



7 de enero de 2025
AL-DEST-IJU-001-2025

Señor
Edel Reales Novoa
Gerente Departamento
Secretaría del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 23.989

Estimado señor:

Me permito remitirle el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 23.989** proyecto ley, **“REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 13, 18 Y 45 DE LA LEY N° 8395, LEY DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADOS, DE 1 DE DICIEMBRE DE 2003, Y SUS REFORMAS (ANTERIORMENTE DENOMINADO: REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 18 Y 45 DE LA LEY N.º 8395, LEY DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADOS,DE 1 DE DICIEMBRE DE 2003, Y SUS REFORMAS).”**.

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch// 7-1-2025
C. Archivo



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS
TÉCNICOS**

AL-DEST- IJU -001 -2025

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 13, 18 y 45 DE LA LEY N.º 8395,
LEY DE
REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADOS,
DE 1 DE DICIEMBRE DE 2003, Y SUS REFORMAS
(ANTERIORMENTE DENOMINADO: REFORMA DE LOS ARTÍCULOS
18 Y 45 DE LA LEY N.º 8395, LEY DE REGULACIÓN DE LOS
SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADOS, DE 1 DE DICIEMBRE DE
2003, Y SUS REFORMAS).**

**INFORME JURÍDICO
TEXTO SUSTITUTIVO 11/09/2024**

EXPEDIENTE N.º 23.989

**ELABORADO POR
VICTOR EMILIO GRANADOS CALVO
ASESOR PARLAMENTARIO**

**REVISADO Y SUPERVISADO POR
BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

7 DE ENERO DE 2025



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	5
II. IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)	6
III. ANTECEDENTES	7
3.1. Proyectos de Ley	7
Expediente N.º 17.939	7
Expediente N.º 22.330	8
Expediente N.º 23.539	9
Expediente No: 23.990	10
3.2. Leyes y Reglamentos	11
Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, N.º 9416 del 14 de diciembre de 2016	11
Reglamento del registro de transparencia y beneficiarios finales, aprobado mediante decreto ejecutivo No 44390 del 13 de febrero de 2024	13
IV. ANÁLISIS DE FONDO	17
V. ANALISIS DEL ARTICULADO	21
Artículo 1, reforma el artículo 13	21
Artículo 2, reforma del artículo 18	27
Artículo 3, reforma del artículo 45	28
VI. ANALISIS DE CONEXIDAD	14
VII. CONCLUSIONES	31
VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	32
Votación	32
Delegación	32
Consultas:	32
IX. FUENTES	33



AL-DEST- IJU -001 -2025

INFORME JURIDICO¹

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 13, 18 y 45 DE LA LEY N.º 8395,
LEY DE**

**REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADOS,
DE 1 DE DICIEMBRE DE 2003, Y SUS REFORMAS
(ANTERIAMENTE DENOMINADO: REFORMA DE LOS ARTÍCULOS
18 Y 45 DE LA LEY N.º 8395, LEY DE REGULACIÓN DE LOS
SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADOS, DE 1 DE DICIEMBRE DE
2003, Y SUS REFORMAS).**

EXPEDIENTE N.º 23.989

I. RESUMEN DEL PROYECTO

Como el título de la iniciativa lo indica, la propuesta plantea la reforma de tres artículos específicos de la Ley de Regulación de Servicios de Seguridad Privados, Ley No 8395 del 01 de diciembre de 2003, con el fin de habilitar la posibilidad de que extranjeros puedan establecer o adquirir empresas autorizadas para dar servicios de seguridad privada, lo que ha sido prohibido hasta el día de hoy, de acuerdo con esa ley.

Esta restricción a la participación de inversión extranjera en el campo de la seguridad privada -según la exposición de motivos- limita la atracción de capital y la generación de empleos formales, disminuyendo, además, opciones en el mercado.

