ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

"LEY PARA AUTORIZAR A LA FUERZA PÚBLICA A COMPLEMENTAR EL TRABAJO DE LA POLICÍA DE TRÁNSITO EN EL CONTROL Y LA VIGILANCIA VEHICULAR"

Expediente N.° 19445

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO
16 de febrero de 2016

SEGUNDA LEGISLATURA
1° de mayo de 2015 ─ 30 de abril de 2016

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS
1° de diciembre ─ 30 de abril de 2016

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS
COMISIÓN PERMANENTE DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

COMISIÓN PERMANENTE DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

LEY PARA AUTORIZAR A LA FUERZA PÚBLICA A COMPLEMENTAR EL TRABAJO DE LA POLICÍA DE TRÁNSITO EN EL CONTROL Y LA VIGILANCIA VEHICULAR

EXPEDIENTE Nº 19445

Los diputados y las diputadas que suscriben, miembros de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, rinden el siguiente Dictamen Unánime Afirmativo sobre el proyecto **"LEY PARA AUTORIZAR A LA FUERZA PÚBLICA A COMPLEMENTAR EL TRABAJO DE LA POLICÍA DE TRÁNSITO EN EL CONTROL Y LA VIGILANCIA VEHICULAR",** expediente No. 19445, publicado en el Alcance N.° 53 al Diario Oficial La Gaceta N.° 129, del 06 de julio de 2015, con base en las siguientes consideraciones:

I. Resumen ejecutivo del proyecto

Debido a los problemas y las limitaciones de capacidad instalada de las fuerzas de la Policía de Tránsito, a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), para atender las demandas de seguridad vial que exige la creciente flota vehicular del país, el proyecto propone los cuerpos policiales de dicho Ministerio tengan la posibilidad de coordinar y recibir el apoyo de las fuerzas de Policía del Ministerio de Seguridad Pública, con el fin de que estas últimas realicen funciones complementarias de seguridad vial, con el objeto de coadyuvar en las labores que realizan los primeros.

Bajo esta perspectiva, la idea del proyecto es que estos efectivos de la Fuerza Pública puedan realizar labores de regulación de tránsito, emisión de boletas de citación o partes, operativos de control y atención de accidentes de

tránsito, entre otros, con la debida capacitación que proporcionen las unidades competentes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

II. Antecedentes

1. Esta iniciativa legislativa fue presentada por el suscrito diputado del Partido Restauración Nacional, Fabricio Alvarado Muñoz, el día 19 de diciembre del año 2014, y fue publicado en el diario oficial La Gaceta, N.° 127, de 2 de julio del año 2015. El expediente ingresó al orden del día de esta Comisión el 13 de julio del año 2015 y ha sido tramitado de conformidad; en él constan el Informe del Departamento de Servicios Técnicos, así como las consultas hechas y algunas de sus respectivas respuestas.

2. El proyecto se consultó a seis entidades y dado que por la naturaleza de la iniciativa esta no requería la consulta obligatoria a ninguna institución pública o entidad de la sociedad civil, la Comisión decidió aplicar la consulta facultativa al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), a la Dirección General de la Policía de Tránsito, al Ministerio de Seguridad Pública (MSP), a la Dirección General de la Fuerza Pública, a la Contraloría General de la República y al Consejo de Seguridad Vial (Cosevi). Todas las consultas han cumplido su plazo reglamentario.

3. Consta en el expediente el Informe del Departamento de Servicios Técnicos número AL-DEST-IJU-096-.2015, con fecha 5 de mayo del 2015, debidamente revisado y autorizado.

4. Es opinión de esta subcomisión que el expediente tiene el suficiente desarrollo en la óptica del procedimiento parlamentario, así como los insumos necesarios para proceder a tomar una decisión legislativa del asunto.

III. Análisis de actores

Como se indicó en el punto número dos del acápite precedente, en la tabla analítica número 1 se desglosa el flujo de correspondencia entre la Comisión y los entes consultados, en lo que corresponde a este expediente. Como se aprecia, todas las entidades consultadas avalaron el concepto de fondo que subyace a esta iniciativa, lo cual significa que ni el MOPT, ni el MSP, ni los organismos internos consultados en cada cartera, que brindaron su respuesta, expresan preocupación de peso sobre la propuesta relacionada con las eventuales coordinaciones entre sus fuerzas policiales para atender necesidades de seguridad vial en el país.

