brazo político del gobierno, nace la figura del policía como servidor público: **“policía al servicio de la comunidad”**.

En el primer grado de seguridad lo aporta el ciudadano mismo: cuando ayuda a un ciudadano a cruzar la calle, cuando avisa a la policía al cometerse un atraco, cuando denuncia la venta ambulante ilegal, entre otros.

Un segundo grado de seguridad, que se puede denominar de prevención y auxilio, estalla dentro del campo especializado, profesionalizado:

Actividad administrativa de información, policía de ordenanzas municipales, ordenación y regulación del tránsito, medio ambiente, entre otras, es en este nivel donde la policía municipal tiene o debe tener su campo de actuaciones específicas. Así, por ejemplo: asistencia a heridos, hundimientos, vigilancia de obras y disciplina urbanística, control de productos alimenticios, inspección de mercados y otras.

De la manera expuesta se entiende al policía municipal como integrante de un cuerpo de policía comunitario, que no constituye un cuerpo social separado, ya que su justificación se encuentra en la existencia de una sociedad de la que emana y a la que sirve, y para que no se quiebre la confianza que la sociedad comunitaria depositara en él, hay que destacar, por encima de cualquier otra, la necesidad de que ese policía tenga una alta calificación profesional: profesionalidad por información y por convicción.

Falta por mencionar el tercero y el último grado de seguridad, que comprende el tratamiento y represión del delito, misión por cumplir específicamente por parte de los cuerpos de policía especializados, dependientes del Gobierno Central de la República, investigando los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurando los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente.

De todo lo expuesto se deduce que la Policía municipal, en materia delictiva, no tiene funciones específicas, ni tampoco la función de investigación y persecución de delitos; pero sí puede actuar ante aquellos delitos infraganti en las vías o espacios público que observe cometer, procediendo a la aprehensión de los responsables dando parte a la autoridad judicial competente.

1.2-Análisis del nivel competencial de las Municipalidades en materia de Seguridad Urbana.

De conformidad con la jurisprudencia patria, **El Régimen Municipal**, constituye una modalidad de descentralización territorial del poder político. Los artículos 169 y 170 de la Constitución Política sostienen que “...**la administración de los intereses y servicios locales estará a cargo del Gobierno Municipal**” gozando éste de autonomía y de recursos propios, pero sometida, en cuanto a su gestión presupuestaria, a los controles de la Contraloría General de la República, (**Según la Resolución N°005445-99, de la Sala Constitucional**).

Es necesario definir qué se debe entender por interés y/o servicio local, a efecto de determinar si las tareas de **seguridad urbana o local**, constituyen una competencia municipal, con el propósito de definir si esta actividad se enmarca dentro de los términos: **interés o servicio local**.

Al respecto, la Sala Constitucional ha sostenido que los intereses y servicios municipales son aquellos que emanan como necesarios para los habitantes de la comunidad circunscrita al ámbito geográfico delimitando su competencia territorial del Gobierno Local. De manera tal que sus cometidos son genéricos, en tanto no hay enumeración detallada de los mismos, más sólo una indicación de su ámbito competencial¹.

¹ Sala Constitucional N°:5445, de las 14:30 hrs. Del 14 de julio de 1999.

Ante la necesidad de definir el ámbito de competencia del Gobierno Local, la Sala Constitucional ha sostenido que:

“A partir de 1949, se otorga a la Municipalidad la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, estableciéndose que la misma estará a cargo de un Gobierno Municipal..., e indicando que goza de autonomía..., claro que a partir de la promulgación de la Carta Magna, las Corporaciones Municipales tienen a su cargo la administración de los intereses locales, para la cual se otorga autonomía, incluida la presupuestaria, aunque sujeta a la Contraloría General de la República..., sin embargo..., la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado (id. Folio 81) de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otras cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos..., de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la Ley la que debe hacerlo o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisdiccional que de esos contenidos haga el control jurisdiccional”.²

Si se interpreta que la Sala Constitucional pretende que sean la Ley o el Juez quienes otorguen o determinen las competencias municipales específicas de los Gobiernos Locales, se partiría de una interpretación que presenta problemas en su fundamento lógico, dado que se concluiría que es la Ley o el Juez quienes determinan de forma específica lo que la Constitución otorgó de forma genérica y casi limitada. Del texto de la Constitución, y sin entrar a un análisis más exhaustivo, se hace evidente que las únicas competencias que le son negadas al Gobierno Local son aquellas que la propia Constitución Política otorga a otros entes o a los Supremos Poderes del Estado. De tal forma que no es la Ley o Juez los que otorgan el ámbito competencial del Gobierno Local, ya que ninguno de ellos puede limitar las competencias municipales más allá de lo que en efecto ha otorgado la Constitución.

Por el contrario, se debe entender que la Sala Constitucional ha pretendido indicar que son la Ley y la autoridad judicial quienes pueden reconocer la existencia de competencias municipales concretas, estando en sus manos la labor de ir, conforme surjan las necesidades de los munícipes, desdoblando el ámbito concreto de las competencias municipales³.

En cuanto a la materia de Policía Municipal: la Sala nunca ha negado la constitucionalidad de la Policía Municipal. Sí ha delineado, progresivamente, las facultades de dicha dependencia municipal. De igual forma, se ha preocupado por facilitar los elementos de juicio necesarios, para poder entender qué lugar le corresponde a este cuerpo de policía dentro del universo de la Fuerza Pública; es necesario, al efecto, aclarar cuáles son las competencias que efectivamente posee el Presidente de la República sobre los cuerpos de policía y cuáles competencias se encuentran otorgadas de forma compartida, entre éste y el Ministro de Gobierno del ramo.

Por Policía se debe entender:

“...manifestación del poder de la autoridad del Estado, para cumplimiento de los expresados objetivos. De modo especial, la Administración necesita un cierto poder coactivo que asegure el mantenimiento del orden público y a este fin tiende la policía en el régimen social que rija. Esta realización del orden público necesita de ciertos elementos activos que dé fuerza al poder coactivo del Estado; pero esta fuerza no tiene por misión la de ser disgregadora, sino la de cumplir fines de carácter esencial..., POLICIA ADMINISTRATIVA. Aquella que tiene por finalidad impedir los delitos previniéndolos...”⁴.

Por otra parte se debe entender por Fuerza Pública:

“El conjunto de agentes armados que el Gobierno tiene a su disposición para lograr mediante la fuerza del cumplimiento de los actos-hechos conforme a derecho- y el mantenimiento del orden y paz públicos. La fuerza pública comprende: 1) La Fuerza Pública Civil constituida por todos los agentes de la policía (General, local, especial); 2) Fuerza Pública Militar constituida por la gendarmería y el ejército propiamente dicho...”⁵.

² Sala Constitucional N° 6469, de las 16:20 hrs. Del 8 de octubre de 1997.

³ Sala Constitucional N° 5445, de las 14:30 hrs. Del 14 de julio de 1999.

⁴ Canabella, Guillermo: Diccionario Enciclopédico De Derecho Usual, edit. Heliasta, 27ª edición, Argentina. 2001, pág.:293.

⁵ Capitán, Henry: vocabulario jurídico, edit. De Palma, 8ª edición, Argentina, 1981, pág. 325

Es decir, que de conformidad con la doctrina los Cuerpos de Policía son creados para garantizar los más altos intereses del Estado y la Nación. Está conformada por agentes que procuran “...**hacer reinar el orden, la tranquilidad, y la seguridad del Estado...**”⁶. En igual sentido, la Constitución Política, en su artículo 12 dispone que “ **Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.**” Nótese que no se refiere a los efectivos de la fuerza de policía, sino a las **fuerzas de policía plural**, con lo cual, cabe interpretar que no se circunscribe a la existencia de un sólo cuerpo de policía, sino a todos aquellos que sean necesarios.

Ahora bien, **¿quién determina dicha necesidad?** Si se parte del hecho de que en este país rige un sistema Democrático Republicano, libre e independiente, en el cual la soberanía reside exclusivamente en la Nación,⁷ se debe concluir que es, en primera instancia, ante la necesidad de la ciudadanía, que surge la obligación de crear nuevos cuerpos de policía y es precisamente en función de este proceso de causa-efecto, que existe la base jurídica, para que surja la Policía Municipal.

Es durante las últimas décadas del Siglo XX cuando que se agudiza el sentimiento creciente de inseguridad ciudadana en las áreas públicas de las ciudades y cuando se establece la imposibilidad, o incapacidad de las autoridades nacionales para entender las exigencias locales en el campo de la seguridad y es por ello que principalmente en los centros residenciales y urbanos de este país, cuando surge la necesaria respuesta de los Gobiernos Locales de incursionar en ese campo, con la creación de las Policías Municipales. Esta respuesta se da, por ser las Municipalidades, las Corporaciones encargadas de la administración de los servicios e intereses locales, tanto por designio constitucional como por así ratificarlo el legislador, no sólo en el anterior Código Municipal, sino también en el actual. Y es por esa situación de inseguridad ciudadana, que las Municipalidades se ven compelidas por la ciudadanía a implementar y brindar un servicio de

⁶ Capitán, Henry. Idem

⁷ Constitución Política, art. 1 y 2.

seguridad urbana que venga a complementar la labor en esta área, de la llamada fuerza pública nacional. Por tal razón, que en la jurisprudencia nacional se da un trato diferenciado entre lo que son los cuerpos de policía que forman la “fuerza pública” y aquellos que no lo son. Esta diferenciación ha obedecido a interpretaciones históricas, respecto a las funciones y rango de acción de los cuerpos de seguridad policial del Estado⁸ y no atendiendo a un desarrollo científico- doctrinal sobre el tema.

Volviendo a un análisis puramente jurídico-gramatical, se deduce que todas las fuerzas de policía administrativa, incluida la municipal, forman parte de la Fuerza Pública- en sentido amplio -. Sin embargo, la exclusión de la Policía Municipal del ámbito de la Fuerza Pública obedece más una labor de axiológica que a un análisis científico o doctrinario. Es decir, que dicha exclusión obedece más a la necesidad de algunos intérpretes de contener, dentro de la “Fuerza Pública Nacional” a los cuerpos públicos de policía que tradicionalmente han existido como parte del Poder Ejecutivo; pero no necesariamente, constituye una construcción terminada, sino que se encuentra, junto como todo órgano del Estado, sujeto a modificaciones históricas. Según surgen las necesidades de los ciudadanos que conforman la Nación. Surge así una encrucijada histórica que coloca a la Policía Municipal entre quienes la consideran inconstitucional por no pertenecer al Gobierno Central y otros, para quienes de forma tímida han empezado a cambiar la existencia de la Policía Municipal⁹; pero con cierta timidez a la hora de determinar sus competencias.

En este sentido, por un lado se sostiene que:

“...Nuestra Constitución Política para preservar el orden, la defensa, y la seguridad del país..., ha optado por una responsabilidad concentrada en el Poder Ejecutivo, bajo el mando exclusivo del Presidente de la República, lo que excluye al sistema municipal, puesto que no pueden ser compatible la autonomía municipal y la centralización del mando de la “fuerza pública”¹⁰.

⁸ Voto de Corte Plena, de las 09: 30 hrs. Del 26 de setiembre de 1973.

⁹ Sala Constitucional, N| 10134, de las 11:00 hrs. Del 23 de diciembre de 1999.

¹⁰ Contraloría General de la República, Oficio N°:QJ-080-2000, criterio sobre proyecto de “ Reforma al Código Municipal para la creación del Impuesto de Policía”, expediente legislativo N°:13956.

1.3- Análisis Constitucionales y Legales que dan origen al servicio de Policía Municipal

El tema de la policía se encuentra desarrollado en la Constitución Política en los artículos 12 (ya citado), 139 inciso 3) y 140 incisos 1), 6) y 16).

El artículo 12, como ya se indicó, dispone que: **“Para la vigilancia y conservación del orden público habrá las fuerzas de policía necesarias”**. Ello, por la necesidad de mantenimiento del orden público como forma de garantizar no sólo la supervivencia del Estado (como órgano de gobierno), sino también la de la Nación (como conjunto de personas que comparten un mismo origen, historia y destino socio – cultural).

El Ayuntamiento del Cantón Central de San José comienza a construir, desde aquella perspectiva constitucional, artículo 169 de la Constitución Política, políticas de libertad, de solidaridad y igualdad, considerando que, desde el Régimen Municipal, se pueden corregir múltiples carencias y defectos de la sociedad, a partir de que la ciudad es un espacio de libertad; pero también supone un espacio de marginación y exclusión social. Con la defensa de esta idea no se está haciendo otra cosa que reconocer una importante demanda social:

“Los ciudadanos quieren que los problemas de su Ciudad se resuelvan en el ámbito político de su Ciudad, el ámbito que les resulta más cercano”.

La Sala Constitucional en referencia a esto, ha señalado que conforme al artículo 169 de la Constitución, que todo aquello que afecte los intereses locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal, y por ende la encargada de la administración de los bienes dominicales que estén en su jurisdicción¹¹. Es decir, que todos los problemas que sólo afectan al ámbito de la Ciudad, deben ser priorizados y gestionados desde la Ciudad y por quienes representan a la Ciudad.

¹¹ Sala Constitucional, Voto N°00927-2003, De las 09:40 hrs. Del 07 de febrero del 2003.

La legislación actual reconoce expresamente la participación de los municipios en el mantenimiento del orden público, a través de su Policía Municipal. Así, la propia Constitución Política, además del reconocimiento genérico del principio de Autonomía Municipal, en el artículo 12 Constitucional, hace referencia como se ha citado, “habrá las fuerzas de policía necesarias”. Recuérdese la referencia al manejo de los intereses locales que aparece explícita después de la Constitución de 1859, cuyo artículo 135 dice:

“Habrá en la capital de cada provincia una municipalidad a la cual corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la provincia...”.

Posteriormente, la Constitución de 1871 mantuvo el mismo contenido del artículo; sin embargo, con las reformas de 1882 quedó como sigue: Artículo 130: **“Habrá en la cabecera de cada cantón, una municipalidad con las atribuciones que designe la ley”**. En la Constitución de 1917, que fue la más amplia en definir atribuciones a la municipalidad, se consagraron dos artículos al respecto. Artículo 117:

“ Para el manejo de los intereses puramente locales, cada cantón tendrá una municipalidad y un intendente...” y el artículo 120 dice: La municipalidad delibera y resuelve sobre todos los asuntos de interés local y le corresponde, por lo tanto, cuidar higiene, a la cual dedicará preferentemente atención, de acuerdo con un Consejo Superior de Salubridad y cuida, asimismo, de la comodidad, ornato y recreo; de caminos, calles, plazas del cantón, de las obras públicas municipales; del alumbrado, riego, aseo, mercados, cloacas, cañerías y, en general, de todo lo que importe al progreso y bienestar del vecindario...”.

Se recordará también lo que dispusieron las Ordenanzas Municipales de 1862 y las posteriores de 1867, que estuvo vigente hasta 1970. Estas leyes fueron más específicas, es decir, delimitaron claramente el tipo de competencia, así como el grado de responsabilidad que tuvo la municipalidad en el manejo de los servicios municipales.

Algunas de estas competencias fueron las siguientes: controlar la venta de medicamentos, establecer los cementerios, trasladar o suprimir ferias, cuidar la apertura, composición reparación y ampliación de las calles y caminos vecinales, construcción de puentes y calzadas de los mismos, la policía de seguridad y orden¹² y otras.

A partir del año 1970, el Código Municipal vendría a regular todos los asuntos concernientes a los gobiernos locales, especialmente su artículo 4 en el que se delega a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional.

Véase lo que rezaba el Código Municipal de 1970, en su artículo 4, inciso 9: **“Velar por la seguridad de las personas y el orden público, mediante una acción coordinada con las autoridades y entidades nacionales”**. Al respecto, la ratio legis del legislador, quien interpretó los tiempos; y dejó plasmado uno de los cometidos de las Municipalidades, el cual era: “velar por la seguridad y orden público”, con ello dejó definida la competencia compartida de una atribución municipal y ejercicio de esa facultad, con la que en el pasado contaron los municipios, especialmente en las ciudades, vínculos que ligaron a las Corporaciones Municipales en el carácter de velar por los intereses locales, potestad que proviene de la misma Constitución Política. Esencialmente se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país) encargado de administrar los intereses locales, y por ello las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción) en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también la de poder dictar su propio presupuesto.

¹² Marín, Oscar. Régimen Municipal. Volumen N°1. EUNED. San José, Costa Rica, 1987. Pág. 37.

Esta Autonomía Política implica, desde luego, la de dictar Reglamentos Internos de organización de la corporación, así como los de la prestación de los servicios públicos¹³ municipales. Por ello, se ha dicho en la doctrina local “que se trata de una verdadera descentralización de la función política en materia local”.

De lo anterior se desprende que la voluntad de los constituyentes, con la introducción del artículo 170 Constitucional, fue la de crear un régimen de “**Autonomía**” de amplia cobertura para las corporaciones municipales, entidades destinadas al cumplimiento de sus fines generales (169), que les garantizará independencia normativa, administrativa y política en sus respectivas competencias territoriales. En términos doctrinales se ha analizado el tema de la existencia de intereses o servicios públicos locales y su coexistencia con nacionales, o prevalencia de éstos últimos.