Para los proponentes, la Ley N.º 8395 ya establece controles rigurosos para garantizar la seguridad nacional y la transparencia en el sector *"(...) Estos controles son suficientes para evitar cualquier tipo de peligro en la seguridad nacional. En sí mismos, son las limitaciones adecuadas y suficientes para dicho propósito, por lo que en la práctica se configuran como las menos gravosas para los derechos en relación con la prohibición absoluta."*²

¹

Elaborado por **Víctor E. Granados Calvo**, Asesor Parlamentario; supervisado por **Bernal Arias Ramírez**, jefe de Área Jurídico-Social; revisión y autorización final, **Fernando Campos Martínez**, Gerente Departamento de Servicios Técnicos

²

Exposición de motivos expediente 23.989.



El presente Informe se realiza con base en el texto sustitutivo dictaminado por la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración en la sesión N°11 el día 11 de setiembre del 2024, Dicho texto reforma los artículos 13, 18 y 45 de la citada ley. Además, por haberse solicitado expresamente por parte del presidente *ad hoc* de dicha comisión, se analiza la conexidad tanto del texto sustitutivo, como de otros elementos relacionados con el dictamen de la propuesta.

II. IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

De acuerdo con el análisis realizado para determinar la eventual vinculación del proyecto de ley con los ODS. Podemos afirmar que esta vinculación es:

- ☐ Nula
- ☒ Poco precisa o tangencial. (No quedando muy clara una relación estrecha entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los propósitos del proyecto)
- ☐ Multidimensional, integral e interconectada con la Agenda 2030 establecida en los ODS.

De tal manera, el proyecto de ley presenta una afectación sobre la Agenda 2030:

- ☒ Positiva
- ☐ Negativa
- ☐ N/A

Explicación general sobre el grado de vinculación y la afectación que presenta el proyecto sobre la Agenda 2030	Esta iniciativa de ley tiene una vinculación poco precisa o tangencial con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. La propuesta de ley que nos ocupa presenta una relación con el <u>Objetivo 16</u> titulado: “Paz, Justicia e Instituciones sólidas”, específicamente con una de sus metas, la cual es robustecer los mecanismos para garantizar el fortalecimiento del Estado de Derecho. Dicho proyecto de ley tiene un grado de afectación positiva con la Agenda 2030, ya que el mismo pretende contar con la posibilidad de que personas jurídicas o empresas internacionales puedan ofrecer servicios de seguridad privada en el país. La viabilidad de dicha iniciativa dependerá del análisis jurídico que se haga sobre el particular	
Objetivo de Desarrollo Sostenible	ODS vinculado	¿Por qué el proyecto tiene vinculación?



		S	
	Fin de la pobreza		
	Hambre Cero		
	Salud y Bienestar		
	Educación de calidad		
	Igualdad de Género		
	Agua Limpia y Saneamiento		
	Energía Asequible y no contaminante		
	Trabajo decente y crecimiento económico		
	Industria, innovación e infraestructura		
	Reducción de desigualdades		
	Ciudades y comunidades sostenibles		
	Producción y consumo responsables		
	Acción por el clima		
	Vida submarina		
	Vida de ecosistemas terrestres		
	Paz, justicia e instituciones sólidas	x	Específicamente con una de sus metas, la cual es robustecer los mecanismos para garantizar el fortalecimiento del Estado de Derecho.
	Alianzas para lograr los objetivos		



III. ANTECEDENTES

III.1. Proyectos de Ley

Expediente N.º 17.939. Reforma Integral a la Ley de Servicios de Seguridad Privada.

Este expediente se tramitó en la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico y se archivó por vencimiento de plazo cuatrienal, según el artículo 119 del Reglamento Legislativo.

En su momento, nuestro Departamento se pronunció en el sentido de que la Constitución Política orienta las concepciones para que coexista el orden público político, el orden público social, y el orden público económico. Así:

El Estado es el llamado, por medio de los órganos competentes - artículo 6 Ley General de Policía- a ordenar el establecimiento y el mantenimiento del orden público esencial para la convivencia social. Para ello, se puede valer de distintas formas de organización para establecer la colaboración con el fin de resguardar el orden público, aspecto medular de la organización de Estado.