Tabla núm. 1
Comisión de Gobierno y Administración: posición de los entes consultados frente al proyecto de ley N.° 19.445

CONSULTA	OBSERVACIONES
MOPT-Consejo de Seguridad Vial o Está de acuerdo con el proyecto. o Oficios: DE-2015-2507 y AL-1871-2015 del 4 y 3 de agosto del 2015, respectivamente.	➢ Apoya la iniciativa a partir de un análisis de la legislación que regula el funcionamiento de las fuerzas de policía del país, particularmente, la Ley general de Policía, N.° 7410. ➢ Interpretan que la asunción de funciones policiales que no son las propias, entre un cuerpo de seguridad y otro, son autorizadas por la ley, siempre y cuando se presente una situación de emergencia, por lo que, desde el punto de vista jurídico, la norma en discusión tipifica la necesaria autorización legal que debe existir cuando no se trata de una situación como la indicada. ➢ Consideran que el proyecto no viene a sustituir la competencia técnica de la Policía de Tránsito, respecto de las potestades derivadas de la misma Ley de tránsito ➢ Concluyen que el proyecto prevé la necesaria y previa capacitación para poder desplegar funciones policiales de tránsito y que su financiamiento debe llevarse a cabo por cada ministerio. ➢ Sugieren revisar la redacción del último párrafo del artículo del proyecto, para mejorar la redacción de la norma, a propósito de que el reglamento no puede asignar facultades que son privativas de ley.
MOPT-Dirección General de la Policía de Tránsito o Está de acuerdo con el proyecto o Oficio: DVP-DGPT-2015-0974 del 11 de agosto del 2015.	➢ Apoya el proyecto de ley en cuestión, a partir de razonamientos similares a los expresados por Cosevi, según se indicó con anterioridad. ➢ Señala que en la actualidad la figura de coordinación ya existe desde el punto de vista jurídico, pero sugiere que es más factible realizar una reforma legal al artículo 213 de la Ley de tránsito, con el fin de incorporar a la Fuerza Pública a tener inspectores de tránsito institucionales. ➢ Tiene dudas sobre los efectos presupuestarios relativos a la realización de boletas de tránsito por parte de los cuerpos policiales del MSP, en cuanto al destino específico que de estas se deriva.
Ministerio de Seguridad Pública	➢ No envió la respuesta a la consulta formulada desde el 21 de julio de 2015.
Contraloría General de la República o No emite criterio o Oficio n° 10637 del 27 de julio de 2015.	➢ En razón de que la materia resulta ajena al ámbito competencial de la CGR, archivan la gestión sin especial pronunciamiento.

Fuente: Elaboración propia, con base en el expediente N.°19.445 de la Comisión de Gobierno y Administración (2015).

En general, es el criterio de los entes consultados que el expediente objeto de análisis en este informe viene a fortalecer la base jurídica que para que los dos

cuerpos policiales involucrados puedan coordinar oportunamente, bajo la inteligencia de que la Fuerza Pública del MSP vendría a cooperar con la policía de tránsito en su materia, previa capacitación pertinente. Sobre el particular, la Dirección del Consejo de Seguridad Vial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, lee acertadamente la situación actual al suponer:

> "….lo que se denomina como un faltante crítico de personal para la Policía de Tránsito, que incide sobre el servicio eficiente que debe prestar ese cuerpo policial."[1]

Por otra parte, las consultas a las instituciones establecen ciertas observaciones muy importantes para alimentar el análisis, al punto de que algunos de los aspectos señalados nos motivan a plantear mociones que enmienden la redacción original del texto, con miras a su mejoramiento. Sobre este particular, uno de los elementos que no consideramos de peso, en cuanto a las observaciones hechas, es la preocupación de la Dirección General de la Policía de Tránsito en relación con el destino de los recursos producidos por las multas que, al tenor del artículo 234 de la Ley N.°9078, Ley de Tránsito por Vías Terrestres y Seguridad Vial, implica un reconocimiento monetario para algunas entidades públicas, incluido el Consejo de Seguridad Vial. Lo anterior, debido a que la labor de la Fuerza Pública se presume supletoria a la de la Policía de Tránsito, es innecesario modificar la estructura de dichos destinos específicos, por cuanto no implicaría un recargo real en sus funciones actuales, sino una diversificación de actividades que, en todo caso, forma parte de las necesidades de seguridad ciudadana que requiere el país.