En ese sentido, el profesor Eduardo Ortiz Ortiz expresa:

“ Que existan intereses y servicios públicos “locales” puede significar que coexisten intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, intrínsecamente distintos unos de otros; pero en la realidad están entremezclados y más bien tiende a ampliarse el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que obliga a pensar que la diferencia no es tajante ni inmutable, sino gradual o variable.”

El artículo 169 de la Constitución, como se vio, pone a cargo del Gobierno Municipal los intereses y servicios locales, y el artículo 4 del Código, después de reafirmarlo, hace una extensa y detallada enumeración de cometidos del Municipio, pero expresamente utiliza el giro:

“Dentro de esos cometidos las Municipalidades deberán”, y con ello expresamente priva de efecto taxativo a esa enumeración; si así es, podrá haber otras atribuciones del Municipio, siempre que se trate de “intereses y servicios locales”. En balance las normas fundamentales de atribución de cometidos municipales son el artículo 169 de la Constitución y el encabezamiento del artículo 4 del Código, sin que tenga importancia a tal efecto el resto de este último, excepto como punto de comparación para establecer el modelo de lo que puede o deba refutarse local. Es en primer término, una nota que delimitan en este caso una competencia por razón

¹³ Sala Constitucional, Voto N° 2934-1993. Del 22 de junio de 1993.

de la materia, ya no del territorio, a partir del supuesto de que hay asuntos que por sí justifican ser calificados como “locales”, a la par de otros que deben ser reputados “nacionales”, “estatales”. Y esto tiene que ser posible, puesto el territorio municipal es simultáneamente estatal. El término “local” es un concepto indeterminado que, como todos, se precisa al contacto la realidad a la que va destinado y con vista de los hechos de cada caso”. (Ortíz, Eduardo, LA MUNICIPALIDAD EN COSTA RICA, Madrid, 1987, págs. 53 y 54).

De lo expuesto hasta aquí, se puede dejar sentado que existen intereses locales cuya custodia le corresponde a las Municipalidades, y que, junto a aquellos, existen y/o coexisten intereses nacionales cuya protección constitucional y legal ha sido atribuida a otros órganos u entes.

Ello significa que, si bien el Código Municipal establece como competencia municipal brindar los servicios de Policía Municipal, también es clara en otorgarla como una competencia propia – exclusiva y excluyente de las competencias otorgadas a otros órganos del Estado.

En relación con lo señalado y en virtud de la realidad objetiva que vive la ciudadanía, la estructura plural del sistema de seguridad del país es un valor crucial en la incorporación de las Municipalidades en el área de la seguridad urbana como servicio e interés local. Ello dado que la experiencia demuestra que son los sistemas vinculados a la proximidad de la gestión – plurales y más descentralizados, los que mejor permiten la ejecución de políticas públicas integrales basadas en la protección de los derechos y libertades y en la potenciación de los aspectos preventivos, participativos, y de solidaridad, y no sólo en aspectos puramente reactivos; pero la pluralidad, ciertamente, no puede dar resultados adecuados si no va acompañada de una distribución efectiva de competencias, de coordinación y de lealtad institucional, con el fin de evitar contradicciones, duplicidades o lagunas de actuación policial.

La criminalidad y la inseguridad son hoy una preocupación importante para quienes representan los intereses y servicios locales y a sus municipios. Con el crecimiento de la violencia y la inseguridad, las tensiones y los conflictos urbanos que cada vez se hacen más presentes en el medio, han involucrado a las Corporaciones Municipales a desarrollar programas y políticas, que tienden a solventar esta gran preocupación ciudadana, con el propósito de elaborar un modelo de intervención pública que sea capaz de modular las respuestas institucionales y comunitarias en la seguridad, desde una perspectiva de recuperación social.

La seguridad es un problema de todos,¹⁴ y entonces los ciudadanos tienen el derecho a disponer de un marco de participación en la elaboración de las políticas de seguridad y a evaluar la gestión realizada por las diferentes administraciones y policías públicas. La expresión “derecho a la seguridad” es una expresión de contenido complejo, que ha cobrado actualidad en la sociedad costarricense.

Considero destacar que en relación con lo anterior, nuestra Constitución Política en su artículo 41 establece:

“Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que se hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta y cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.”

En el sistema político de este país se intenta sustituir el anterior concepto de la seguridad; no es ni más ni menos que un contexto de normalidad en el que las personas e instituciones inmersas en ella pueden ser y actuar de acuerdo con la propia identidad y autonomía sin riesgo próximo, deterioro o menoscabo físico, psíquico, cultural, moral y patrimonial. Ello sería lo ideal, sin embargo se está frente a un complejo problema, la impotencia del Estado y esto no escapa a la sociedad.

¹⁴ VIII Jornadas de Protección Ciudadana, Alicante, 17 al 19 de Noviembre d 1988.

Tan es así, que la Sala Constitucional se ha pronunciado al respecto:

“La Administración, a la luz del 41 Constitucional tiene la obligación de garantizarle a los administrados el cumplimiento de la justicia pronta y cumplida,...lo que implica a la vez su obligación de actuar con diligencia y celeridad en aras no sólo del mejor servicio público, sino en especial, para evitar lesiones innecesarias a los derechos fundamentales de las personas...” (Voto N° 1205-96).

En el sistema político de este país se intenta sustituir el anterior concepto de “orden público”, referido más bien a la potestad del Estado, enderezada a garantizar la pacífica convivencia, que al derecho que asiste a todo ciudadano a obtener, y hasta exigir, del propio Estado esa convivencia, derecho con el que se encuentra emparentada, en mayor grado, aquella expresión.

En el fondo, la anterior distinción carece de importancia práctica, pues mientras el llamado derecho a la seguridad puede inscribirse dentro de un complejo de derechos fundamentales que todos los Estado modernos reconocen a los ciudadanos, que suele formar parte del contenido dogmático de los actuales textos constitucionales, como el patrio y que por tanto, pertenece al Derecho político, la expresión alusiva al orden público pertenece y seguirá perteneciendo al ejercicio de una de las actividades esenciales del Estado, garantizadora del orden social y, por tanto, que pertenecen al Derecho administrativo. Por cualquiera de los dos senderos se llega a las mismas conclusiones.

CAPÍTULO II

2.1- PODER, FUNCIÓN Y ACTIVIDAD DE POLICÍA

Se ha observado con anterioridad **el artículo 139 de la Constitución Política** que en su **inciso tercero**, dispone que es un deber y atribución del Presidente de la República **“Ejercer el mando supremo de la fuerza pública”**, siendo ésta la única atribución exclusiva concedida al Presidente. No es común, al menos en este país, y ordinario, que el Presidente de la República comande las fuerzas de policía. En realidad, dicho ejercicio del mando supremo se materializa únicamente cuando surgen situaciones apremiantes; lo normal es que las fuerzas policiales reconozcan el mando supremo permanente del Presidente, pero en la materialidad, su dirección y administración se encuentra a cargo de distintas instituciones del Estado.

Por su parte, el artículo 140 dispone que son deberes y atribuciones que debe ejercer conjuntamente el Presidente y el respectivo Ministro de Gobierno 1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública... 6) Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas;... 16) Disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país.”

Los anteriores preceptos constitucionales permiten inferir la diferencia que existe en la Fuerza Pública, pues la primera es una institución de carácter civil, cuya disciplina es netamente policial y no militar, con la función específica de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes en el territorio nacional. Por lo tanto, su función es eminentemente preventiva y no represiva, como sí ocurre con las fuerzas militares. Aquí debe existir una obediencia reflexiva que permite a los policías de la fuerza pública discernir sobre la constitucionalidad y legalidad de la orden que le imparte el superior.

De acuerdo con los cambios jurídicos que se dieron en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1949 al abolirse el ejército, en el Acta N° 101, se observa la manifestación del Constituyente:

“Gómez preguntó a los señores diputados proponentes de la moción para abolir el ejército como institución permanente, si ello excluiría la organización de un ejército ciudadano, como el suizo, que voluntariamente se disciplina y extrema bajo el control del Ministerio de Seguridad, para acudir en defensa de la Patria en forma eficiente. El Diputado señor Esquivel, en nombre de los proponentes de la moción, explica que ella no excluye la organización ciudadana voluntaria que se indica, porque no constituiría un ejército permanente de carácter militar y porque tal organización, como tendiente a la defensa nacional, tampoco la excluye el artículo que se discute. El señor diputado Gómez Rojas ¹⁵pidió que la duda que había formulado constara en el acta respectiva, como elemento para interpretar el citado artículo en el futuro.”

Básicamente, a la Fuerza Pública le compete velar por el resguardo del orden público interno; pero se le encarga el preservar el orden, defensa y seguridad del país, realidad que le impone el mandato constitucional, y que afectado no solamente la estructura de la Guardia Civil, sino también la de su organización, lo que ha acarreado funestas consecuencias so pretexto de que la fuerza pública debe ser entrenada para estas labores (seguridad y defensa del país). No hay duda alguna que hoy la Fuerza Pública está llamada a sufrir un gran cambio, pues en el pasado no se logró distinguir las funciones encomendadas civilmente, con las de un cuerpo de seguridad paramilitar, es de sentido común interpretar que al estar llamada la policía nacional a defender la soberanía, debe contar con una instrucción paramilitar.

Uno de los fines esenciales de un Estado Social de Derecho, como el de este país, es asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. El mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas, no solamente requiere de un marco legislativo sino también la programación y estrategia que garanticen la efectividad de las diferentes instituciones que ejercen el poder de policía y a su lado la cooperación intrínseca entre esas diferentes ramas del poder público y la comunidad. Ese esquema de

¹⁵ Centésima primera acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente. Pág. N°439.

policía efectivo, requiere de conceptos generalmente ignorados por quienes se encuentran en autoridad, como son; **poder, función y actividad de policía**, los cuales enmarcan la responsabilidad de cada organismo comprometido, en el área de la seguridad de los habitantes como un derecho propio de la colectividad.

2.2-EL DERECHO A LA SEGURIDAD

La expresión “**derecho a la seguridad**” es un término de contenido complejo, que ha cobrado actualidad en la sociedad costarricense y que, en ámbito político, está tratando de sustituir al anterior concepto de “orden público”, referido más bien a la potestad del Estado de enderezar y garantizar la pacífica convivencia, que en derecho, le asiste a todo ciudadano de obtener y exigir, del propio Estado esa armonía social.

El Derecho a la seguridad, considerado en toda su latitud, fue recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada en 1948, al establecer **que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (art. 3)**. En el mismo orden de ideas se observa cómo diferentes instrumentos internacionales a nivel europeo como ejemplo el Convenio Europeo de 1950, acordó que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad (art. 5.1).

En tal sentido el derecho a la seguridad se integra también en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, suscrita en Bogotá, Colombia el 02 de mayo de 1948, que en su artículo N° 1, dice: **Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona**. En igual dimensión la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, aprobada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, establece en su artículo N° 7: **Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales**.

Es en tal sentido que se puede subsumir de los instrumentos internacionales antes señalados el denominado **derecho a la seguridad**.

La Sala Constitucional ha señalado:

“ En tratándose de instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 Constitucional tiene norma especial para lo que se refiere a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Sala, los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino en la medida en que otorgan mayores derechos o garantías a las personas, privan sobre la Constitución”.¹⁶

La Carta Magna sigue enumerando los derechos fundamentales de los ciudadanos que comprenden la denominada seguridad ciudadana, haciéndose eco de la opinión de la doctrina generalmente admitida, porque emanan de los principios del derecho natural¹⁷. Estos derechos son los siguientes:

- 1) El derecho a la libertad personal. (art. 20 y 22)**
- 2) El derecho a la vida. (art. 21)**
- 3) El derecho a la inviolabilidad de domicilio. (art. 23)**
- 4) El derecho a la intimidad. (art. 24)**
- 5) El derecho a la propiedad. (art. 45)**

La Constitución completa sus declaraciones sobre la seguridad ciudadana, atribuyendo a determinados órganos detentadores del poder del Estado las convenientes competencias necesarias para que aquellas declaraciones no se queden en eso, es decir, en simples declaraciones. Y de esta manera dispone:

1° Que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de seguridad pública.

2° Que las municipalidades detentan y ejercen el poder de policía.

3° Distintas normas de rango legal, que van desde la Ley General de Policía, Código Municipal, promulgadas después de entrar en vigor la Constitución de 1949, otras con anterioridad y hoy todavía vigentes, desarrollan los preceptos constitucionales que hacen posible su aplicación, y que constituye el medio legal

¹⁶ Sala Constitucional, Resolución N° 3435-92 y su Aclaración N° 5779-93.

¹⁷ Johannes Messner: *Ética social, Política y Económica*, Madrid 1967, pp.508 y ss.

con que cuenta el Estado; a su vez las Municipalidades, dentro del marco legal, pueden velar por el orden público y la seguridad de las personas.

La Seguridad Urbana, en su más amplia expresión, refiere que se debe avanzar hacia mayores niveles de seguridad y supone actuar no únicamente sobre los efectos de inseguridad urbana sino sobre las causas y esto implica poner en relación todas aquellas políticas que afectan directamente a las condiciones del bienestar social de los habitantes y de su nivel de calidad de vida, esto es concluyente. Y es por esta razón que las Corporaciones Municipales deben implícitamente en sus programas coordinar esfuerzos en esta dirección. Principalmente basados en la trilogía –Prevención -Represión –Solidaridad, intentarán coordinar estos esfuerzos a los de otras instituciones, a las fuerzas de seguridad, a la Justicia, a las políticas que generen los ámbitos de Bienestar Social.

En este mismo sentido, atienden las necesidades de los ciudadanos en su demanda del ejercicio de las libertades públicas reconocidas por la Constitución Política. Y, por lo tanto, la obligación política de tener en consideración ciertas transformaciones sociales que modifiquen las causas que lo impiden.

Los munícipes requieren que quienes los representan incidan en todos los aspectos de la vida de la ciudad que generen inseguridad, y de hacerlo desde todos los ángulos: **el preventivo, el represivo y el rehabilitador y reparador del delincuente y la víctima**. Así como la necesidad de coordinación, tanto de los diversos organismos policiales como el conjunto de las instituciones involucradas con la seguridad urbana. Dando respuestas positivas a la sociedad en su conjunto. Con razón se ha repetido que **“la seguridad es cosa de todos”**, lo único cierto es que la complejidad del fenómeno y sus raíces, evidencian que es necesario afrontarlo con una acción **solidaria** del cuerpo institucional y social.

Uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, adoptado por Costa Rica, lo es asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, así como mantener la integridad territorial. Coherente con lo anterior, la Constitución Política establece que: Para la Vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policías necesarias. Así mismo, le encarga al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas.

El cumplimiento de este noble fin requiere de un marco legislativo, programático y estratégico, que garantice la efectividad de la institución policial, pues es claro que la convivencia pacífica no se logra con la actividad aislada de un único organismo, sino que requiere de planificación y cooperación entre las diferentes ramas de la administración de servicio público y la comunidad.

2.3- PODER DE POLICÍA

Cuando el Estado adopta medidas para proteger a la sociedad en su organización moral, política, social y económica, éstas son de interés público social, es entonces cuando se manifiesta por medio del llamado “poder de policía” y se entiende como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales, o mejor aún, como “el derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados”, como lo define la doctrina del Derecho Administrativo.

En su sentido más amplio, el Poder de Policía comprende las medidas que tienden a proteger la **seguridad, moralidad y salubridad públicas**, así como la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general de la misma. Se manifiesta, en principio, como una potestad atribuida al Poder Legislativo y por ello es indelegable. Sin embargo, se puede crear por Ley

ordinaria, una imputación de funciones, asignándole al Poder Ejecutivo, por ejemplo, la atribución de estatuir sobre determinadas materia, dentro ciertos límites establecidos en la Ley. El máximo órgano jurisdiccional en cuanto al poder de policía lo ha definido:

“...entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales, o mejor aún, como “el derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados”¹⁸

De conformidad con lo anterior, debe tenerse en cuenta que el poder de policía como manifestación del poder público, debe estar subordinado a los mandatos constitucionales, de tal forma que toda norma de policía que restrinja de alguna manera los derechos y garantías individuales en aras del mantenimiento de un orden justo, debe emanar de la Asamblea Legislativa, observando en todo caso, que no riña con los parámetros constitucionales o legales que regulen la actividad policial. Esta facultad legislativa, corresponde a un criterio democrático, que reconoce los aspectos particulares de los entes territoriales, como la Municipalidad y de seguido las exigencias reglamentarias de la actividad de policía frente a los derechos y deberes sociales. **Ejemplo:** (Ley N°7794 del 30 de abril de 1998 y Ley N°7812 del 08 de julio de 1998). Artículo N° 4, inciso a) y c). Artículo N° 74 Y 75. Reglamento del Departamento de Policía Municipal, Municipalidad de San José, publicado en la Gaceta N°169 del seis de setiembre de 1994.