La seguridad es una actividad de interés público, que permite a particulares colaborar en la prestación del servicio, como es el supuesto de la colaboración que brinda la seguridad privada. Por lo que resulta de especial interés determinar la naturaleza jurídica de la seguridad privada para el estudio de la presente iniciativa.

La prestación de servicios privados de seguridad es una actividad privada, que por su naturaleza -la seguridad-, lleva implícito un interés público, circunstancia que hace necesario que sea regulada por ley³

Expediente N.º 22.330. Reforma Parcial a la Ley de Regulación de Servicios de Seguridad Privados, Ley No. 8395.

Este expediente se archivó el 29 de marzo del 2022, según el artículo 81 Bis mediante un Dictamen Negativo de Mayoría en la Comisión Especial Permanente de Seguridad y Narcotráfico.

La reforma lo que buscaba era que el traspaso de las acciones de empresas de seguridad privada sea consentido previamente por la Dirección de Servicios de Seguridad Pública.

³ Informe Jurídico ST-231-2012, del 25 de octubre del 2012



Nuestro Departamento manifestó en ese momento dudas en cuanto a la constitucionalidad de esa propuesta, ya que dejaba abierta a esa Dirección, que es un órgano del Poder Ejecutivo, la decisión de consentir o no dicho traspaso accionario o de propietarios, siendo que, en nuestro criterio, es el legislador el que debe diseñar, con fundamento en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, las razones y requisitos que impidan o posibiliten ese traspaso accionario. Así lo establecimos en aquel momento:

Por otro lado, se insiste en que de previo al traspaso accionario la Dirección debe de conocer y autorizar el mismo. Lo anterior es un error conceptual, que coloca a dicho órgano en un nivel de supervisión para el que carece de competencia, porque si existen requisitos, claramente estipulados en la ley y desarrollados reglamentariamente, el control del traspaso accionario debe de ser ex post y no ex ante como se propone, porque, a fin de cuentas, la transmisión de capital accionario es un acto comercial que se rige por las leyes comerciales y civiles vigentes.⁴

Expediente N.º 23.539. Reforma a los Artículos 8,20 y 52 y Derogatoria del Artículo 19 de la Ley de Servicios de Seguridad Privada No. 8395 del 01 de diciembre de 2003.

Cuenta con un Dictamen Afirmativo de Mayoría de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico del 23 de abril del 2024 y tiene las siguientes características, que se relacionan con el proyecto en estudio:

Modifica el órgano competente para resolver la autorización para el funcionamiento de las personas físicas o jurídicas comprendidas en las categorías del artículo 2 de la ley, pasando la competencia de resolver esa autorización de la directora o director a la Dirección de Servicios Privados.

Elimina el tope máximo de agentes de seguridad que pueden tener las empresas de seguridad, el cual, actualmente es de un 10% de la totalidad de efectivos de la Fuerza Pública.

Establece la obligación de toda persona física y jurídica contemplada en el artículo 2 de la ley de estar sujeta a la supervisión y control de la CCSS y de la Dirección General de Tributación en cuanto a lo atinente a las condiciones de pago de tributos, empleo, capacitación, pago de salarios mínimos.

En cuanto a esta iniciativa nuestro Departamento indicó que:

⁴ Informe Jurídico AL-DEST-IJU-120-2011 del 03 de junio del 2011



La aplicación de la ley de cita se circunscribe a regular los servicios que se prestan en materia de seguridad y vigilancia, investigación y resguardo patrimonial en el ámbito privado. Esto se hace necesario por cuanto el Estado por sí mismo no posee la capacidad instalada de atender la demanda total de seguridad pública que requieren los habitantes, en aras del disfrute sin perturbación de los derechos consagrados en la Constitución Política como lo son la vida misma, el libre tránsito, la propiedad, entre otros; por tal motivo, es que lo lleva a permitir la participación de sujetos privados en tan importante labor.