A mayor abundamiento, el pleno de la Comisión recibió en audiencia al señor Sebastián Urbina Cañas, en su condición de viceministro de Obras Públicas y Transportes, quien manifestó estar de acuerdo con el proyecto de ley y que le

[1] Rivas, Carlos (2015). *Oficio AL-1871-2015*. San José: Ministerio de Obras Públicas y Transportes / Dirección Ejecutiva del Consejo de Seguridad Vial / Asesoría Legal. Pág. 1.

agrada que la iniciativa les delegue la responsabilidad de reglamentar cómo hacer la relación que van a tener los dos ministerios [1].

III. Análisis de fondo

La discusión jurídica del tema subyacente a la iniciativa de ley, objeto de análisis en este informe, parte de ciertas premisas de carácter empírico que denuncia una realidad imposible de soslayar. En el país tenemos una fuerza de Policía de Tránsito bastante pequeña y, por ende, limitada, en relación con el crecimiento de la flotilla vehicular que circula por las vías públicas del territorio nacional y de la cantidad de población a la que debe dar cobertura y garantizársele orden y seguridad, ya que, como bien lo señala el texto base del proyecto, para el 2014 habían unos ochocientos cuarenta efectivos para atender las necesidades viales de todo el país, que en materia de accidentes de tránsito arroja un dato de unos 62000 eventos anuales, a razón de ser distribuidos en tres turnos de trabajo[2].

En esa misma tesitura, mientras el crecimiento de la fuerza policíaca de tránsito se enfrenta a una contención obvia, consecuencia de la misma crisis fiscal que afecta al sector público costarricense, la planta vehicular del país aumenta a un ritmo acelerado, lo que entrega más presión sobre el ya de por sí limitado trabajo que realizan los oficiales. Según datos del *Programa del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (PEN), la flotilla vehicular de Costa Rica

[1] Asamblea Legislativa (2016) *Acta de la sesión ordinaria N. º 30, del martes 2 de febrero de 2016*, Comisión de Gobierno y Administración. San José: A.L. En: SIL, consultado: 09/02/16. págs. 17 y 19.

[2] Alvarado, Fabricio (2015). *Ley para Autorizar a la Fuerza Pública a Complementar el Trabajo de la Policía de Tránsito en el Control y la Vigilancia Vehicular*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Pág. 3.

creció de 318642 automotores, en 1990, a 641302 en el año 2000[1], para la alcanzar la cifra de 1164521 vehículos para el año 2013[2].

Bajo esta inteligencia, la cuestión de la facticidad en la base de los argumentos que generan la necesidad de la norma planteada queda resuelta: hay muy pocos efectivos policiales de tránsito para resolver la creciente demanda de seguridad vial en el país, aparejada con el crecimiento expansivo de la flotilla de automotores. Es evidente que, bajo esta circunstancia, la solución de incorporar supletoriamente a la Fuerza Pública en la vigilancia vial del país, cobijada institucionalmente en el MSP, representa una opción muy razonable para resolver un problema de seguridad que, independientemente de la especialización funcional que exista en el ordenamiento sobre estos temas, es obligación del Estado atender.

Por estos motivos, la validez del proyecto depende de argumentos de carácter jurídico y de capacidad instalada institucional de los entes involucrados, *vis* a *vis* la oportunidad y conveniencia que brote de este Parlamento, para ver luz al final del camino. Es nuestro criterio, como diputados y diputada de la Subcomisión que emite el presente informe, que esta articulación de elementos se calibra oportunamente para que esta Comisión dictamine positivamente el proyecto y para recomendarle al Plenario legislativo que lo convierta en ley de la República, en el momento procesal oportuno.

Ciertamente, existe en el ordenamiento jurídico un conjunto de herramientas legales para atender las necesidades de seguridad vial del país, mediante las fuerzas de policía pertinentes. El Departamento de Servicios Técnicos de este Parlamento nos llama la atención sobre el hecho de que, en Costa Rica, la atención de estas necesidades recae en la figura institucional del

[1] PEN (2000). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Séptimo informe 2000, 1ra edición, San José, Costa Rica. Págs: 324 y 335.
[2] PEN (2014). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Vigésimo informe 2000, 1ra edición, San José, Costa Rica. Págs: 367 y 387.