2.4-FUNCIÓN DE POLICÍA

Sin duda alguna, inherente al Principio Constitucional de la **Autonomía Municipal**, se deriva la función del poder de Policía municipal, el cual es la materialización de aquel poder de policía por las autoridades administrativas (Alcalde, inspectores, policías municipales, etc.). Valga decir que es el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder, dentro del ámbito que éste le asigne, podría decirse que son las atribuciones conferidas a las autoridades que fijan las políticas por seguir en desarrollo de los mandatos legales de policía.

La primera y principal autoridad que cumple función de policía, según la Carta Fundamental, lo es el Presidente de la República, quien tiene la dirección de la Fuerza Pública y puede disponer de ella como Comandante Supremo de la Fuerza Pública. Sus actos y órdenes encaminados a la conservación o restablecimiento del orden público, prevalecen sobre las determinaciones y decisiones de los Alcaldes.

Las acciones de la institución policial no sólo deben estar encaminadas a contrarrestar los fenómenos criminales, sino principalmente están llamadas a asegurar la ejecución voluntaria de la Ley y brindar garantías de libertad a los ciudadanos, procurando el mejoramiento de su calidad de vida. De esta forma, se logra superar la concepción primitiva de que la función de policía es simple ejercicio de la fuerza pública sobre hombres y cosas, encaminada a defender la organización social que existe, y se actúa conforme al modelo de Estado contemporáneo, donde el objetivo primordial debe ser el mantenimiento de las condiciones necesarias para la realización de los derechos y libertades sociales, para así garantizar el orden público. A partir de la elección popular del Alcalde, le corresponde a estas autoridades una función de lo que se denomina **un orden público interno**, estos funcionarios están llamados a enfrentar los problemas

¹⁸ Sala Constitucional, Resolución N°2000-05613 de las 09:48 hrs. Del 07 de julio de 2000.

sociales de su jurisdicción y procurar soluciones conjuntas con otras autoridades, respaldados por la ciudadanía a fin de mejorar las condiciones y adecuada acción en la protección de las libertades públicas.

2.5- ACTIVIDAD DE POLICÍA

La doctrina la identifica con la actividad realizada por los agentes de policía, en cumplimiento de la política adoptada por quienes tienen la función de policía. Ellos son eminentemente ejecutores materiales, pues carecen de facultad reglamentaria o reguladora de la libertad, y sus actuaciones están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal (manifestación del poder) y administrativo (ejercicio de la función). Entonces, la actividad de policía está bajo el imperio del principio de legalidad, por lo que no puede haber acto de policía sin ley que lo autorice.

La Constitución Política establece que: "...Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policías necesarias." Objetivo con carácter vinculante para los miembros de la fuerza pública nacional y local, cuya gestión está enmarcada dentro de los parámetros constitucionales y legales.

Al examinar este aspecto, también es preciso resaltar cómo durante los últimos diez años la Fuerza Pública ha intensificado sus acciones para procurar un orden público, ante las variadas manifestaciones de inseguridad ciudadana. Por ello se hace sumamente necesario delimitar claramente la política que inspira la actividad de policía, de modo que por su carisma social, logre distinguirse de las tareas encomendadas a las de una fuerza armada, aún cuando la misma Sala Constitucional, considere: "**...que es un poder que apareja la tenencia y el uso de las armas..**", lo cual evidencia una seria contradicción con las funciones eminentemente preventivas de una policía administrativa¹⁹. Es de interés nacional que más facilitadores de la labor de policía, (con mecanismos legales y la adopción de políticas – guías- por parte de las autoridades administrativas) den la

¹⁹ Sala Constitucional, Resolución N°10134-99, De las 11:00hrs. Del 23 de diciembre de 1999.

determinación puntual de las funciones de policía en la inseguridad ciudadana que vive en la actualidad la Nación. Así mismo, urge la intervención de autoridades locales, como los Alcaldes, funcionarios locales, en la promoción de los derechos mediante una gestión pedagógica preventiva que integre y realce los valores de la comunidad. Solamente si se considera a la seguridad como un bien común, ésta puede ser coproducida por distintos actores públicos.

Hoy, en el marco de la globalidad, de la extensión de ajustes económicos y represivos, del incremento de la pobreza y de la brecha entre quienes tienen más y quienes menos poseen, de los esfuerzos por generar condiciones para vivir con mayores niveles de seguridad, obligan a incluir herramientas que permitan involucrar nuevos actores, establecer alianzas y compromisos que reorganice un movimiento en pos de la valorada meta social. Considerar las diferentes violencias urbanas como abuso de poder permite quizás tener una mirada diferente de los protagonistas de la inseguridad urbana, y de las políticas de seguridad urbana.

Seguridad e inseguridad urbana se comprenden y explican a través del significado y las consecuencias de los procesos de exclusión y segregación social, que ambos traen aparejados. En general, los modelos de seguridad urbana son modelos de juristas. Se hace necesario retomar el tema de la gestión urbana, para luego reintroducir lo legal.

Enfrentar la inseguridad es manifestar la voluntad política de poner fin a este abandono, es pensar que todos los ciudadanos de una misma sociedad, de una misma ciudad, de un mismo país, pueden tener los mismos derechos y deberes, y tener acceso al bien común que representa la seguridad.

2.6- LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD A PROPICIAR UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA Y VELAR POR LA SEGURIDAD URBANA

Si bien es cierto, en términos de percepción social, la inseguridad es visualizada por la población como un problema unitario, remite a la necesidad de articular varios problemas profundamente vinculados entre sí, rescatando el concepto de sistema para enunciar **el nuevo modelo comprensivo de seguridad** que pone de relieve la importancia y la necesaria articulación de todos y cada uno de los segmentos que hacen al funcionamiento de la seguridad en su conjunto.

Cada ciudad, cada barrio, presenta rasgos heterogéneos, indicadores totalmente distintos. Se impone por ello un análisis de situación que permita visualizar dónde y para quién es un problema la violencia, puesto que las connotaciones sociales de determinados grupos son soporte necesario de criminalidad para otros sectores sociales.

La inseguridad deteriora la calidad de vida de ciertos barrios y del centro de las ciudades. La calidad de vida en la ciudad se relaciona a la seguridad que sus habitantes alcanzan en su interior. La libertad de los habitantes para circular, movilizarse y permanecer en cualquier espacio urbano se relaciona con la forma de uso de las distintas áreas. Un uso constante y masivo de los espacios públicos, en un contexto de convivencia solidaria y de respeto a las diferencias genera mayores posibilidades de protección social.

Dentro de ese contexto la inseguridad cambia el uso que da la gente a la ciudad. El primer efecto es el desincentivo del uso de las calles y espacios públicos y la tendencia a hacerlos privados.

Como indicadores de la pérdida de calidad, se observa una baja de los valores de las casas, un deterioro de las construcciones y una mejor menor oferta de servicios urbanos. (Salud, policía, transporte, educación).

El contexto urbano está marcado por distintos fenómenos socioculturales: El crecimiento del sentimiento de inseguridad, la amplificación de hechos generadores de violencia, la disminución del nivel de tolerancia hacia los delitos menores, los actos de corrupción, la falta de civilidad o de alteración de los modos habituales de relación. Es entonces cuando la violencia se instala como un modo de relación, se distorsionan las relaciones armónicas en todas las instituciones sociales y la familia, la escuela, el barrio y la ciudad dejan de desempeñar el rol de contener y dar identidad a los miembros que la habitan.

Las políticas locales de seguridad necesariamente deben provenir de articulaciones entre el sector privado, público, las distintas instancias, de salud, de educación y de la planificación urbana, teniendo en cuenta que la nueva organización de los estados municipales deben responder a las preocupaciones de los ciudadanos así como generar una reflexión y análisis de cómo impacta sobre la criminalidad las decisiones que se toman en los distintos sectores.

Un primer esfuerzo de análisis es respecto a las incoherencias de las políticas públicas. Estas incoherencias son la causa de graves desórdenes y de exclusiones que golpean a los más débiles. Cuanto menos estructural es la respuesta, más se agrava la legitimidad del Estado y más se desarrollan con o sin su consentimiento respuestas privadas a la inseguridad.

La mayoría de las respuestas deben relacionarse con programas de desarrollo social (educación y alimentación de las familias más desfavorecidas, drogadicción, alcoholismo, violencia familiar), fortaleciendo de las medidas de seguridad (en viviendas y en los lugares públicos con más iluminación, con el aumento de más presencia policial, con la instalación de sistemas de alarmas) y asistencia ciudadana.

El Gobierno Municipal es quien puede definir mecanismos y elegir la escala justa para examinar los problemas, tal y como lo afirma la doctora Magda Inés Rojas; **“el municipio es un ente con fin general como el Estado, porque puede perseguir toda clase de fines frente a toda clase de bienes y personas dentro de su territorio...”**²⁰ así como la voluntad de re-encontrar a un nivel local, municipal y barrial un bien común y un interés general, tal y como lo planteará el Diputado Leiva en la Constituyente de 1949,

“...si el pueblo político es el que elige a los munícipes, ¿ cómo es posible que no delegue parte de su soberanía en las Municipalidades, como lo delega en el Presidente y en la Asamblea Legislativa?. Añadió que la autoridad de una Municipalidad dimana del voto popular y no de una Ley.”²¹

Interpretando en la actualidad al constituyente, el poder local está obligado a buscar modos más comunitarios de resolución de conflictos, redefiniendo las relaciones entre generaciones y grupos, así como compartiendo otros recursos, el poder, y las culturas diferentes.

2.7-¿POR QUÉ EL GOBIERNO MUNICIPAL DEBE CONTRIBUIR A MEJORAR LA SEGURIDAD URBANA?

Desde la perspectiva municipal se aborda la seguridad urbana o de los habitantes, porque desde el Régimen Municipal se cree firmemente que la participación del Ayuntamiento puede contribuir y promover oportunidades que permitan disminuir los niveles de violencia y de inseguridad. La coparticipación de la municipalidad y comunidad en aquella representada, implica generar la capacidad de asumir un protagonismo responsable en su territorio.

El facilitar el involucramiento de las municipalidades y sus munícipes en esta participación conjunta es en sí mismo un proceso educativo donde se está involucrando el reconocimiento de necesidades, que son condición y resultante de un proceso participativo que crea nuevas formas de vida y de convivencia social y

²⁰ El Poder Ejecutivo en Costa Rica. San José, Editorial Juricentro, 1980. Pág. N° 88.

²¹ Asamblea Constituyente de 1949, Acta N°99, Diputado Leiva, .pág. N°423.

la posibilidad de uso de los recursos comunitarios y de acceso a los mismos. Ya lo decía el Constituyente de 1949, Diputado Baudrit Solera:

“Es necesario que los ciudadanos se interesen más por los asuntos locales, creando la verdadera autonomía del régimen municipal”.²²

En este sentido, se quiere una concepción más integral de las necesidades humanas, es decir, no sólo aquellas que se caracterizan como básicas: alimentación, vivienda, salud, trabajo, educación, recreación, seguridad, sino también aquellas no tan obvias asociadas a la posibilidad de ser protagonistas de la historia, cuyos satisfactores ponen en movimiento mecanismos humanos claves para el crecimiento individual y social.

La participación social constituye un valor de la sociedad democrática pero requiere la revisión acerca de los objetivos, procedimientos y mecanismos con y por los cuales se persigue un mayor involucramiento colectivo en programas de seguridad urbana.

Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano, a sus intereses y servicios, en la Delegación Policial, Juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad que se encuentra debilitada en parte como consecuencia de la gran cantidad de promesas incumplidas.

Por ello, es necesario establecer alianzas duraderas que permitan acercar a la autoridad con la ciudadanía, y de esta forma, construir las bases para mejorar la seguridad y el bienestar social. En el seno de la Municipalidad de San José surgió la creación de la Policía Municipal, como una tendencia actual de policía moderna que ha adoptado una combinación de estrategias que fomentan la integración, la prevención y solidaridad con diferentes sectores de la población. De esa modalidad se ha formado una policía más próxima al ciudadano, que busca un

²² Constituyente de 1949, Diputado Baudrit Solera, Acta N°80. Pág. N°221.

mejoramiento del modelo de seguridad ciudadana en el Cantón. Es indiscutible que el paso dado por las autoridades municipales en este acercamiento ciudadano, ha sido esencial para garantizar un renacer en las estrategias de seguridad y convivencia urbana.

Desde el año 1993, con la propuesta a las autoridades municipales, de la Policía Municipal como cuerpo de Policía Comunitario, ha permitido mejorar los resultados en la lucha contra la delincuencia, también ha permitido a través de diferentes programas con la comunidad restablecer la confianza por parte de la colectividad. Esto es, sin lugar a duda alguna, el mejor logro de la nueva institución policial municipal. Convencidos de que las charlas no son suficientes para lograr cambios en las personas se ha organizado todo un programa que permita la mediación de la Policía municipal en las comunidades educativas en estrecha coordinación con las autoridades educativas, dando lugar a una serie de herramientas que permitan la prevención, detección y lucha contra las drogas y la violencia juvenil.²³

La Policía Municipal en el ejercicio de su servicio a la comunidad, busca ser más preventiva y proactiva, es una modalidad de vigilancia pública, que tiende a disminuir los problemas de inseguridad urbana, gracias a una mayor cooperación con la ciudadanía, comprendiendo que: “ **Con el cambio hacemos amigos**”.

La Seguridad ciudadana, en la medida en que implica la tranquilidad, bienestar y calidad de vida en una sociedad, es un valor fundamental en una democracia. No hay duda que una sociedad es calificada en su progreso, en su desarrollo, si ha logrado niveles de seguridad suficientes para que sus ciudadanos afirmen que viven con tranquilidad. Sólo con esto, se logrará en un futuro mejorar la calidad de vida de los ciudadanos gracias a estrategias avanzadas de seguridad, en la cual los actores no sólo son aquellos que están definidos por las leyes de un Estado Democrático sino también por todos los ciudadanos que en él participan.

CAPÍTULO III

3.1 MARCO JURISPRUDENCIAL SOBRE POLICÍA MUNICIPAL

La normativa legal sobre la Policía Municipal está llamada a experimentar una profunda modificación, aunque se trata de previsión cuya realidad se va hacer esperar algún tiempo.

En primer término, el Código Municipal vigente, anuncia un servicio de Policía municipal que requiere de una reglamentación en donde se regule las funciones y disposiciones generales sobre el servicio²⁴, reglamentación que ya ha sido aprobada por el Honorable Concejo Municipal de San José. En segundo lugar, la Ley General de Policía, debe experimentar una reforma a muy corto plazo en donde se especifiquen en un capítulo único, las funciones de la policía local, inaugurando así la concepción de la Policía Municipal, como fuerza pública local.

Es de importancia, además lo significativo de la regulación legal de las policías municipales, el nuevo giro que los poderes públicos quieren dar a estos Cuerpos de policía, convirtiéndolos en colaboradores eficaces de quienes tienen a su cargo la seguridad pública. Aunque no sea éste el momento de hacer hincapié en ello, sí importa señalar que la doctrina moderna se inclina cada vez más por la creación de un modelo policial en el que la Administración del Estado actúe a través de las policías municipales y se refuerzan en consecuencia las facultades del funcionario que designa el Código Municipal vigente: el alcalde, lo que fue ayer el Jefe Político, el Gobernador y Ejecutivo Municipal.²⁵

²³ **Educar para prevenir**, Unidad de Relaciones con la Comunidad de la Policía Municipal.

²⁴ Reglamento de Policía Municipal de San José,

La necesidad de mantener la seguridad de los habitantes en los núcleos urbanos ha compelido a las Municipalidades a organizar este tipo de servicios policiales, que tienden a adelantarse a la comisión de hechos delictivos, evitando su perpetración. Esta acción preventiva policial parece ser que ha de ser tenida hoy en día como una de las funciones fundamentales de la Policía municipal.

La función protectora de la Policía municipal de los bienes patrimonio municipal, de parques y calles municipales, constituye una innovación importante, nacida sin duda alguna, de nuevas necesidades sentidas en la sociedad en que se vive. Este precepto de los bienes que pertenecen al patrimonio de los municipios, tendrá aplicación a casi todos los bienes destinados a servicio público, aunque no a todos, pues algunos de ellos no podrán ser objeto de vigilancia, por su propia naturaleza. Pueden citarse: Bulevares, Parques, bibliotecas, Polideportivos, calles locales, etc. El soporte legal de esta función policial se encuentra en el derecho positivo, que ha venido sustentando competencias de seguridad a las municipalidades en los lugares públicos y el lugar público por excelencia es la vía urbana, la calle.

En este sentido la Sala Constitucional, ha venido señalando que:

“...Es a la Municipalidad de San José, que le corresponde ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las vías públicas que se encuentren en su ámbito de competencia...” “...Con arreglo del ordenamiento jurídico de la administración tendientes a poner a derecho toda irregularidad, que se dé en el ejercicio de todas las actividades comerciales o de otra naturaleza que se pretendan desarrollar en las vías públicas incluso de detener a otras personas que infrinjan la ley, con apego a lo establecido en el artículo 37 Constitucional.” “...La policía municipal sólo tiene facultad de detención con relación a las personas para ponerlas a las órdenes de la autoridad competente, sea la Judicial...”(Resolución N° 2193, San José a las 08:42 hrs del 06 de mayo de 1994).