En ese mismo sentido, la prestación que se lleva a cabo debe darse en fiel apego a las disposiciones y valores del ordenamiento jurídico sobre todo cuando el servicio que se presta va dirigido a la protección de bienes de dominio público.

Siguiendo esta misma línea y dada la complejidad que implica la labor de autorizar a quienes oferten brindar servicios de seguridad privados, es recomendable que ello lo defina el legislador en esta ley y no por la vía reglamentaria.

Expediente No: 23.990. Reforma a los Artículos 13 y 45 de la Ley No.8395, Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados, y sus reformas.

Se encuentra en estudio de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico. En ese caso, al igual que en esta iniciativa, se reforman los artículos 13 y 45 de la Ley de Regulación de Servicios de Seguridad Privados, No 8395 del 01 de diciembre de 2003, con el fin de ofrecer -según la exposición de motivos- un tratamiento equitativo entre empresas de seguridad nacionales y extranjeras, así como entre empresas cuyos socios son personas físicas o empresas que están organizadas a nivel empresarial de distintas formas, partiendo del modelo adoptado por Costa Rica en relación con el Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales, para el cumplimiento de lo dispuesto por la OCDE a través de la Ley para Mejorar la Lucha Contra el Fraude Fiscal, N.º 9416.

Por un lado, la reforma del artículo 13 está dirigida a que el beneficiario final de una persona jurídica que eventualmente pueda ser autorizada para brindar servicios de seguridad privados, no solo puede ser extranjero, sino que además puede no ser identificable, para lo cual remedialmente se autoriza como beneficiario final al administrador de la empresa. Por otro lado, con la reforma del artículo 45 se elimina la prohibición vigente de vender las acciones de las empresas autorizadas para dar servicios de seguridad privada a extranjeros.



Según se expresa en los motivos de la propuesta, se busca ajustar los requerimientos fijados hace dos décadas en la Ley, con el fin de facilitar la atracción y retención de inversión en este campo, para así generar más empleos y coadyuvar a la seguridad nacional por medio del impulso de la seguridad privada

III.2. Leyes y Reglamentos

Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, N.º 9416 del 14 de diciembre de 2016.

En su capítulo segundo se regula lo relativo a la transparencia y beneficiarios finales de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas quienes deben de proporcionar al Banco Central de Costa Rica (BCCR) el registro o la indicación de los accionistas y beneficiarios finales que tengan una participación sustantiva o control, directo o indirecto, sobre la persona jurídica o estructura jurídica de manera que cuente con la mayoría de los derechos de voto de los accionistas o socios, tenga el derecho a designar o cesar a la mayor parte de los órganos de administración, dirección o supervisión, o que posea la condición de control de esa empresa en virtud de sus estatutos.

Lo anterior aplica para personas jurídicas domiciliadas en Costa Rica, y en el caso de que la participación accionaria sustantiva del capital social pertenezca, total o parcialmente, a entidades jurídicas domiciliadas en el extranjero, lo que indica la ley es que, cuando resulte imposible identificar al beneficiario final, <<siempre que no haya motivo de sospecha>> se presumirá que el beneficiario final es el administrador.⁵

De conformidad con el artículo 7 de la Ley para casos de estructuras jurídicas domiciliadas en Costa Rica, cuya participación accionaria sustantiva del capital social pertenezca total o parcialmente a sociedades o entidades jurídicas domiciliadas en el extranjero *“deberán informar y mantener actualizada la información sobre la propiedad de las acciones o cuotas de los capitales sociales de esas empresas y poderes otorgados en Costa Rica”* y en aquellos casos en que se trate de naciones donde se permitan las acciones al portador, igualmente debe de cumplirse con esa obligación para la totalidad de las acciones en todos los casos.