MOPT de manera exclusiva y especializada, al tenor de lo establecido en la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, N.° 9078, amén de su numeral 3, así como en el artículo 32 de la Ley N.° 7410, Ley General de Policía[1]. Sobre esta exclusividad funcional, debe agregarse, tanto la Dirección General de la Policía de Tránsito[2], así como la Dirección Ejecutiva del Consejo de Seguridad Vial[3], de la indicada cartera, coinciden con el informe de marras.

El informe técnico comentado también nos da luz sobre la aplicación de los ordinales 212, 213 y 214 de la Ley N.° 9078 y su operacionalización reglamentaria bajo decreto número 38164-MOPT, en cuanto a que, bajo circunstancias particulares, puede haber "inspectores *ad honorem*", "inspectores institucionales" e "inspectores municipales de tránsito" que colaboren con las autoridades del Ministerio en cuanto a la atención de la seguridad vial del país, siempre bajo su tutela y conducción[4]. Aunque se podría pensar que bajo la figura de los "inspectores institucionales" se puede crear la figura que el proyecto en discusión propone, es criterio de los suscritos diputados que dadas las diferencias funcionales entre la policía de tránsito y las policías a cargo del MSP, así como por imperio del principio de legalidad que sustrae a ambas partes al Estado de derecho en cuanto a sus actuaciones específicas, dejar en manos del Ejecutivo y sus eventuales reglamentaciones una cuestión como esta, puede generar una situación de incerteza jurídica que debe ser resuelta por la vía de la ley.

La necesidad de que la ley cree la figura que es de interés para esta iniciativa, no solo responde al hecho de que el principio de legalidad ata cualquier interpretación demasiado elástica de la norma subordinada (v.g. reglamentaria),

---

[1] Zamora, Alexis (2015). *Informe Jurídico núm. AL-DEST-IJU-096-2015. Proyecto de Ley para autorizar a la fuerza pública a complementar el trabajo de la policía de tránsito en el control y la vigilancia vehicular. Expediente núm. 19,445.* San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica / Departamento de Servicios Técnicos. Págs. 3-4.

[2] Calderón, Mario (2015). *Oficio DVT-DGPT-2015-0974*. San José: Ministerio de Obras Públicas y Transportes / Dirección General de Policía. Pág. 1.

[3] Rivas, Carlos (2015). *Op. Cit.* Pág. 2.

[4] Zamora, Alexis (2015). *Op. Cit*. Pág. 5.

para saltarse el orden jurídico del Estado de derecho, sino también ante el hecho evidente de la figura de la "coadyuvancia" supone el auxilio instrumental de una de las partes al giro funcional de otra, en relación con lo cual aquella queda subordinada a esta[1]. Ante esa circunstancia, no debe perderse de vista que el proyecto es claro en cuanto a que las labores de coadyuvancia de las fuerzas de Policía no especializadas en la materia de tránsito, luego de pasar por el tamiz de la capacitación pertinente, obliga a esos efectivos a subordinarse a las autoridades que en la materia están investidas de autoridad.

La elasticidad en la aplicación reglamentaria de la Ley N.°7410, Ley General de Policía, no debe subvertir el ordenamiento jurídico, ya que la lectura de los incisos e), f), y o) del numeral 8 de ese cuerpo legal señala una articulación de esfuerzos entre fuerzas de policía con diferentes sombreros institucionales, así como la condición *ad honorem*, con miras a situaciones más imprevistas y de emergencia, en vez de una política pública oficial de coordinación y coadyuvancia como la que autoriza la presente norma[2]. Por este motivo, concluye la asesoría legal de la Dirección del Consejo de Seguridad Vial del MOPT, a propósito de estas interpretaciones de la ley comentada que;

> "También prevé, en un inciso o), la asignación de otras competencias, mediante leyes especiales, lo que tipificaría en la propuesta legislativa que analizamos. (…). Debemos señalar que la asignación de facultades y potestad no puede ser de resorte de un reglamento, sino que son aspectos privativos de ley"[3].

En efecto, es la tesis de esta Subcomisión que la autorización para que las fuerzas del orden del MSP coadyuven con la Policía de Tránsito del MOPT constituye un aspecto privativo de ley que, una vez aprobada, como se propone en

[1] Ibíd. Pág. 10.
[2] Rivas, Carlos (2015). *Op. Cit.* Pág. 3.
[3] Ibíd. Págs. 3 y 4.

este informe, sirva de sombrilla jurídica para las partes institucionales en juego, a efectos de desarrollar los convenios y reglamentos de cooperación y colaboración necesarios para poner a caminar lo que la norma de suyo propone, con toda la certeza y seguridad jurídica que implica la yuxtaposición de funciones que sugiere el proyecto.