²⁵ El tema ha sido expuesto por Ballbé: Orden Público y militarismo en la España Constitucional, Madrid,

Tal y como lo señala la jurisprudencia constitucional, a la acción preventiva de la Policía Municipal, la función represiva de ésta puede referirse a la actividad policial ejercida en el momento de la perpetración de un hecho delictivo o a una actividad posterior al mismo, esta policía está llamada a actuar en un momento determinado en lo referente a la normativa de ocupación de las vías públicas, la cual se refiere al ejercicio de actividades diversas en tales vías y contempla la posibilidad de que ese ejercicio, aparte de las molestias que ocasionen a los sectores de población donde tengan lugar, pueda atentar contra el orden público. En estos casos, será la función de la Policía municipal dar cuenta a la autoridad competente de este carácter de los hechos que, a juicio de aquélla, deba conocer para que, en su caso, adopte las medidas convenientes.

3.2 PRONUNCIAMIENTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ANTE CUESTIONAMIENTOS DEL LIC. JUAN DIEGO CASTRO FERNÁNDEZ, MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ESE PERÍODO, SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA POLICÍA MUNICIPAL Y SU CUERPO NORMATIVO.

Concluye la Procuraduría que la existencia de la Policía municipal se posibilita del propio texto constitucional, artículo 169 de la Constitución Política y el numeral 4, inciso 9 del Código Municipal vigente en ese período. Establece que:

1. La Policía Municipal tiene los mismos límites que cualquier fuerza policial, es decir la sujeción al principio de legalidad, al principio de proporcionalidad a la necesidad de la medida adoptada y al control jurisdiccional. Además la Policía Municipal está sujeta a la circunscripción territorial y a las competencias legales establecidas en la materia.
2. Las funciones generales de la policía municipal son velar por la seguridad de las personas y el orden público, dentro del cometido de la gestión de los intereses locales, verbigracia: control de patentes, permiso de uso de área de demanio municipal, regulación del tránsito en calles y aceras municipales etc.

3. El ejercicio de las potestades de policía locales deberá prever necesariamente la coordinación con las autoridades policiales nacionales.²⁶

3.3 JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS Y ACTOS DE DERECHO LOCAL, DE LA POLICÍA MUNICIPAL COMO ÓRGANO DEL GOBIERNO LOCAL.

De conformidad con la reiterada jurisprudencia constitucional que plantea el presente estudio, aquellos supuestos donde la Policía municipal puede prestar su colaboración en el cumplimiento del derecho local, entendido éste en su sentido más general. Hacer cumplir el derecho local supone conocer qué es el derecho local, materia probablemente cada vez más indeterminada o más omnicompreensiva, si uno se atiende al listado de competencias que el nuevo Código Municipal ofrece. He ahí la gran importancia con que ha venido aportando la Sala Constitucional al progreso del Derecho Local a través de su jurisprudencia. Pues el Derecho Local se conoce, como es obvio, a través de sus fuentes, es una de las más importantes la jurisprudencia constitucional.

La Policía municipal es un órgano de la Municipalidad que con carácter administrativo aplica y hace cumplir dentro de sus funciones, las normas contenidas en el ordenamiento jurídico costarricense y según la Sala Constitucional, la Corporación Municipal en cumplimiento de sus cometidos, puede exigir o hacer conveniente, en cierto momentos, la intervención de la Policía municipal, en mayor o menor grado.

Se hace referencia ahora al cumplimiento de las normas de derecho local, unas que dimanen de la Alcaldía, de sus autoridades y otras derivadas del ordenamiento jurídico y finalmente de aquellas que son **erga omnes** de aplicación inmediata para todos, como lo es los señalamientos de la Honorable Sala Constitucional, en las que se contienen mandatos que atribuyen competencias a los municipios.

²⁶Pronunciamento Oficio N° C-131-97 del 18 de julio de 1997, Procuraduría General de la República.

A todo el contenido normativo anterior se le va a denominar derecho local, en un sentido amplio pues en todo caso se está en presencia de normas reguladoras de acción administrativa municipal, en el ejercicio de competencias que pueden hacer necesaria la actuación de la Policía Municipal. Incluso cuando la competencia deriva de las leyes, no puede negarse que se incluyen unas normas que son aplicables por la Administración Municipal y que, en la medida que ello acontece, se integran en el derecho local. La Sala ha señalado en la Resolución N° 5436-96:

“De conformidad con el artículo 4 inciso 9) es facultad de las municipalidades velar por el orden público, de modo que bien pueden los gobiernos locales crear los cuerpos necesarios- como lo es la policía municipal a fin de dar cabal cumplimiento al contenido del artículo mencionado”.

En este orden de ideas se atiende lo señalado y es oportuno considerar la valoración que realiza la Sala en lo referente a que bien pueden los gobiernos locales crear los cuerpos necesarios como lo es la Policía municipal, aunque tal disposición no forma parte del bloque legal tenido como derecho local “convencional”, es una disposición que integra la interpretación progresiva de la Constitución en su artículo 169,²⁷ tal y como se verá en la siguiente Resolución Constitucional.

Recientemente, la Honorable Sala Constitucional, mediante la Resolución Número 00927-2003, señaló, en cuanto a la facultad con que cuenta la Municipalidad de ejercer control sobre sitios públicos y ordenar a la Policía Municipal, el cumplimiento de sus funciones. Dice:

Con referencia a los bienes demaniales, este Tribunal Constitucional los definió así: “El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. –Son los llamados bienes dominicales, bienes dominiales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres...esos bienes pertenecen al

²⁷ Véanse, entre otros, los votos números 300-90 Y 972-90, Sala Constitucional.

Estado...Como estén fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad. Voto N° 2306-91). En este orden de ideas, al estar los accionantes ocupando bienes de dominio público sobre los cuales no se puede alegar ningún derecho, no resulta obligatorio para las autoridades de policía, sean éstas del Ministerio de Seguridad Pública o de la Municipalidad, iniciar procedimiento administrativo alguno para poder proceder al desalojo de los invasores.

Con la jurisprudencia antes señalada, se concluye que la Sala, además de indicar la potestad de tutela de la Municipalidad sobre los bienes de dominio público, señala también, entre otro orden de cosas, a la policía local como un cuerpo policial autorizado al igual que la fuerza pública en estos casos a proceder de conformidad con el derecho. Concordante este fallo del máximo órgano jurisdiccional, con el Voto N° 94-4717, el cual indicó:

“...es claro que la ocupación de las vías públicas sin permiso, es contraria a derecho y tiene la administración potestad de ordenar su desalojo, incluyendo la facultad de retirar los bienes de los sitios públicos ocupados.. Conforme al artículo 169 de la Constitución Política, la administración de los intereses locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, y por ende la encargada de la administración de los bienes dominicales que estén en su jurisdicción. Esa facultad de la Municipalidad de ordenar el desalojo, puede llevarse a cabo a través de sus órganos, como ejercicio de su competencia. Como la Policía Municipal es parte del Gobierno Local, su actuación de desalojo y decomiso en bienes dominicales es correcta...”.

Atendiendo a tan amplio señalamiento y pasando a exponer cómo se puede producir la vigilancia en el cumplimiento de las normas de derecho local, con vistas a una posible actuación de la policía municipal, se distinguen tres grupos de normas:

1. Policía Administrativa del derecho local autónomo: **acuerdos municipales y mandatos de la Alcaldía**. Se incluyen en ella la vigilancia de lo dispuesto en los acuerdos municipales y en las órdenes emanadas de los alcaldes.
2. Actuación Administrativa con soporte en el derecho local derivado de las potestades legislativas que confiere el Código Municipal y otras leyes de aplicación municipal, Reglamentos u otras disposiciones.

3. Policía Administrativa en cumplimiento y auxilio de otras autoridades policiales e institucionales del ordenamiento jurídico costarricense.

3.4 POLICÍA MUNICIPAL EN EL DERECHO AUTÓNOMO LOCAL

En primer orden, se destacan las llamadas tradicionalmente de policía y buen gobierno, pues quizás son las únicas que nacen de la aplicación directa del derecho local en un sentido estricto y no de la legislación u ordenamiento jurídico.²⁸ Como ocurre con las actividades llamadas molestas. En realidad interesa señalar sobrepasan el concepto de policía y buen gobierno y deben quedar referidas a cualquier disposición de carácter general que establezca la Municipalidad en uso de su potestad normativa genérica, nacida de sus competencias específicas y no comprendidas en leyes especiales. Este tipo podría confundirse con las normas de policía de la vía pública en general y de otras normas de policía relativas a las personas, a los animales ya los bienes.

El contenido de esta clase de órdenes será probablemente el que proporcionará mayores ocasiones para la intervención de la Policía municipal, que constituyen un acertado elenco de los asuntos que pueden hacer alusión las normas más usuales sobre la policía en las vías urbanas.

La Sala Constitucional, sin lugar a duda, ha sido consecuente con lo anteriormente señalado, en la (Resolución N° 01240-99, de las diez horas con cincuenta y cuatro minutos del diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve), la cual dice:

“...las actividades comerciales en vías públicas se encuentran regidas por el régimen preventivo, en razón de lo cual solamente podrán ser realizados si de previo han sido autorizadas por parte de la Administración competente. En este caso, como de lo que se trata es de aceras públicas, corresponderá a la Dirección de Patentes de la Municipalidad recurrida otorgar las licencias respectivas, y a los cuerpos de policía de dicha Corporación, velar porque las disposiciones legales y

²⁸ Las Sanciones Municipales, Madrid 1984, p. 42.

reglamentarias, sean cumplidas. Sobre sus bienes dominicales, la administración puede y debe ejercer su poder de policía, con la finalidad de ajustar la conducta de los usuarios de tales bienes a las regulaciones respectivas.”

La Municipalidad, en el ejercicio de su deber de poder de policía, que le confieren no solamente las leyes, sino también coherente con la jurisprudencia constitucional, debe encaminar su función de policía a garantizar la tranquilidad, seguridad y salubridad de la comunidad e intervenir en lo que pudiera denominarse conducta ciudadana, y que este debido comportamiento abarca tanto el modo de producirse, expresarse o exhibirse como a no provocar molestias o nocividades, y a no utilizar indebidamente las instalaciones urbanas a favor de un aprovechamiento común. Al respecto, la Sala Constitucional, mediante el Voto N° 6469-97, de las dieciséis horas con veinte minutos del día ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, se pronunció:

“...sobre las competencias de los entes municipales en relación al poder de policía que puede ejercer dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales,...definiendo el poder de policía se indicó lo siguiente: ...entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales; o mejor aún, como el “derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de sus fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados”,...En su sentido más amplio, el Poder de Policía comprende las medidas tendientes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas, así como la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general de la misma”.

La Policía municipal está llamada a cooperar en el cumplimiento de una disposición concreta, es decir, de un acto administrativo, sea un acuerdo municipal o una resolución del Alcalde, y que afecte a una persona o a un grupo de personas. En unos casos, se tratará de un mandato y en otros de una prohibición, y en ambos la orden concreta dimanará ya de la ejecución de una norma de régimen local, o de una norma que, aunque no sea de régimen local, contenga preceptos que confieran competencias a las Corporaciones Municipales. Es el caso del desahucio administrativo, al respecto la jurisprudencia ha señalado:

”VI...En los casos en que se pretenda ejercer la ocupación por las vías de hecho, ya sea en forma pacífica o mediante hechos de fuerza, bien puede la Administración desalojarlos por la misma vía, sin que sea necesario acudir a expediente alguno, ni a reglas del debido proceso, incluyendo la facultad de retirar los bienes de los sitios públicos ocupados, a reserva de ser devueltos a sus propietarios...”. De lo expuesto es claro que la ocupación de las vías públicas sin el respectivo permiso, es contraria a derecho, por lo tanto la Administración tiene la potestad de ordenar el desalojo, incluyendo la facultad de retirar los bienes de los sitios públicos ocupados. Por su parte el numeral 169 de la Constitución Política, que la administración de los bienes demaniales que estén en su jurisdicción, y ello le da legitimidad para desalojar a los patentados ambulantes que ejercen el comercio en forma estacionaria, actividad para la cual no han sido autorizados. ” (Resolución N° 0398-94, de las diecisiete horas con veintiún minutos, del diecinueve de enero de mil novecientos noventa y cuatro).

Al efecto, es sabido que cuando el particular o administrado obligado a acatar una resolución administrativa se niegue abiertamente a hacerlo o adopte una postura pasiva ante lo ordenado por la Administración, se hace necesario que ésta proceda por vía coactiva, en virtud de que es necesario que la Administración logre la ejecución del acto que persigue, que como en el caso señalado, conlleva la recuperación de los bienes públicos y median los intereses superiores de la salud, la seguridad y la tranquilidad pública, sólo así es cuando se podrá intervenir con la Policía Municipal, advirtiendo que se utilizará ésta; sólo en los casos que la ley autorice, y siempre dentro del marco de respeto debido a la dignidad de la persona humana y a los derechos fundamentales.

Se podría definir estos actos emanados de la Municipalidad o del Alcalde, como preceptos jurídicos promulgados por las Corporaciones Municipales para regular materias sobre las que tienen competencia y que afectan al normal desarrollo **de la vida local**. No debe olvidarse que la naturaleza corporativa de la municipalidad cuenta con garantía constitucional de independencia y la materia de objeto de su administración, es que está formada por todo aquello que sea o constituya **“interés y servicio local”**. Tal y como en la doctrina costarricense se le entiende, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio, con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes, y que opera de una manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente

garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad, los cuales se constituyen en un conjunto de normas a las que debe sujetarse la actividad de los munícipes. Normalmente, desarrollan disposiciones generales adaptándolas a las características del municipio, y en determinados casos, ordena materias no reguladas. En virtud de lo anterior uno se aboca desde la perspectiva constitucional, a conceptualizar, ¿cuál es el ámbito municipal o el marco de referencia de lo local, sus alcances y la compatibilidad de las potestades municipales en el ejercicio del poder de policía municipal?.

3.5 GENERALIDADES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

En este país, el Régimen municipal es una modalidad de la descentralización territorial, según se desprende del párrafo primero del artículo 168 de la Constitución Política. Mediante los artículos 169 y 170 de la Carta Magna, se señala, en lo que interesa, que la “Administración de los intereses y servicios locales estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designa la ley” (hoy día Alcalde Municipal); es un “sistema corporativo que goza de autonomía y de recursos económicos propios. De esta enunciación de los principales rasgos jurídicos de la institución municipal, resulta absolutamente claro que se derivan ciertos elementos, a saber: la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del ámbito local; la constitución de una población fincada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del Cantón es munícipe; el gobierno formado por dos órganos diferenciados (Consejo y Alcalde) con funciones y relaciones entre ellos definidas la naturaleza corporativa de la institución garantía constitucional de independencia (autonomía) y la materia objeto de su administración, que está formada por todo aquello que se constituya “interés y servicio local”.

Gramaticalmente, es usual que se diga el término “autonomía”, que puede ser definido como:

“ la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”.²⁹

Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo que se refiere a la organización de determinada localidad (el cantón, en este caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades, la libre gestión de materias de su competencia, la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales. Ahora bien, la potestad de autonormación, además de la autoadministración, implica la libertad frente al Estado que gozan las Municipalidades para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. La doctrina costarricense; ha reiterado que la Constitución Política ((artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la Municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y al partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la Municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de

²⁹ Expediente N° 94-000757-007-CO-E, San José, a las catorce treinta minutos del 14-07-99.

la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquel deriva su orientación político-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede divergir de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y/o local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos³⁰.

3.6 CONCEPTO DE LO LOCAL

Por disposición constitucional, hay una asignación de funciones o atribuciones a favor de los gobiernos locales en razón de la materia a “lo local”, sea, “ la administración de los servicios e intereses de la localidad a la que está circunscrita, de la que se ha hecho referencia anteriormente. Se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la Ley la que debe hacerlo, o en su defecto, y según sea el caso deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial de que esos contenidos haga el control jurisdiccional. Sin embargo, lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial), si no lo hace observando los

³⁰ Expediente N°94-000757-007-CO-E, folios 44 y 45.

procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política; ni tampoco promulgar aquella que coloque a sus habitantes (población) en claras condiciones de inferioridad en relación con el resto del país, ni que la afecte la esencia misma de lo local (gobierno), de manera que se convierta a la Corporación en un simple contenedor vacío del que subsista solo la nominación, pero desactivando todo el régimen tal y como fue concebido por la Asamblea Nacional Constituyente. En otro giro, habrá cometidos que por su naturaleza son municipales locales y no pueden ser sustraídos de ese ámbito de competencia para convertirlos en servicios o intereses nacionales, porque hacerlo implicaría desarticular a la Municipalidad, y por ello, dice La Sala Constitucional:

“ no es posible de antemano dictar los límites infranqueables de lo local, sino que para desentrañar lo que corresponde o no al gobierno local, sino que para desentrañar lo que corresponde o no al gobierno comunal, deberá extraerse del examen que se haga en cada caso en concreto(...)”.³¹

Dados estos antecedentes, es dable afirmar, junto a la doctrina costarricense más calificada, que lo territorial del ente municipal, en realidad, lo territorial de sus potestades para dictar actos de imperio y de sus facultades para prestar servicios públicos y consiste en que tanto el sujeto que lo hace, como la atribución de competencia para hacerlo y la legalidad de esa conducta, vienen determinados por el propio territorio.