A partir de la promulgación de la ley, los representantes de las empresas con estructuras internacionales, se dieron a la tarea de identificar dónde

⁵

Artículo 5 de la Ley N.º 9416.



se encuentran sus beneficiarios finales para así poder presentar la declaración en el tiempo oportuno al Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales (RTBF) del BCCR y no verse expuestos a las sanciones que contempla el artículo 84 bis⁶ del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Claramente, la ley se promulgó con el fin de fortalecer el acceso a la información de los accionistas de las personas jurídicas como un mecanismo apropiado para combatir la evasión y la elusión fiscal, todo lo cual superó el filtro de constitucionalidad, y así se consignó:

El proyecto de Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal se sustenta en la necesidad de evitar situaciones que favorezcan la evasión y la elusión fiscal, teniendo como base para ello que en buena medida, la evasión y la elusión se presentan como resultado de un deficiente suministro de información, por lo que el proyecto de ley centra sus esfuerzos en obtener una adecuada información que permita a la administración tributaria y las entidades estrechamente relacionadas con el tema -y autorizadas mediante la ley correspondiente- establecer las acciones previstas en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios para favorecer un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias.

De ahí la obligación que se establece para que las personas y estructuras jurídicas informen los accionistas y beneficiarios finales con participación sustancial. Es decir, se trata del cumplimiento de una obligación tributaria, como lo puede ser la obligación de los contribuyentes ordinarios de presentar sus declaraciones del impuesto sobre la renta, del impuesto general sobre las ventas, o de mantener actualizado el valor fiscal de los inmuebles para el pago del denominado impuesto territorial, sin que en ninguno de esos casos las declaraciones sean vistas como actos declarativos contrarios al principio de inocencia, o declaraciones auto inculpativas. La obligación de suministrar esta información es una variable o manifestación de la obligación general de todos los contribuyentes de contribuir con el sostenimiento de las cargas públicas -artículo 18 de la Constitución Política-, y no como actuaciones auto inculpativas.⁷

6

Nota: Adicionado al Código de Normas y Procedimientos Tributarios por el artículo 16 de la Ley N.º 9416 establece una multa pecuniaria proporcional del dos por ciento (2%) de la cifra de los ingresos brutos de la persona jurídica o estructura jurídica, a quien incumpla con el suministro de la información en el período del impuesto sobre las utilidades, anterior a aquel en que se produjo la infracción, con un mínimo de tres salarios base y un máximo de cien salarios base.

7

Sala Constitucional en el voto N.º 2016-015712 de las 15:50 horas del 27 de octubre del 2016



Por su parte, la Procuraduría General de la República se manifestó sobre la creación del RTBF exponiendo que el mismo responde a un fin público, de interés general, dado que el entonces proyecto, ahora ley versa sobre transparencia fiscal y lucha contra la legitimación de capitales y la evasión fiscal; en el que la utilización de dicha información se encuentra ajustada a Derecho:

Como se indicó, este registro se creó para cumplir con los estándares y recomendaciones internacionales en materia de transparencia tributaria y financiera, en aras de transparentar al beneficiario final de los diversos vehículos jurídicos, permitiendo así contar con información actual, relevante y oportuna para la lucha contra la evasión, el fraude fiscal, la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo, entre otros delitos conexos. En consecuencia, puede observarse que la finalidad por la cual se crea este Registro viene definida por Ley...

De lo anterior se colige que, en temas relacionados con la Hacienda Pública, en virtud de los fines que se persigue y por existir un interés general (siendo que de ello depende el correcto funcionamiento del Estado, de conformidad con lo establecido en nuestra Constitución Política y los deberes de todos los ciudadanos en contribuir con el erario de las formas en que se ha establecido mediante las leyes), es que el solicitar información de carácter privado y crear archivos que la contengan, sin perder su carácter confidencial, no representa una violación al derecho de la autodeterminación informativa, siempre y cuando la misma sea utilizada para los fines previstos⁸

Reglamento del registro de transparencia y beneficiarios finales, aprobado mediante decreto ejecutivo No 44390 del 13 de febrero de 2024⁹

Este nuevo Reglamento derogó el Reglamento del registro de transparencia y beneficiarios finales, No 41040 -H, y es como lo indica su nombre, la regulación que desarrolla los principios y normas contenidos en la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, N.º 9416.