Con base en estas líneas de argumentación y con la consideración de las observaciones hechas por el Departamento de Servicios Técnicos de esta Asamblea Legislativa, así como las respuestas a las consultas realizadas en el expediente, nos permitimos proponer algunas modificaciones al texto principal del proyecto, por la vía de mociones, con el fin de afinar su redacción y mejorar la técnica legislativa que debe aplicarse en este caso. Por un lado, proponemos pulir la redacción del párrafo final del artículo 213 bis que el proyecto busca adicionar a la Ley N.° 9078, para calibrar adecuadamente la relación entre dicha norma y su eventual reglamentación, amén de la sugerencia planteada por el Cosevi. Por otro lado, y en atención a la recomendación del informe técnico jurídico analizado en este informe, procedemos a transformar el actual transitorio del proyecto en un artículo segundo, toda vez que, en efecto, no se trata de una disposición de este tipo en cuanto a su naturaleza y utilidad.

En virtud de que la realidad fáctica exige soluciones al problema de la atención de la seguridad vial en Costa Rica y por cuanto desde el punto de vista jurídico es evidente que se requiere una ley que dé el soporte jurídico necesario para poner en marcha la figura de la coadyuvancia en cuanto al cumplimiento de funciones de seguridad vial por parte de las fuerzas de policía del MSP, las diputadas y los diputados que suscribimos este Dictamen Unánime Afirmativo, lo sometemos al análisis y conocimiento de las señoras y de los señores diputados y recomendamos al Plenario Legislativo su aprobación. El texto es el siguiente:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

“LEY PARA AUTORIZAR A LA FUERZA PÚBLICA A COMPLEMENTAR EL TRABAJO DE LA POLICÍA DE TRÁNSITO EN EL CONTROL Y LA VIGILANCIA VEHICULAR”

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan un artículo 213 bis y un título IX denominado “Disposiciones finales”, así como un capítulo l antes del artículo 253 a la Ley N. º 9078, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, de 4 de octubre de 2012, y sus reformas. Los textos dirán:

“**Artículo 213 bis.-** Coadyuvancia entre cuerpos policiales

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) coordinará lo pertinente con el Ministerio de Seguridad Pública, con la finalidad de que los cuerpos policiales, a cargo de este último, coadyuven con la Policía de Tránsito para que tanto la Fuerza Pública como las fuerzas policiales, adscritas al Ministerio de Seguridad Pública, atiendan de forma complementaria funciones de dicha policía**, en cuyo caso tendrán el carácter de inspectores institucionales de tránsito, de conformidad con lo indicado en este artículo y en el artículo 213 de la presente ley.** Esta cooperación se podrá orientar a labores tales como la regulación del tránsito, formular boletas de citación o partes, operativos de control, atención de accidentes de tránsito, controles policiales rutinarios, atención de eventos especiales y otros que el ministerio rector de tránsito estime oportuno llevar a cabo.

Los Ministerios señalados coordinarán las capacitaciones necesarias para proveer a los cuerpos policiales de la preparación y los conocimientos para desempeñar las funciones mencionadas. El financiamiento de dichas capacitaciones será incluido en sus respectivos presupuestos.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes establecerá, por la vía reglamentaria, **la forma como se coordinarán y ejecutarán** las facultades y potestades con las que la Fuerza Pública y demás fuerzas policiales adscritas al Ministerio de Seguridad Pública podrán actuar, para la realización de las funciones asignadas en los párrafos anteriores.”

“Título IX.- Disposiciones Finales

Capítulo I

Artículo 253.- El Poder Ejecutivo reglamentará lo dispuesto en el artículo 213 bis de la presente ley en un plazo máximo de un año, a partir de su vigencia.”

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, A LOS DIECISÉIS DÍAS DEL MES DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL DIECISÉIS.

Silvia Vanessa Sánchez Venegas

William Alvarado Bogantes

Maureen Cecilia Clarke Clarke

Marcela Guerrero Campos

Karla Vanessa Prendas Matarrita

Franklin Corella Vargas

Ligia Elena Fallas Rodríguez

Jorge Arturo Arguedas Mora

Gerardo Fabricio Alvarado Muñoz

Diputados (as)

19445 D-1-UA
16/02/16
mcm/euc