Para la presente investigación, es importante entender el mandato constitucional, en lo que se refiere a los servicios e intereses locales, como una reserva de competencia material a favor de los gobiernos locales y de su reglamento para definir “lo local”, ámbito que es de orden constitucional y un verdadero derecho a favor de estas instituciones, de manera tal que conduzca al mantenimiento de la integridad de los servicios e intereses locales. Por ello, no puede crearse un conflicto por antagonismo o protagonismo entre la materia que integra el fin general de los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están

³¹ Resolución N° 6469-97, Sala Constitucional.

llamados a coexistir; y ello es así, porque ambos tipos de interés pueden estar, eventualmente, entremezclados y más bien es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable.

Definida la competencia material de la Municipalidad en una circunscripción territorial determinada, queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello, es esencial definir la forma de coparticipación de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las corporaciones municipales es local, y la del Estado y los demás entes, nacional de donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida en que lo exijan las circunstancias. Señala la Sala Constitucional mediante el Voto N° 005445-99, lo siguiente:

“...las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la ley anterior, artículo 5 del Código Municipal, artículo 7 del nuevo Código), que establece la obligación de “coordinación” entre las municipalidades y las instituciones públicas que concurren en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, sobre todo, porque sólo la coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal por ser su expresión. En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente en muchos casos, de intereses en torno a un asunto en concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por la concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes”.

La relación de cooperación aquí definida ha sido comprendida, por la Sala Constitucional, como aquella en la que puedan llevarse a cabo los proyectos de las distintas instituciones públicas, y sometida al ordenamiento jurídico, en primer lugar, las normas de rango constitucional, y después, las de rango legal y reglamentarias,³².

Es obvio que la actuación de las municipalidades, en tanto personas jurídicas estatales distintas al Estado, tienen plena autonomía en lo que corresponde a sus cometidos (estrictamente referidos a “lo local”), pero como se indicó también, no puede crearse un antagonismo entre los intereses y servicios locales con los nacionales, puestos que ambos están llamados a coexistir.

Es de sumo interés para el presente estudio la jurisprudencia de la Sala Constitucional, en lo referente al término de lo local y principalmente lo referido a la coordinación del ente municipal con otras instancias de la administración pública, pues las actuaciones que practiquen las Corporaciones municipales que se refieren a la seguridad urbana dentro del marco de lo local deberán seguir los dictados del máximo tribunal constitucional, bajo el principio de la coordinación en lo que atañe a las respectivas competencias específicas, entre el municipio y el Ministerio de Seguridad Pública, ¿por qué?, tal y como lo impone la jurisprudencia se requiere armonizar, compatibilizar las actividades de seguridad local y la seguridad nacional, sin que se estorben unos a otros, de modo disperso y anárquico, aquellas atribuciones que el ordenamiento jurídico confiere o atribuyen de forma diferenciada. Es decir, los instrumentos jurídicos puestos al servicio del principio de coordinación, llevan a comprender la eficacia del servicio público, que es distribuido racionalmente sea mediante medios personales o materiales dentro de la organización administrativa policial, tal y como lo señalará el Tribunal Constitucional español:

³² Voto N° 02231-96, Sala Constitucional.

“La coordinación es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posible, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua”³³. La norma constitucional española en su artículo 103, señala: La administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”³⁴.

Sin duda alguna, aquella jurisprudencia costarricense y la del tribunal constitucional español, riman en que la Municipalidad y otras administraciones públicas, deben seguir ofreciendo día a día un mejor servicio cotidiano, a fin de que los conciudadanos con generosidad y sin desesperanza observen que quienes sirven en esta función pública lo hacen potenciando la mejor calidad de vida para la colectividad.

En este sentido, la investigación del tema de que se ocupa este estudio, lleva a la reflexión de que desde el régimen municipal, se aparta toda pretensión de poder y cualquier deseo de fantasía de conquista de parcelas de poder municipal o local en materia policial, para inscribir simple y llanamente en una voluntad consciente de racionalización y eficacia cuya meta y cuyo objetivo final y último está puesto en el Estado.

³³ Tribunal Constitucional Español, Madrid-España, 1998.

³⁴ Constitución Política de España, artículo 103.

3.7 POLICÍA ADMINISTRATIVA DE LEYES Y DISPOSICIONES DE CARÁCTER LOCAL

Se hace referencia en este aparte al derecho local no autónomo, es decir al ordenamiento jurídico que traten de materia local, Ejemplo: **Ley de Licores y su Reglamento, Ley de Caminos, Ley de Ventas Ambulantes, Ley de Planificación Urbana, Ley de Estacionómetros**, y disposiciones que conciernen a materias contenidas en tales Reglamentos.

El Código Municipal vigente, establece en su artículo N° 4 las competencias municipales, formula una enumeración de distintas materias que son objeto de estudio en el presente ensayo, que se refiere al poder de policía municipal y funciones del cuerpo de policía local en las municipalidades.

En consecuencia, se tratará, a continuación, de la vigilancia de las licencias municipales en general, de la ocupación de la vía pública, de la venta ambulante y del orden público en general.

Es sabido que las Municipalidades pueden intervenir las actividades de sus administrados en diversos casos, y que el medio más idóneo para realizarlo es el sometimiento a previa licencia. Al respecto el máximo órgano constitucional, mediante la (Resolución N° 1802-94), ha señalado en el **Considerando III**:

“Es a la Municipalidad de San José, a la que le corresponde ejercer control, inspección, administración y vigilancia sobre todas las vías públicas que se encuentren en su ámbito de competencia, así como el otorgar en ellos las concesiones o permisos para la explotación de los servicios que estime convenientes, previo permiso de la autoridad respectiva y desde luego con arreglo a las disposiciones que regulan la actividad que se pretenda desarrollar, sin que las actuaciones de la Administración tendentes a poner a derecho cualquier irregularidad que se dé en el ejercicio de aquellas, coarte los derechos fundamentales de aquellos”.

Estas misiones reseñadas por la jurisprudencia constitucional, en la mayoría de los casos que realiza la Municipalidad, es una de las funciones que se encuentran a cargo de la Policía Municipal, pues aquella comprobación acostumbra a verificarse **“in situ”**, circunstancia que, además, contribuye a evidenciar los casos en que, indebidamente, se carece de licencia o el permiso respectivo.

Concretamente en relación con las ventas ambulantes sin permiso, se encuentra en la jurisprudencia un abundamiento al respecto y se rescata, entre otras resoluciones, la del Voto N° 5089-93, que expone lo siguiente:

“...ya esta Sala ha dicho que bien puede la administración despojar por la vía de hecho a aquellas personas que sin autorización alguna se instalen o invadan como en este caso las vías públicas, sin que para ello sea necesario cumplir con las reglas del debido proceso y a tal efecto puede, incluso, retirar los bienes de los sitios públicos ocupados, a reserva, eso sí, de devolverlos a sus dueños en cuanto éstos lo soliciten, salvo el caso de los bienes perecederos, los que por razones de protección a la Salud Pública, pueden ser destruidos si llegan a constituir un peligro para ese bien superior... Ahora bien, lógicamente la Municipalidad recurrida ha de servirse de la Policía Municipal para mantener el orden público y sí, como en el caso en examen, la persona que ejerce la actividad comercial de venta ambulante no posee el respectivo permiso para ello por lo que no cumple con los requisitos legales y reglamentarios para dedicarse a dicha actividad, bien puede ese cuerpo municipal proceder al retiro de los bienes de la vía pública para lo cual deberá levantarse la respectiva acta de decomiso...aquel cuerpo policial, como parte del ente municipal, estaba facultado para proceder al retiro de la mercadería y a levantar el acta respectiva a fin de consignar ese hecho”.

En cuanto al desalojo de organizaciones ubicadas en las denominadas zonas de tregua, al respecto la Sala Constitucional, también se ha referido al respecto, Voto N° 1576-96, a las doce horas cincuenta y un minutos del veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis, aclaró:

“Que la policía municipal procedió a realizar el desalojo pacífico de la organización RECOVA, sin que hubiese necesidad de realizar ningún parte policial, ni decomiso...Es más, en el propio Convenio se estipula que la Municipalidad está facultada para dejarlo sin efecto cuando razones de interés público a sí lo ameriten, como lo es el tránsito peatonal, de todo lo cual tenía conocimiento los gestionantes... sino que al no contar los afectados con los requisitos legales y reglamentarios para ejercer la actividad comercial a la que se dedican, su situación es ilegal y, por ello, no ha surgido a su favor derecho subjetivo alguno”.

A) Vigilancia de licencias municipales:

Es de interés afirmar que las corporaciones municipales, como entidades representativas de los habitantes de un determinado ámbito territorial, en relación con la Autonomía Municipal establecida en la Carta Magna, sus competencias y funciones, se encuentran enmarcadas dentro del texto constitucional pero referidas al resguardo de los intereses locales, que anteriormente se han señalado aquí. Por tanto, la Sala Constitucional ha venido enmarcando que las licencias comerciales es materia que está inmersa dentro de lo local, que es complementada con la naturaleza misma de lo que es gobierno comunal, se refiere al otorgamiento de las licencias para el ejercicio del comercio en su más variada gama de actividades, y su natural consecuencia que es percibir el llamado impuesto de patente. Este orden de ideas es el marco general necesario para afirmar, junto con las normas jurídicas vigentes (Código Municipal y Ley de Licores entre otros), que consecuentemente, no solo por norma legal expresa, sino, y esto es lo más importante, por contenido constitucional expreso el (artículo 169), no pueden subsistir funciones de ningún ente público, que disputen su primacía con las municipalidades, cuando se trata de materia que integra lo local. La Sala Constitucional de conformidad a lo anteriormente señalado, ha manifestado:

“...corresponde a los gobiernos locales administrar ese sistema, de manera que una Ley regule esa materia solo sería compatible con el Derecho de la Constitución, si se entiende que la única autoridad encargada de administrar, controlar, fiscalizar y sancionar las infracciones de la actividad que tiene que ver con la concesión de licencias para el funcionamiento, es el gobierno de cada cantón de la República, con las excepciones de los permisos sanitarios cuando proceden y sin perjuicio de lo que en esta sentencia se expresa...”³⁵.

Obsérvese los alcances del (Voto N° 6469-97, de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete), que al respecto dice:

³⁵ Expediente N° 678-E-96, Sala Constitucional

”corresponde a los gobiernos locales velar por la correcta aplicación de la normativa que tiene que ver con el funcionamiento de establecimientos mercantiles que expendan licores y la responsabilidad por el uso indebido de las “patentes”, por las infracciones al régimen jurídico y en general, por los excesos que se cometan, recae sobre el gobierno municipal-regidores y Ejecutivo Municipal en primer orden y sobre los funcionarios municipales dependientes de la jerarquía según el caso. Por estar involucrado el interés público comunal, existe, desde luego, acción popular para denunciar los excesos”.

B) OCUPACIÓN DE LA VÍA PÚBLICA:

El régimen patrio de los bienes de dominio público, entre ellos las aceras, vías públicas, parques, etc., los coloca fuera del comercio de los hombres, y debido a ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración unilateralmente, cuando por razones de necesidad o interés general a así lo señalen. Mediante la (Resolución N° 2000-01105, de las dieciocho horas con nueve minutos del primero de febrero del dos mil), señala la Sala Constitucional:

“...que en los casos en que se pretenda ejercer la ocupación por las vías de hecho, ya sea de forma pacífica o mediante hechos de fuerza, la Administración se encuentra legitimada para accionar de igual forma, sin que sea necesario acudir a expediente alguno, ni a las reglas del debido proceso. Consideran que su actuación se encuentra legitimada al tenor de los artículos 261, 262 del Código Civil y el mandato constitucional que establece que la competencia de los gobiernos locales el administrar los intereses y servicios dentro de la “jurisdicción”.

Sin duda alguna, la ocupación temporal de las vías públicas requiere autorización expresa de la Administración correspondiente, debiendo el titular de aquellos conservar en su poder la licencia que le sea expedida. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reiterado en diferentes casos en concreto, que es a la Municipalidad a quien corresponde ejercer **control, inspección, administración y vigilancia** sobre las vías públicas que se encuentren en su ámbito de competencia, así como otorgar en ellos las concesiones o permisos para la explotación de los servicios que estime, previo permiso de la autoridad respectiva. Así que las actuaciones de la corporaciones municipales que tienden a poner a derecho cualquier irregularidad que se dé en el ejercicio de aquellas, se encuentra debidamente legitimada y en este sentido no hay ninguna violentación a

los derechos fundamentales de los administrados. En este, sentido mediante la Resolución N° 7576-94, se señala:

“...la administración debe velar por el cumplimiento de la normativa al respecto, estando facultada para proceder a desalojar a quienes en la vía pública y de modo ilegal ejerzan el comercio en los parques y vías públicas”.

En otro orden de ideas, La Sala Constitucional mediante el Voto N° 2275-95, se ha pronunciado, en el Considerando IV, de la siguiente manera:

“ La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración en cualquier momento lo revoque,...unilateralmente, cuando por razones de necesidad o de interés general así lo señalen”.

C) VENTAS AMBULANTES:

La Ley N° 6587 y su respectivo Reglamento, regulan el establecimiento comercial de ventas sobre las vías públicas, por parte de la Municipalidad. Es común a esta regulación, en la que pueden darse varias modalidades de actividades reglamentadas, que en todas ellas se da la circunstancia de tratarse de establecimientos comerciales permanentes o no, en parques o en vías públicas. Las Corporaciones Municipales cuentan con amplias facultades para la regulación y control de estas actividades en vía pública. Debe entenderse, en este sentido, que el permiso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y que lo que se pone en manos del particular es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado el dominio directo sobre la cosa. La precariedad de todo derecho o permiso de uso es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración en cualquier momento lo revoque,...unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalen,³⁶ de esta manera lo concibe la doctrina y la jurisprudencia constitucional.

³⁶ Voto N° 2275-95, Expediente N° 1458-v-95, Sala Constitucional.

El máximo órgano jurisdiccional, en una resolución interesante para nuestro tema, resolvió:

“En los casos que se pretenda ejercer la ocupación por las vías de hecho, ya sea en forma pacífica o mediante hechos de fuerza, bien puede la Administración desalojarlos por la misma vía, sin que sea necesario acudir a expediente alguno, ni a las reglas del debido proceso, incluyendo la facultad de retirar los bienes de los sitios públicos ocupados, a reserva de ser devueltos a su propietarios, salvo los artículos preceberos, lo que por razones de protección de la salud pública, pueden ser destruidos si llegan a constituir un peligro para ese bien superior”.³⁷

Sin embargo, las ventas ambulantes o estacionarias, al contar con un permiso, éste les ha sido otorgado por medio de un ordenamiento emitido por la Municipalidad, que al carecer de instrumentos elementales que regulen la revocatoria de los permisos, exige, en la misma medida que esos permisos se han concedido, un procedimiento previo y elemental para darlo por terminado. Por lo tanto, en estos casos, no puede intempestiva y sorpresivamente la administración suprimirlos. Sin embargo, la Sala Constitucional se pronunció mediante el Voto N°0040-94, en relación con la venta ilegal de la siguiente manera:

“...la Municipalidad recurrida ha de servirse de la Policía Municipal para mantener el orden público y si, como en el caso en examen, la persona que ejerce la actividad comercial de venta ambulante no posee el respectivo permiso para ello, por lo que no cumple con los requisitos legales y reglamentarios para dedicarse a dicha actividad, bien puede ese cuerpo municipal proceder al retiro de los bienes de la vía pública para lo cual deberá levantarse la respectiva acta de decomiso”.

La Venta Ambulante o estacionaria puede realizarse únicamente en puestos o instalaciones autorizadas por la Municipalidad, en los lugares que especifique la correspondiente autorización, quedando sujeta esta actividad al control y regulación de la Corporación que, por ley, se le da la potestad de vigilar y garantizar el cumplimiento de la normativa y controles respectivos. Concordante con lo expuesto, la más reciente jurisprudencia de la Sala Constitucional, lo reitera así:

³⁷ Voto N° 2306-91, Expediente N° 174-9. Sala Constitucional.

“Considerando IV. De la importancia para la resolución de este asunto, debe indicarse que es a las Municipalidades, entre otros entes, a las que les corresponde dar permisos de uso a las personas que tengan el deseo de dedicarse al comercio mediante ventas ambulantes o estacionarias en aceras públicas, parques y otros bienes del dominio público, para ejercerlo, previo permiso de la autoridad respectiva y desde luego, con arreglo a las disposiciones que regulan la actividad comercial que se pretenda desarrollar, sin que las actuaciones de la Administración tendentes a poner a derecho cualquier irregularidad que se dé en el ejercicio de aquellas, coarte el derecho del libre ejercicio del comercio, derecho que en todo caso, no es absoluto y que puede ser objeto de reglamentación y aún de restricciones razonables cuando se encuentren de por medio intereses superiores...Así el permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa. Considerando V. “... los permisos sobre los bienes públicos, ...como en el caso en concreto, pueden ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad para la Administración. ...lo que es un mandato de las leyes, pues a las municipalidades, les corresponde la administración de los servicios e intereses locales”. (Voto N° 02281-03 de las diecisiete horas del dieciocho de marzo del dos mil tres).