No es ocioso recordar que tanto la ley, como su reglamento, responden al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), con el fin de luchar contra la legitimación de capitales, así como el financiamiento del terrorismo, los deberes de la función pública, la defraudación fiscal y

⁸

PGR-OJ-048-2022

⁹

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=101528&nValor3=140005&strTipM=TC



cumplir con los compromisos adquiridos con otros países, relativos al intercambio internacional de información en materia tributaria.

Sobre las personas extranjeras físicas o jurídicas en dicho reglamento se identifican las siguientes observaciones:

- Se define como administrador a la persona física que ejerce la representación administrativa de la persona jurídica domiciliada en el extranjero vinculada a la persona jurídica declarante (artículo 2).
- Son sujetos obligados al suministro de la información los fideicomisos extranjeros que realizan actividades en Costa Rica y/o tengan un número de identificación legal asignado por el Registro Nacional, así como las filiales extranjeras de organizaciones sin fines de lucro (artículo 3 inciso b y d).

Por su parte el artículo 6 inciso c) del Reglamento dice:

Si dentro de la información a declarar por el obligado figuran personas u otras estructuras jurídicas domiciliadas en el extranjero que posean participación sustantiva, el representante del sujeto obligado deberá completar la información concerniente a la totalidad de los beneficiarios finales de éstas últimas, y en los casos que resulte imposible esta identificación, se aplicará lo dispuesto en los artículos 7 y 14 de este Reglamento.

El artículo 7 indica que el responsable del suministro de información de los sujetos obligados debe verificar y validar la veracidad de toda la información que suministren al RTBF, además de realizar las acciones necesarias que permitan identificar plenamente a los beneficiarios finales de éstas, siendo que dentro de tales acciones se faculta a **solicitar a los propietarios de participaciones sustantivas, que sean personas jurídicas o estructuras jurídicas domiciliadas en el extranjero, que identifiquen o actualicen los datos identificativos de sus beneficiarios finales previo a la distribución de dividendos u otros beneficios, o previo a que estos ejerzan el derecho a voto en las asambleas correspondientes.**

I. ANALISIS DE CONEXIDAD

Según consta en la sesión N°11 el día 11 de setiembre del 2024 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos de Gobierno y Administración, se solicitó a este Departamento por parte del presidente *ad hoc* de dicha comisión, se analizara la conexidad tanto del texto sustitutivo, como de una moción del Diputado Ortega Gutiérrez, que



eventualmente sería presentada en el plenario legislativo de conformidad con el artículo 137 del Reglamento de la Asamblea legislativa.

Atendiendo a dicha solicitud, procedemos en primer orden a examinar la conexidad del texto dictaminado, concluyendo, al efecto, que **el mismo no violenta el referido principio de conexidad.** Entendiendo que el derecho de enmienda es la facultad constitucional de las diputaciones de realizar modificaciones a los proyectos de ley presentados y conocidos en el Poder Legislativo (artículos 105 y 121 inciso 1 de la Constitución Política), con independencia de la titularidad de la iniciativa, y que tal derecho podría ser limitado de acuerdo con la Sala Constitucional en los siguientes casos:

*“El principio de conexidad no constituye un impedimento u obstrucción al ejercicio de lo que la Sala ha denominado “función política transaccional”, que se refiere a la posibilidad que tienen los diputados de ir ajustando con sus opiniones, a través del mecanismo de mociones y dentro del marco que fija la iniciativa, el proyecto originalmente propuesto, aun cuando dicho principio impone un límite al derecho de enmienda del legislador, ya que por esta vía **no se podría variar el proyecto de ley de tal manera que lo que se apruebe sea un proyecto esencialmente distinto (...)** La conexidad se dirige, entonces, a lograr que se respete el derecho de iniciativa de conformidad con el cual se establece el hilo conductor básico (la raíz) que ha servido de ratio o motivo para el proyecto original y que, por eso mismo, no puede ser dejado de lado, sea a través de cambios en la finalidad del proyecto, o bien, por la inclusión de meras disposiciones aisladas que regulan temas cualitativamente diferentes. Ese marco se entiende definido, fundamentalmente, por la materia sobre la que versa el proyecto de ley, por lo que, por la vía de enmienda, no podría modificarse a tal grado que afecte el fondo del tema objeto del proyecto y, menos aún, excluir dicho tema del todo, o bien, introducir un tema no regulado en el proyecto original. Claro está que no es cualquier cambio o variación que sufra el proyecto durante su tramitación el que podría considerarse contrario al principio de conexidad, sino aquél que exceda las potestades de enmienda del legislador.” (lo destacado es nuestro) ¹⁰*