D) VIGILANCIA Y ORDEN PÚBLICO:

El Departamento de Policía Municipal (DPM), también conocido como Policía Municipal (PM), es un cuerpo especial de vigilancia y seguridad que, con carácter esencialmente civil, contribuye a mantener el orden público en el Cantón Central de San José³⁸. De esta manera lo definió el Honorable Concejo Municipal de San José de conformidad con sus potestades y facultades, al reglamentar este tipo de servicio local. Se considera que es la parte más importante que tienen a su cargo las autoridades municipales.

Como se ha observado, la primera manifestación de esta clase de policía es la que nace de la facultad municipal de otorgar las distintas clases de licencias, que pueden ser de diferentes tipos, apertura de locales comerciales, ventas ambulantes, etc. Por otra parte, dentro de las competencias municipales cabe destacar las que nacen de la actividad de vigilancia que corresponde al Gobierno Local y sus funcionarios. Aquí se refiere al bloque de atribuciones de que gozan

³⁸ Reglamento del Departamento de Policía Municipal, Publicado en la Gaceta N° 169, del 06 de setiembre de 1994. Municipalidad de San José.

las autoridades y sus agentes para ejercer el control de legalidad sobre todas aquellas actividades locales, (funcionamiento de locales comerciales, bares, restaurantes, cantinas, etc.).

El “ **modus operandi**” de la vigilancia policial aparece delimitado en el Reglamento que ya se ha mencionado con anterioridad, el cual dice:

Artículo N° 22. Procurará evitar la comisión de delitos, faltas e infracciones y denunciará cuantas vea cometer. Informará de cuantas deficiencias observe en el funcionamiento o conservación de los bienes y servicios municipales.

La Policía municipal está llamada a colaborar con los diferentes cuerpos de policía a cargo del Poder Ejecutivo, llámese Fuerza Pública, Policía de Tránsito, Policía de Emigración o bien Policía Judicial a cargo del Poder Judicial, así lo dicta el Reglamento de Policía Municipal de San José, en su Artículo 2: La Policía Municipal tiene las siguientes funciones:

- 1-Velar por la seguridad de los ciudadanos y el mantenimiento del orden público, en coordinación con los otros cuerpos de seguridad pública del país.**
- 2-Colaborar con las autoridades judiciales y con los organismos de investigación y prevención del delito.**

En este mismo sentido, la Ley General de Policía, en su artículo N° 2, dice: Para la vigilancia y la conservación de la seguridad pública, existirán las fuerzas de policía necesarias. Sus miembros son funcionarios públicos, simples depositarios de la autoridad. Deberán observar y cumplir, fielmente, la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes vigentes. Asimismo, en su artículo N° 8, reza: inciso e) Actuar según el principio de cooperación y auxilio recíprocos, en procura de la debida coordinación, de conformidad con las instancias y los órganos previstos al efecto.

Sin duda alguna, en la ciudad capital San José, los cuerpos de policía están sobrecargados de trabajo y la Policía municipal viene a hacerse útil, en esta previsible colaboración y coordinación que justifican su conveniencia, dado la posesión de conocimientos legales que aquí ocupan la atención del presente estudio.

Al respecto, la más reciente jurisprudencia constitucional ha señalado:

“Si bien esta Sala en reiteradas ocasiones ha dicho que la competencia municipal lleva implícita las potestades de policía, de conformidad con lo establecido en el artículo 4, inciso 9), del Código Municipal, pues es facultad de las municipalidades velar por el orden público, de tal modo que bien pueden los gobiernos locales crear los cuerpos necesarios como lo es la policía municipal a fin de poder cumplir con lo preceptuado por la norma citada, ello no los faculta a realizar detenciones, como en este caso, salvo que se tratara de un caso de flagrancia circunstancial en la cual cualquier autoridad puede realizar la detención, según lo establecido en el artículo 37 constitucional, pues a este respecto son auxiliares de la policía administrativa y judicial y deben prestar colaboración a éstas, pero no actuar independiente...Debe tenerse presente que, en tratándose de asuntos que incumben al Régimen Municipal, la actuación y potestades de la policía municipal es plena,...Así mismo, y según ya se dijo, pueden realizar detenciones y arrestos en tratándose de delinquentes in flagranti, en los términos autorizados en el artículo 37 constitucional...Empero, en aquellos casos en que no estén directamente involucrados los intereses de la corporación municipal, carecen de facultades autónomas de policía y se convierten en colaboradores de la policía administrativa o judicial”. (Resolución N° 07369-99, de las diez horas con seis minutos del veinticuatro de setiembre de mil novecientos noventa y nueve).

Interesante para este estudio es observar que la Sala Constitucional considera que para todo lo que tenga que ver con los intereses de la corporación municipal, la Policía municipal cuenta con autonomía plena; se evidencia la necesidad de reiterar que el concepto de orden público doctrinalmente se tiene por indeterminado, complejo y oscilante y por lo tanto tiene trascendencia para la convivencia social, la cual es de interés local, porque en ella lógicamente está inmersa la comunidad que representa y es en este sentido que a partir de lo reiterado por la jurisprudencia constitucional las Corporaciones Municipales se encuentran facultadas a intervenir las actividades de sus administrados en el ejercicio de la función de policía, cuando existiera perturbación o peligro de

perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas. De ahí que es imposible, técnicamente, separar la seguridad ciudadana de los intereses locales, pues es ésta, precisamente, una de las consecuencias de la existencia del orden público. Existirá seguridad para los munícipes del cantón, en sus personas, en sus derechos y en sus bienes si al Gobierno Local le es posible guardar un orden. La Seguridad queda aquí, pues, identificada con la capacidad de ofrecer a los ciudadanos garantías suficientes para hacer uso de las libertades fundamentales que aparecen previstas en la Constitución. Por lo tanto, la aplicación e interpretación de la jurisprudencia constitucional del Municipio, da pie para deducir que le confiere también la misión de dirigir la seguridad en los lugares públicos, que la ley le confía a la Municipalidad y que, dentro de sus respectivos términos municipales, le corresponde coadyuvar a la conservación del orden público, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Por ello es ineludible que deben ser consideradas como facultades referidas a las Alcaldías Municipales el orden y la seguridad ciudadanas y más hoy en día, cuando los Alcaldes se encuentran mayormente legitimados por ser de elección popular. Pero en todo caso, en un sentido amplio, las municipalidades compartirán y coordinarán su cometido con otras Administraciones públicas y en especial lo que se refiere a la Policía municipal.

En lo medular, la función de vigilar y proteger el orden público está contenida en la administración de los intereses y servicios locales y por ello no es inconstitucional el funcionamiento de la Policía municipal, consecuentemente se determina, del voto en marras, que la Policía municipal y la Fuerza pública pueden coexistir.

Los Magistrados de la Sala Constitucional, mediante la (Resolución N° 10134-99, de las once horas del veintitrés de diciembre de mil noventa y nueve), votaron en mayoría, en esta sentencia; estimaron que:

”...la policía municipal, en sí misma, no es inconstitucional, en tanto se destine a atender o cumplir los fines de vigilancia y control de los servicios y bienes comunales y el control acerca del cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de quienes ejercen el comercio en diversas formas, a través de licencias. Evidentemente, que lo anterior es sin perjuicio de que en el cumplimiento de sus deberes pueda prestar colaboración con los cuerpos policiales legalmente existentes en situaciones calificadas o extraordinarias, así como también en situaciones de esa naturaleza, ella misma pueda pedir colaboración de éstos. Finalmente, aunque sin pretensión de agotar el examen de probables situaciones, lo anterior se afirma sin perjuicio de que por virtud de su despliegue en el territorio de su respectivo municipio, esa policía pueda actuar en los casos que permite el artículo 37 constitucional”.

Con las providencias expuestas, corresponde abocarse a evidenciar que las Municipalidades cuentan con el poder de policía y consecuentemente surge lo que se denomina “**poder de policía municipal**”, el cual lo conceptualiza el escritor Bielsa³⁹, de una manera general, “como el conjunto de servicios organizados por la Administración Pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas”. De esta manera, el concepto de poder de policía, en su sentido más amplio, hace referencia a las facultades legislativas propias de los diversos niveles de Gobierno para regular y reglamentar los derechos individuales reconocidos por la Ley a fin de asegurar su ejercicio por todos los ciudadanos y, en última instancia, la concreción del bienestar general. De esta regulación surgen limitaciones a los derechos individuales cuya aplicación le compete a la autoridad administrativa que ejerce el poder de policía en sentido restringido. Ésta es una función administrativa que consiste en ejecutar y hacer cumplir las disposiciones legales.

En principio, el titular del poder de policía será aquella autoridad con competencia material y territorial respecto de la cuestión principal cuya protección se persigue. De lo anterior se puede deducir que el Gobierno Municipal, por su naturaleza local, tiene el ámbito del ejercicio del poder de Policía municipal, siendo claro que es titular del poder de policía en las materias sobre las cuales

³⁹ López Nieto y Mallo, Francisco. La Policía Municipal. Madrid, España. Abella, 1986. Página N°

ejercita dicho poder en plena concordancia con lo establecido en el orden jurídico, en el presente caso el Código Municipal, Ley de Caminos, Ley de Planificación Urbana, Ley de Construcciones, Ley de Estacionómetros, Ley de Patentes, Ley de Licores, Ley de Ventas Ambulantes y su respectiva reglamentación, entre muchos otros.

Una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, en el año 1869, dictó una resolución, que resulta de interés para el caso que se viene refiriendo y señala:

“Es un principio de derecho constitucional que la policía de las provincias está a cargo de sus Gobiernos Locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos...”.

El fallo de la Corte claramente subraya dos postulados: en primer orden, el carácter local de la autoridad que ejerce el poder de policía, en segundo término, que dicho poder se deriva de la competencia propia de cada nivel de gobierno.

En este esquema de distribución del poder de policía es comprensible o se entiende que dicho poder corresponde a una u otra esfera de Gobierno pues la facultad para reglamentar un derecho será de la Autoridad a la cual la Constitución o la Ley atribuyan competencia, es decir, que el poder de policía, por ser esencialmente facultad reglamentaria, es correlativo, o más que ello, inherente a la esfera de Gobierno a la cual le sea otorgada la competencia sobre la materia de que se trate.

Acorde con lo anteriormente señalado, la Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena, señaló al respecto:

“...el poder de policía nació con el Estado mismo, y es consustancial a todo gobierno. Este poder de policía,...doctrinariamente está constituida por una serie de reglas de carácter coercitivo que tienden a proteger al orden público, comprende bajo este concepto reglas para garantizar la seguridad de las personas y de los bienes, y la integridad física y moral de todos los habitantes del país y dentro de este orden de ideas puede afirmarse que existen tantas policías como actividades

hay en un Estado que pueden lesionar los intereses sociales que éste, por su propia naturaleza, está obligado a tutelar, para la consecución de sus fines primordiales”.⁴⁰

En una reciente resolución de la Sala Constitucional, ésta señaló:

“Desde un punto de vista jurídico doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad todo lo referente a la organización de determinada localidad”.⁴¹

Se infiere de esta sentencia, desde la perspectiva constitucional, cuál es el ámbito municipal y por ello en los siguientes considerandos, se examinará desde el marco general de lo local con el interés peculiar al respecto sobre tema central proyecto, es decir el Gobierno Local cuenta con el poder de policía.

En este aparte, una sentencia de la Sala Constitucional ha reconocido:

“...que la competencia Municipal lleva implícita las potestades de policía, habida cuenta de la normativa que la rige...por lo expuesto el recurso, en cuanto se endereza⁴² contra las facultades de policía que ejecuta la Municipalidad recurrida, es improcedente”.

De la misma manera la Sala ha sido consecuente con lo anteriormente señalado, al dictar una resolución que a todas luces confirma que las Municipalidades pueden ejecutar funciones de policía, mediante una acción de inconstitucionalidad contra ese ejercicio por parte de las corporaciones municipales, la Sala manifestó:

“No es inconstitucional el artículo que no atañe al ejercicio del poder de policía, reservándose los análisis de sus contenidos, limitaciones y compatibilidades con las competencias municipales para los subsiguientes considerandos: “...Cuando se habla de la autoridad superior de policía en la ley de ventas, se está refiriendo a la

⁴⁰ Corte Suprema de Justicia, Corte Plena, Sesión Extraordinaria N° 47 del 20-09-73.

⁴¹ Voto N° 5445-99, de las catorce y treinta horas del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

⁴² Voto N° 5089-94, de las quince y cincuenta y cuatro horas, del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres.

municipalidad de la jurisdicción y entendida la Ley así no resulta inconstitucional”.⁴³

Entre otras Acciones de Inconstitucionalidad interpuestas contra la Municipalidad de San José, por el ejercicio de las facultades de policía a través de la policía municipal, la Sala se pronunció y dijo:

“El accionante considera que el Reglamento del Departamento de Policía Municipal de San José contraviene el principio de reserva de 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 en 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 del Código Municipal, que la competencia municipal para la protección de los intereses y servicios locales, incluye el Poder de Policía. Así se señaló entre otras, en la sentencia número 0040-94, de las quince horas con cincuenta y cuatro minutos del cinco de enero de mil novecientos noventa y cuatro.

La Sala no encuentra motivos para variar el criterio expuesto sobre el fundamento legal de la policía municipal, razón por la cual el reparo sobre la violación al principio de reserva de ley es improcedente. Tanto el artículo 169 de la Constitución Política, que otorga competencia a las municipalidades para velar por la satisfacción de los intereses y servicios locales, como el artículo 4 del Código Municipal, son las disposiciones que dan fundamento válido a la existencia y funcionamiento de dicho cuerpo de policía administrativa, razón por la cual, esta Acción debe ser rechazada por el fondo”.⁴⁴

Se interpuso otra Acción de Inconstitucionalidad, seguida a la anterior contra la creación de la policía municipal de San José, y nuevamente la Sala Constitucional se pronuncia y se refiere:

“La Sala no encuentra motivos para variar el criterio expuesto sobre el fundamento legal de la policía municipal, razón por la cual el reparo sobre la violación al principio de reserva de ley es improcedente. Tanto el artículo 169 de la Constitución Política, que otorga competencia a las municipalidades para velar por la satisfacción de los intereses y servicios locales, como el artículo 4 del Código Municipal, son las disposiciones que dan fundamento válido a la existencia y

⁴³ Voto N° 6469-97, de las dieciséis horas con veinte minutos, del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete.

⁴⁴ Voto N° 4243-96, de las dieciséis con veintisiete minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis.

funcionamiento de dicho cuerpo de policía administrativa, razón por la cual, esta acción debe ser rechazada”.⁴⁵

Congruente con la actual jurisprudencia, la Corte Plena en el año mil novecientos setenta y tres, ya se había pronunciado al respecto, y dijo:

“Dentro de este orden de ideas, pueden afirmarse que existen tantas policías como actividades hay en un Estado que puedan lesionar los intereses sociales que éste, por su propia naturaleza está obligado a tutelar, para la consecución de sus fines primordiales. Entre nosotros tenemos la policía de seguridad, la policía de tránsito, la policía municipal, la policía sanitaria, etc.”⁴⁶

Concuera todo lo anterior con las enseñanzas de Bielsa: el poder de policía designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar un orden público y garantizar la integridad física, moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas.

El poder de policía, que es de naturaleza normativa, se desenvuelve en la Administración pública con una actividad que reúne tres notas permanentes y exclusivas:

- a) Actividad por órganos de la Administración Pública.
- b) Realización delimitaciones a las actividades individuales con referencia a bienes comunes.
- c) Disposiciones impuestas por normas legislativas.

La exclusión de cualquier referencia a los contenidos específicos de los objetos que defiende la actividad policial administrativa obedece a su integración por bienes comunes tales como:

“las costumbres, la propiedad, la salud, actividades comerciales, la cultura, la tranquilidad pública, la seguridad, el orden instituido, etc., es decir situaciones de

⁴⁵ Voto N° 5436-96, de las quince y cuarenta y dos minutos del quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.

⁴⁶ Corte Suprema de Justicia de San José, Costa Rica, Sesión Celebrada el día veinte de setiembre de mil novecientos setenta y tres.

actos y cosas dinámicas y aleatorias que no se destacan en forma diminutiva y permanente”.⁴⁷

Dado que la Constitución Política de Costa Rica y la Ley atribuyen competencias de policía a las municipalidades, es necesario señalar que la municipalidad, en su condición de gobierno local en su territorio, de conformidad con el sistema de distribución de poder, recibe atribuciones de acuerdo a lo que determine el derecho público, por ende, si bien es claro que el gobierno municipal es titular de Poder de Policía, las materias sobre las cuales se ejerce dicho poder dependen de lo establecido en el ordenamiento jurídico del país respecto al del Régimen Municipal.

Por todo lo antes narrado, se afirma que la Policía local es una Policía administrativa municipal, y que debe interpretarse que, de acuerdo con la facultad de las Municipalidades en el ejercicio del poder de policía, se constituyen estos cuerpos en un brazo armado de las Corporaciones municipales, institutos que fueron creados para dar satisfacción a las necesidades derivadas del cumplimiento de las disposiciones municipales y para velar por la tranquilidad, convivencia y orden público de los habitantes bajo su jurisdicción. Recuérdese aquí a sus antecesores más inmediatos, los añorados Alguaciles y Serenos de la vieja ciudad capital y pueblos, encargados de velar por el mantenimiento del orden público.⁴⁸

Hoy, principalmente en la ciudad capital, la Policía Municipal del Cantón Central de San José se ha consolidado como un cuerpo de seguridad local de importante relevancia dentro del actual modelo de seguridad pública y se ha constituido indispensable en la resolución de numerosos cometidos de carácter municipal, ya estén relacionados con la seguridad como con la Policía administrativa.

⁴⁷ [www.Jussantiago.gov. ar/Textos/tex...](http://www.Jussantiago.gov.ar/Textos/tex...) sin autor.

⁴⁸ Historia del Régimen Municipal en Costa Rica, San José, EUNED-IFAM, 1986, págs. 19-20.

CONCLUSIONES

Resumiendo lo que se ha venido reiterando, la Sala Constitucional, y en estricto apego a la doctrina costarricense, la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del anterior, y 4 del vigente) no se ha limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que ha dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad que, a su vez, es política. Coincide lo anterior con la mayoritaria doctrina, en la que se ha expresado que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquel deriva su orientación político-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede divergir de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local, o bien, que la autonomía política es una posición jurídica que se expresa en la potestad de conducir una línea política entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos⁴⁹.

⁴⁹ Sala Constitucional, Expediente N° 94-000757-007-CO-E.Resolución N°005445-99-

En este sentido, en un Estado moderno y democrático, los niveles de responsabilidad deben modificarse y es indispensable proceder a una repartición y distribución, tanto de poderes como de las tareas entre los órganos centrales y locales. Ésta es una conclusión que lleva a reiterar que la “eficacia no está ligada a una organización centralizada”, el fenómeno del centralismo en este país no puede de ningún modo presuponer un retroceso, el poder central podrá y deberá, desde luego, conservar su función motor, pero es urgente un servicio renovado de atribuciones y competencias para el Gobierno Local. Por otro lado, tal y como lo señalan los indicadores sociales y de calidad de vida del costarricense, específicamente en cuanto al área de seguridad ciudadana, la única manera de resolver a tiempo los innumerables problemas con los que se enfrentan los ciudadanos en cuanto a la seguridad de los habitantes, es separarse de una organización policial centralista, potenciando las Policías locales a fin de identificarse aún más con los complejos problemas de los municipios, sin esperar a que esos mismos problemas rebasen las posibilidades. La seguridad, en el sentido más amplio, no se centra exclusivamente en el ámbito policial, sino que se trata desde diferentes aspectos en los que se puede incidir para mejorar ésta, así como la calidad de vida de los ciudadanos. Es aquí donde la Policía local debe construirse y las Municipalidades, en su función policial, deben potenciar respuestas desde una perspectiva de transversabilidad y en proximidad rompiendo el monopolio intelectual y corporativo de las respuestas.

Respecto de lo anterior se ha dicho que “la policía es una institución social cuyos orígenes se remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, siendo comúnmente considerada como una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad, íntimamente ligada, pues, a la sociedad que la creó, su filosofía general su forma de organización y las funciones específicas que ha de cumplir dependerán fundamentalmente de las características socio-políticas y culturales de la comunidad en que debe actuar”.⁵⁰

Comprende esta función todo ámbito de la garantía de la buena marcha en las calles de las ciudades y pueblos, del buen gobierno y de la convivencia ciudadana vecinal, al amparo del ordenamiento jurídico del país. Son por tanto, las competencias municipales, el marco donde se enmarca la Policía Municipal y en sus funciones como Policía Administrativa. Quizás para muchos ciudadanos hablarles de Policía Administrativa le esté sonando a otro Cuerpo de Policía, nada más lejos de la realidad, son los mismos policías locales, desarrollando unas determinadas funciones. Al respecto se acudió a Garrido Fallas para entenderlo mejor: **“el conjunto e medidas coactivas, utilizables por la Administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública”**.

Esa es y no otra la Policía administrativa y además como función está sujeta a los principios básicos que le impone su actuación: “ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, principio de legalidad que le es consustancial también al ejercer las funciones de policía administrativa, materializadas éstas, la mayoría de las veces, advirtiendo o denunciando las infracciones a las disposiciones municipales. No en vano el Tribunal Constitucional Supremo ha interpretado la Constitución, en lo referente al Régimen Municipal.

⁵⁰ José M^o Rico, Política y Sociedad Democrática, Madrid 1983, pág. 29.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones vertidas en la presente investigación no pretenden convertirse en un instrumento de carácter normativo. Los que toman las decisión pueden encontrar, en el presente estudio, una herramienta para constituir políticas públicas adecuadas, aunque no la única, pues, el tema puede desarrollarse desde otras perspectivas y las siguientes propuestas que son el producto de una investigación objetiva y seria, son elaboradas con la finalidad de contribuir en los estudios de esta disciplina.

En este sentido, se plantean las siguientes recomendaciones:

A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA:

1- **Reformar el artículo 12 de la Constitución Política**, para que en lo sucesivo rece: “Se prescribe el Ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias. Las Municipalidades podrán crear los cuerpos de policía municipal, en la modalidad de vigilancia pública”.

2- **Reformar el Código Municipal**, Ley N° 7794 y 7812, artículo 4: Inciso h) para que en lo sucesivo rece: “La Municipalidad podrá brindar el servicio de seguridad y orden público dentro de su jurisdicción a través de la Policía Municipal coordinado sus acciones con las autoridades encargadas de velar por la Seguridad Pública”.

3- **Tasa, Impuesto y Principio del beneficio .**

La distinción entre la tasa (y la contribución especial), por un lado, y el impuesto por otro, puede intentarse a través de dos vías: por una parte, con base en el fundamento de “justicia material” de una u otra figura; por otra parte, con base en las características del hecho generador de una u otra. En cuanto a lo primero, gran parte de la doctrina entiende que mientras el impuesto se basa en

criterio de **solidaridad**, las otras dos categorías se basan en un criterio de **contraprestación o beneficio**. La segunda vía de distinción que se plantea no hace otra cosa que dar forma técnica al anterior criterio. En ese sentido, se entiende que la distinción fundamental entre el impuesto, por una parte, y la tasa y la contribución especial, por otra, radica en el distinto contenido de sus hechos generadores. Así, mientras que en el hecho generador del impuesto está ausente toda actividad o servicio estatal o del Ente Público, lo contrario sucede en las otras dos figuras. Esta distinción está bien recogida en el artículo 4 del Código Tributario. Como se sabe, bajo el expediente N° 99-005657-007-CO, se presentaron Acciones de Inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional por la creación de una tasa para sufragar este tipo de servicio. Sin embargo debe ser de consideración del autor la iniciativa de valorar la creación de un impuesto de policía sobre la base de los elementos considerados en la Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles, incorporándole las condiciones necesarias, teniendo en cuenta los lineamientos de la Sala en materia municipal, (**Resolución N°10134-99**) para establecer la norma que faculte a las Municipalidades para el cobro del tributo que venga a financiar el programa de policía, en aquellas jurisdicciones cantonales, donde el mismo llegue a crearse o esté en vigencia actualmente. De acuerdo con la línea jurisprudencial, es constitucional la creación de un impuesto de incidencia municipal por vía de legislación ordinaria, como es el caso del impuesto sobre bienes inmuebles.

De este modo, el impuesto propuesto se ciñe al modelo del impuesto sobre bienes inmuebles.

En esta dirección, y vista la necesidad de que el impuesto propuesto sea cuantificado según la existencia y extensión del servicio de policía municipal en cada cantón, se acude al esquema presente en la Ley original del Impuesto de Bienes Inmuebles(Ley 7509, artículo 21), que consiste en que la tarifa sea fijada por cada municipio para cada año, mediante un Acuerdo de su Concejo. Asimismo, se introduce el esquema de la “puesta en vigencia” del impuesto

diseñado en la ley ordinaria ligada a la creación, en el Municipio correspondiente, del servicio de policía municipal.

Reforma al Código Municipal, Ley N° 7794 Y 7812, en su artículo 74, agregar un párrafo cuarto que en lo sucesivo rece: “La Municipalidad queda autorizada a brindar el servicio de Policía Municipal en la modalidad de vigilancia pública, para ello procederá a organizar y crear dentro de su jurisdicción el Cuerpo de Policía Municipal. Se cobrará un impuesto de policía por los servicios de policía municipal. La suma se cobrará proporcionalmente entre los propietarios de bienes inmuebles vecinos del Cantón; este monto se fijará tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la Municipalidad para mantener este servicio.

4- **Reforma al Código Municipal**, Ley N°7794 Y 7812, en su artículo 75, para que en lo sucesivo: “Por medio de un Reglamento, la municipalidad establecerá las funciones de este servicio de vigilancia pública. También por los servicios enunciados en este artículo, tarifas por omisión de los deberes de los propietarios de bienes inmuebles, que obliguen a la municipalidad a suplir sus obligaciones:

Son deberes de los munícipes:

- a) Limpiar la vegetación a orillas de las vías públicas y recortar la que perjudique o dificulte el paso de personas.
- b) Construir cercas y limpiar los lotes sin construir.
- c) Remover de las aceras y vías públicas los objetos abandonados.
- d) Construir aceras y vías públicas los objetos abandonados.
- e) Instalar bajantes y canoas para recoger las aguas pluviales de las edificaciones, cuyas paredes externas colinden inmediatamente con la vía pública.
- f) Colaborar en las tareas de seguridad de los barrios participando en los Comités de seguridad comunitaria, contribuyendo al mantenimiento de limpieza, seguridad y ornato de todo lo que afecte sus propiedades, bienes públicos o a terceros en relación con ellas”.

5- **Reforma a la Ley General de Policía Ley N° 7410**, para que el artículo 2 en lo sucesivo rece: “Para la vigilancia y la conservación de la seguridad pública, existirán las fuerzas de policía necesarias, para esos efectos se considerarán a los cuerpos de policía municipal. Sus miembros son funcionarios públicos, simples depositarios de autoridad. Deberán observar y cumplir, fielmente, la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes vigentes”.

6- **Reforma a la Ley General de Policía Ley N°7410**, para que en el artículo 6 en lo sucesivo rece: “Son fuerzas de policía, encargadas de la seguridad pública, 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 y la Policía Municipal y las demás fuerzas de policía, cuya competencia esté prevista en la ley”.

7- **Reforma a la Ley General de Policía Ley N° 7410**, para que el artículo 39, en lo sucesivo rece: “Las municipalidades que así lo consideren podrán crear los cuerpos de Policía municipal, podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, con carácter de agentes de autoridad, bajo el mando del Alcalde respectivo, quien coordinará lo pertinente con el Ministerio de Seguridad Pública a fin de garantizar las políticas de seguridad nacional a nivel local.
“La Municipalidad respectiva podrá nombrar comités encargados de colaborar en las tareas de seguridad de los barrios”.

A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES: ALCALDES, CONCEJOS MUNICIPALES, ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS:

1- Se propone para la organización de la Policía Municipal, la elaboración de **un Reglamento de Servicio de Policía Municipal** en cada Municipalidad en donde exista el servicio de Policía Municipal.

2- El contenido de este Reglamento deberá ocuparse de regular, al menos lo extremos siguientes:

- a) Funciones y dependencia.
- b) Organización. Los mandos y atribuciones.
- c) Normas Generales de Actuación. Los distintos servicios.
- d) Selección y Formación. Ascensos y profesionalización.
- e) Derechos y Deberes.
- f) Régimen disciplinario.

3- Elaboración de un Manual de Procedimientos Policiales

El objetivo de este manual es el dar a conocer el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico costarricense y lograr la uniformidad en el abordaje de la policía municipal en hechos delictivos cometidos in fraganti por los habitantes, sean estos mayores o menores de edad, así como cumplimientos propios del Régimen Municipal. Este conocimiento ayudará a disminuir la sensación de impunidad que se percibe al nivel de la sociedad en general (pues en algunos casos por desconocimiento la Policía municipal no actúa cuando puede y debe hacerlo) y por otra, el respeto de los derechos humanos de los habitantes, ya que el procedimiento policial y judicial actual le reconoce a las personas derechos fundamentales, así como principios rectores que se plasman en un debido proceso desde la primera intervención sea esta municipal o estatal.

4- **AI ALCALDE MUNICIPAL:**

Siendo que los Gobiernos Locales se encuentran facultados para la creación de policías municipales y que el poder de policía municipal le es inherente a las Corporaciones Municipales, se recomienda algunas políticas locales de seguridad que permitan la participación de los habitantes o ciudadanos del municipio:

Territorializar la demanda. Que el debate involucre a todos los habitantes de la ciudad.

La prestación del servicio de policía municipal debe descentralizarse y efectuarse de tal manera que el agente municipal se familiarice con los vecinos, comerciantes y demás habitantes de su territorio, con el espacio urbano, desarrollando relaciones de confianza.

Cuando la policía se decide a demandar la participación descubren a menudo la riqueza de nuevas herramientas innovadoras que puede utilizar para hacer más efectivos sus métodos tradicionales y abren su mente a un mundo de nuevas posibilidades.

No se trata, como muchos policías defienden o creen, de una colaboración de los ciudadanos con la policía denunciando delitos, pasando información que le pueden ser útiles o ayudándoles en sus investigaciones, más bien se trata aquí de una participación directa y efectiva de los ciudadanos que se convierte en parte trascendental para poder abordar los problemas sociales.

La Policía municipal debe fundamentar su actuación en relación con la sociedad en cada territorio tomando contacto con aquellas entidades ciudadanas - asociaciones de vecinos, de comerciantes, de padres de familia, centros educativos, religiosos, deportivos, sin descontar las que el propio agente lleve a cabo personalmente con individuos concretos. Independientemente de estos contactos, en cada distrito, debe existir un Comité de Seguridad en el que se reúnan en forma periódica, la autoridad política, las entidades ciudadanas más representativas, la policía y otros servicios implicados en la seguridad. El objeto de una y otra será el seguimiento: análisis y estudio de datos, valoración del sentimiento de inseguridad, elaboración de propuestas de prevención; ha quedado demostrado que la policía, por sí sola, no puede solucionar ninguno de los grandes problemas sociales en los que interviene. Violencia doméstica, drogas, delitos, pandillas urbanas, etc., son temas en que la intervención policial no es más que una parte del conjunto de las acciones.

La participación ciudadana basada no en el miedo, sino en la conciencia, en la confianza en la comunidad, consiste en que las personas que se asocian como parte de una comunidad tienen el derecho y el deber de afrontar los propios problemas, quizá a partir de objetivos pequeños pero escogidos, compartidos y razonados. Esta es la participación capaz de combatir la inseguridad, capaz de dar respuestas civilizadas a las transgresiones cotidianas, responder con mayor eficacia tanto a los problemas reales de seguridad como a los sentimientos difusos que los acompañan.

La participación del ciudadano resulta primordial en el enfoque de la inseguridad ciudadana porque el papel de los poderes públicos debe cambiar, ya no se posee el monopolio de abordar problemas de seguridad. Los ciudadanos están más emancipados con respecto a aquellos. Y aquí es donde la municipalidad puede y debe colaborar en percibir el problema común y la aplicación de una solución también común.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ANÁLISIS LOCAL DE LA SEGURIDAD INDISPENSABLE PARA DEFINIR LOS PROBLEMAS:

La Alcaldía debe plantear una concepción del servicio de policía nuevo, fundamentado en los principios de proximidad, mutua corresponsabilidad, en el establecimiento de nuevos territorios, en relación con la definición de prioridades y en la orientación hacia la prevención y la resolución de problemas.

Lo anterior, con el objetivo final de protección a los habitantes y la mejora de las condiciones globales de habitabilidad de la ciudad y sus entornos concretos, tanto en los aspectos de seguridad ciudadana como en la calidad de vida y el medio ambiente.

El Gobierno Local debe tener en cuenta que el campo de la inseguridad cuenta con aspectos inevitablemente complejos: a) Los ciudadanos plantean problemas reales pero a veces, aún estando conectados con la realidad, no coincide con ella porque responde a percepciones subjetivas; b) los problemas relacionados con la seguridad que tienen los habitantes, son muy distintos y están a menudo contrapuestos; c) garantizar la seguridad de unos es con frecuencia motivo de inseguridad o molestia de otros; d) la dimensión de los fenómenos se escapa hacia la esfera de lo subjetivo (la culpa la tienen los inmigrantes).

El sentimiento de inseguridad no está vinculado exclusivamente a un problema de delincuencia, es fruto, sobre todo, de un fuerte sentimiento de abandono social. Los ciudadanos se sienten abandonados por los políticos a quienes han elegido y por las instituciones y esta sensación de soledad se incrementa con la incertidumbre, cuando no desesperación, que genera el desempleo, la escasa calidad de las viviendas, la degradación de los espacios públicos, el ruido, las basuras, la falta de iluminación.

La Policía municipal debe dar respuestas innovadoras y próximas que tiendan a identificar el conflicto, que es el elemento más importante en la intervención, pero la inquietud por llegar a resultados que tengan un impacto palpable sobre los ciudadanos mueve a recomendar el dar prioridad a la intervención con una inquietud mayor aún por el método.

El método debe seguir la secuencia: conflicto, acciones por establecer, funcionarios que las llevarán a cabo, evaluación sobre su efectividad, y ha de estar basado en la participación ciudadana, que consiste en : a) analizar cuál es la naturaleza del conflicto; b) cuál es la naturaleza de las acciones que se deben llevar a cabo; c) cuáles son los funcionarios, los actores, las personas que pondrán en práctica la solución; d) cuál es la evolución (coste, impacto sobre los ciudadanos, efectividad).

Para el análisis es preciso recopilar datos sobre los problemas, los policías han de tener la mentalidad abierta a cualquier tipo de dato que pudiera ser útil para solucionar el problema. Por ejemplo, la policía interesada en evitar que se disparen las falsas alarmas instaladas en locales comerciales o residencias, tendrá que analizar el número de falsas alarmas, la proporción con respecto al total, comparar la proporción con otras ciudades, cantones o distritos, comprobar cuál es el fabricante al que más se le disparan, analizar las diferencias entre los distintos modelos, momento en que más se disparan con la lluvia, viento, calor, etc. Y cuantos datos más puedan ilustrar las causas del problema.

La recomendación consiste en exponer algunos conceptos y mostrar diferentes términos acerca de la temática, marcando y permitiendo que se expresen y reconozcan las diferentes posiciones para luego hacer un análisis de la situación, marcando los problemas locales que permitan generar una planificación local participativa.

PROBLEMATIZAR LA ACCIÓN PÚBLICA:

La Policía municipal necesita hoy trabajar desde una actitud positiva de prevención y anticipación a los problemas, de implicación personal en la resolución de todo tipo de conflictos y en la búsqueda de alternativas, en la movilización de los recursos necesarios para resolverlos y abordar esos problemas de una forma global e interdisciplinaria. Es el paso de una filosofía eminentemente reactiva a otra básicamente proactiva.

Esta flexibilidad de acciones por parte de la Policía municipal debe evitar las pequeñas molestias como delitos mayores. En unos barrios o ciudad como San José, grande, los problemas pueden ser más importantes: tráfico de drogas, bandas juveniles, uso de armas de fuego, en otros, más tranquilos o más pequeñas, se reducen a ruidos molestos, graffiti, problemas de alcohol, violencia doméstica, ausentismo escolar.

Es aquí en donde la creatividad y la implicación del policía en los asuntos comunitarios y la de los ciudadanos dispuestos a una participación comunitaria, deben reconocer sus problemas como la búsqueda de soluciones. Convirtiéndose todos los actores en potentes moduladores de conflictos y constituyéndose así, en un factor de integración social.

La policía y la ciudadanía, conjuntamente, se enfrentan al problema se identifican con éste y son los mismos habitantes quienes verifican la actuación policial, tanto en el éxito como en el fracaso y se sienten responsables de ello.

TOMAR EN CUENTA LA PALABRA Y LA EXPERIENCIA DE LA GENTE DIRECTAMENTE INVOLUCRADA:

Es evidente que la sociedad reclama su participación para que se mantenga el orden, la seguridad pública, la calidad de vida, la reducción de la violencia, la mejora de las relaciones en el barrio que constituye todo un baluarte contra la delincuencia.

A la Dirección de Recursos Humanos

Si se quiere que los policías municipales estén motivados, lo primero que hay que hacer es formarlos como auténticos profesionales y considerarlos capaces de tomar iniciativas inteligentes para resolver los problemas que se les presentan.

El trabajo en equipo en este modelo de servicio municipal es imprescindible, a partir de él se podrá ir cambiando la cultura tradicional basada en la burocracia y el legalismo que por sí solas no permiten al policía resolver los problemas concretos. Es precisamente desde la base que componen esos grupos, desde donde se deberá incidir para el desarrollo de esa nueva cultura que aporta la Policía municipal por resultar básicos para la formación y modificación de actitudes. Los grupos informales dentro de la policía marcan los patrones también informales de comportamiento pero que son más fuertes, en muchas ocasiones, que los que le marca la Jefatura o las normas, de tal manera que desarrollan sus propios modelos de comportamiento al margen de la estructura formal.

En este sentido se consigue poco prohibiendo las conductas que se alejen del marco formal, además de adoptar mecanismos eficaces de control.

Si a la Municipalidad le es posible orientar su policía dentro del marco antes señalado, la tangibilidad de su trabajo configurará a este cuerpo policial, permitiendo un mayor grado de implicación e identificación en su tarea y, en consecuencia, en su motivación en relación a su función y a su valor social. Estos cambios deben venir desde adentro de la misma institución debiendo romper con intereses, hábitos y cultura corporativa para incorporarse a aquellos modelos desde los que se puede servir con más eficacia a la ciudadanía.

La Policía municipal puede ser una solución a la desmotivación que han padecido estos servidores públicos durante años ante la impotencia de resolver los problemas de seguridad que se les asignaba y ante la rutina que significaba su jornada de trabajo en la que era extraño encontrar suficiente gratificación al esfuerzo y riesgo que ella entrañaba, ello ha representado un problema de gran magnitud para los jefes de la policía.

LA ARTICULACIÓN ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LOCAL CON LOS CIUDADANOS PARA PRIORIZAR LAS ACCIONES Y LAS MEDIDAS MÁS URGENTES:

En el sistema empleado en el país, cada administración debe asumir aquellas competencias que está en mejores condiciones de asumir, que todos se responsabilicen y todos trabajen para todos. El Estado como principal titular constitucional de las competencias securitarias, tiene la responsabilidad de impulsar y garantizar el funcionamiento global del sistema y las administraciones territoriales, en función de sus respectivas competencias, de contribuir lealmente a su buena marcha.

Resulta más fácil el desarrollo de las funciones policiales dentro de la Municipalidades, si el poder político está descentralizado hasta el nivel local y es de él de quien dependa la Policía Local.

No parece congruente establecer políticas de seguridad al margen de los Ayuntamientos; el Alcalde es el administrador de la ciudad, responsable de armonizar la vida de ésta, el que está en las mejores condiciones de interpretar las demandas y captar las necesidades. Es la Administración Local la que se acerca con sus servicios a los barrios, a las entidades vecinales, al tejido social donde se han de desarrollar las políticas de participación y corresponsabilidad. Una policía dependiente del alcalde parece el instrumento más idóneo para que tenga la base en los barrios, conocimiento del entorno, esté integrada en su realidad social, participe de las mismas sensibilidades y esté en las mejores condiciones de convertirse en un factor de integración social.

Sobre esta dirección, los ciudadanos quieren que los problemas de su Ciudad se resuelvan en el ámbito político de su Ciudad, el ámbito que les resulta más cercano. Y, cuando se dice esto en relación con la seguridad, evidentemente no se habla de los grandes problemas de la seguridad del Estado (narcotráfico, mafia organizada, etc.). Se habla de los pequeños problemas que afectan más directamente a la seguridad y convivencia en la Ciudad: pequeña delincuencia, violencia de género, problemática de jóvenes y menores, conflictos sociales, problemas de urbanidad y de convivencia, etc.

Al respecto las municipalidades están facultadas para ejercer un control que tiene como objeto impedir actitudes contrarias al interés general y mejor aún, la defensa del interés público vinculado con los fines esenciales del derecho urbanístico, entonces en el ejercicio del poder de policía pueden reglamentar una actividad determinada, con el fin de proteger la moral y el orden público.

Por tanto, bajo ningún concepto pueden hoy las municipalidades perder su participación en el tema del ejercicio de sus funciones de control del poder de Policía municipal, es recomendación del autor a la luz de la jurisprudencia constitucional y la doctrina costarricense, que las Municipalidades, a través de sus policías municipales puedan intervenir como brazo ejecutor y policía administrativa

a fin de dar cabal cumplimiento de las disposiciones municipales y todo lo concerniente al Régimen Municipal, siendo que los Gobiernos Locales se encuentran facultados para la creación de las policía municipales y que el Poder de Policía Municipal le es inherente a las municipalidades. En este sentido debe quedar claro, a través del estudio presente, que ni las policías municipales, ni el poder de policía en las municipalidades, es inconstitucional. Las Municipalidades pueden ejercer funciones de policía, dentro del ámbito de su competencia, salvaguardando los intereses superiores dentro del ámbito de lo "local".

Que en razón de lo antes señalado, no puede, entonces, crearse un conflicto por antagonismo o protagonismo entre la materia que integra el fin general de los intereses y servicios locales o nacionales, intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están llamados a coexistir; y ello es así, porque ambos tipos de interés pueden estar, eventualmente, entremezclados y más bien, es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable; pero en todo caso, como lo ha expresado la jurisprudencia constitucional, al quedar definida la competencia material de la municipalidad en una circunscripción territorial determinada, queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, al lado de otros que pueden ser reputados nacionales, por ello es esencial definir la forma de coparticipación de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y los demás entes, nacional; resulta así que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida que lo exijan las circunstancias.

Es decir, las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la Ley (artículo 5 del Código Municipal anterior, artículo 7 del vigente).

Por otra parte se debe escuchar a las comunidades quienes quieren apoyarse en su policía local a fin de promover con ella una fuerte cohesión social, reforzando los valores comunitarios de respeto mutuo, de civismo de servicio y ayuda. El trabajo en equipo Gobierno Central, Gobierno Local y Comunidad es el triángulo que permitirá fórmulas posibles de acción mediante un abordaje multidisciplinar y vecinal, en donde se diseñen actuaciones y ejecuten programas que mejoren la calidad de vida ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros y documentos varios

- 1)- Alain, Peyrefitte. **RESPONDIENDO A LA VIOLENCIA**
REPORTE DEL COMITÉ DE ESTUDIO SOBRE LA
VIOLENCIA, LA CRIMINALIDAD Y LA
DELINCUENCIA, 2 Vols; París Documentación
Franca.ise et Presses Pochet, 1977, págs.187—u.
- 2)- Araya Pochet, Carlos. **HISTORIA DEL RÉGIMEN**
MUNICIPAL EN COSTA RICA —
San José C.R.: Departamento
Publicaciones U.N.E.D., 1986.
- 3)- Blanc Masías, Marcelo. **¿CÓMO INVESTIGAR?**
San José: UNED, 1979.
- 4)- **BOLETÍN INFORMATIVO** del Concejo Distrital de
Miraflores, N° 21, Perú, Enero 1993,
págs. 6-7.
- 5)- Bosch, Jaume. **MANUAL MUNICIPAL DE GOBERNACIÓN**
Barcelona: Publicaciones Ceumt, 1981.
- 6)- Castro Vega, Oscar. **FIN DE LA SEGUNDA REPÚBLICA, FIGUERES**
Y LA CONSTITUYENTE DEL 49. San José: Litografía e Imprenta
LIL, S.A., 1996
- 7)- Colomer, Alonso. **EL PODER DE LA ADMINISTRACIÓN**
SANCIONADORA. Hacia una limitación en documentación
administrativa, núm. 141, pág. 85.
- 8)- **C.R. CONSTITUCIÓN, 1949**
San José: Investigaciones Jurídicas S.A., Octubre 1999.
- 9)- C.R.: Leyes y Decretos. **CÓDIGO MUNICIPAL**
San José: Investigaciones Jurídicas S.A., Julio 1999.
- 10)- Chacón Jinesta, Oscar. **LEYES MUNICIPALES**
San José, Costa Rica: Imprenta Las
Américas, 1958.

- 11)- Departamento de Planificación, Sección Estadística. **ESTADÍSTICAS DENUNCIAS.** Poder Judicial. F'ubii 1983—1990.
- 12)- Francisco De Assis Leme Franco. **PONENCIA GUARDIA CIVIL METROPOLITANA de Sao Paulo** — Brasil, II Encuentro Iberoamericano de Policía Municipal. San José, C.R. 18 a.1 21 de Noviembre de 1991.
- 13)- Garrido Falla, Fernando. **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO** Vol. 11, Madrid, 19/1 pág. 161.
- 14)- Gómez Montejano, Antonio. **EL PULSO DE LA CIUDAD** Madrid: Publicaciones Asecom, .1989.
- 16)- Instituto Geográfico Costarricense. **División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica.** San José. Imprenta Nacional., 1989.
- 17)- Jordan Montañes., Manuel. **GUÍA PRÁCTICA DEL POLICÍA MUNICIPAL.** Madrid: Imprenta T.Gluc. Voa de Galo Sáenz, 1919
- 18)- Lobo García, Francisco. **POLICÍA DE BARRIO.** Madrid: Publicaciones Ayuntamiento de Madrid, 1987.
- 19)- López Nieto, Francisco, **LA POLICÍA MUNICIPAL** Madrid: Publicaciones Abella, 1986.
- 20)- Malavassi Calvo, Federico. **DERECHO ADMINISTRATIVO.** San José, C.R.: UNED, 1986.
- 21)- Marín, Oscar. **RÉGIMEN MUNICIPAL TOMO 1.** San José, C.R.: Departamento Publicaciones, U.N.E.D., 1987.
- 22)- Marín, Oscar. **RÉGIMEN MUNICIPAL TOMO 2.** San José, C.R.: Departamento Publicaciones, U.N.E.D., 1989.

- 23)- Marín, Oscar. **RÉGIMEN MUNICIPAL TOMO 3.**
San José, C.R.: Departamento Publicaciones,
U.N.E.D., 1989.
- 24)- Mondol, Yadira. **“PRECARIA VIGILANCIA EN EL SUR”.**
Edición Especial, La Nación, (San José,
Costa Rica). Octubre 1990, p 8.
- 25)- Morales Ehrlich, José Antonio. **EL MUNICIPIO EN
EI PROGRESO DESARROLLO.**
San •José, Costa Rica: INDEP, 1979.
- 26)- Obando Durán, Herbert: . **“INFORME N° DL-408-91”.**
Dirección Legal.
- 27)- Palacios, Iván. **DERECHO MUNICIPAL.**
San José, C.R.: UNED), 1987.
- 28)- Pérez, Pedro Martín. **“ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA,**
N° 36, Semana N° 28, Sep. 4 a ()ct.. páq.
2082, 1987.
- 29) Rico, José María. **POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.**
Madrid: Impreso Lovel, 1983.
- 30)- Rojas, Magda Inés. **EL PODER EJECUTIVO EN COSTA
RICA.**
San José: Editorial Juricentro, 1980.
- 31)- Sierra Bravo, R. **TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN
SOCIAL.**
Madrid: Editorial Paraninfo, S.A. , 1989.
- 32)- ***Actas de la Constituyente de 1949. Tomado de la Biblioteca
Asamblea Legislativa, C.R., 2003***

II. Direcciones en la Red Internet

33)- www.larevista.com.mx German Sosa

Si se va a vivificar una Policía municipal, ésta debe de renacer en todo el Estado y cada Municipio deberá tener su propia policía...

34)- www.farn.org.ar/docs/pl3/pl3-3 sin Autor

Es claro que el Gobierno Municipal es tutelar de la policía.

35)- www.retena.es/personales/mizubel/democracia.html sin Autor

Les diré que mi propuesta no atenta a una autonomía local que no existe, sino que, al contrario, pretende que haya autonomía de verdad.

36)- www.revistacontactar.com.ar/0303.html La revista de los Municipios, Brasil

Tasas resultantes del ejercicio del poder de la policía municipal (concesión de licencias, inspecciones) o de la prestación de servicios públicos de competencia del Municipio...

37)- www.georgetown.edu/pdba/Decen/Argentina/fun_ejeCH.html

Atribuciones y funciones del intendente: Ejercer el poder de policía municipal.

38)- www.farm.org.ar/docs/p23/capb4.html

Las sanciones a aplicar por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas EN USO DEL PODER DE POLICIA MUNICIPAL...

39)- www.eluniversal.com/apoyos/pn7.html Ley orgánica de Policía Nacional, Venezuela.

Artículo 39°: Los mandos de la policía municipal serán designados por el Alcalde en el uso de sus atribuciones.

40)- www.jussantiago.gov.ar/Textos/textossugeridos/policia/Index.htm

El poder de policía: Conjunto de servicios organizados por la Administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aun moral, de las personas...

III. Jurisprudencia Constitucional

Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica.
Resoluciones Número:

- ◆ 2193-94
- ◆ 5089-94
- ◆ 0398-94
- ◆ 1186-95
- ◆ 5436-96
- ◆ 4243-96
- ◆ 6469-97
- ◆ 0507-98
- ◆ 1034-99
- ◆ 5445-99
- ◆ 2789-00
- ◆ 11938-01
- ◆ 6201-02
- ◆ 4037-02
- ◆ 0428-03