Establecido lo anterior, resulta evidente que las modificaciones introducidas por el texto sustitutivo no afectan el motivo original de la propuesta ni su finalidad. Se trata de modificaciones que regulan temas relativos a la posibilidad de eliminar la prohibición vigente y aplicable a extranjeros, hoy contenida en el inciso b) del artículo 45 de la Ley 8395,

10



para que sean titulares, adquieran y brinden servicios de seguridad privada.

Ciertamente, se adicionó un artículo más a la reforma -artículo 13- pero lo anterior sigue cumpliendo con el principio de conexidad en el tanto lo reformado en ese numeral está dirigido a establecer que se remita una lista de los beneficiarios finales que tengan una participación sustantiva, así como de los accionistas de sociedades extranjeras, previo a la renovación o concesión de autorizaciones, ello para cumplir con lo que indica la ley 9416 del 14 de diciembre de 2016, Ley para Mejorar la Lucha Contra el Fraude Fiscal.

Ahora bien, en cuanto a la moción que se le solicita a este Departamento analizar y que se anunció se presentará en el Plenario Legislativo conforme al artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la misma quedó consignada en el acta de la sesión N°11 el día 11 de setiembre del 2024 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos de Gobierno y Administración de la siguiente manera:

Moción N.º 23-11 del diputado Antonio Ortega Gutiérrez

Para que se modifique el artículo 45 de la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados, Ley N.º 8395, del 1 de diciembre de 2003, y sus reformas, o su artículo idéntico o razonablemente equivalente en caso de modificación de la numeración del texto en discusión, para que se añadan un inciso j) y un inciso k) que en adelante se leerán:

“Artículo 45- Prohíbese a las personas físicas o jurídicas y a los agentes:

(...)

j) Que una misma persona física o jurídica concentre acciones de distintas empresas de seguridad privada.

k) Que una misma persona física o jurídica adquiera las acciones de distintas empresas de seguridad privada vía compra o traslado de la sociedad autorizada.”

Caso de aprobarse esta moción, la misma cumple en todo con el principio de conexidad. Véase que la adición de los incisos propuestos j y k no comportan una modificación que afecte o haga nugatorio el fondo del tema objeto del proyecto, por el contrario, establece dos limitantes en el sentido de prohibir a una misma persona física o jurídica adquirir acciones de distintas empresas de seguridad.

Claro está, tal y como está redactada la moción, la misma aplicaría para personas físicas o jurídicas nacionales y extranjeros.

Lo que se desprende de la moción señalada es que se quiere evitar que un tema tan sensible y estratégico para el Estado, no llegue a



concentrarse en manos de una sola persona, física o jurídica, máxime tratándose de extranjeros. Tal limitación es posible y no violenta el principio de conexidad pues no varía o anula la finalidad del proyecto, antes bien, la complementa ya que como ha quedado expuesto en el presente informe, la seguridad privada comporta o lleva implícita un interés público, que va más allá de la actividad contractual propiamente dicha, máxime si el mismo es prestado en bienes de dominio público, tales como calles, caminos o aceras públicos por lo que es posible la imposición de restricciones como se pretende con la moción analizada.

II. ANÁLISIS DE FONDO

La Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados, N.º 8395 de 1 de diciembre de 2003 fue promulgada con el objetivo de regular la actividad de personas físicas o jurídicas que presten, de manera individual o colectiva, servicios de seguridad privados, tanto a personas como a sus bienes muebles e inmuebles. Además, se sancionan las infracciones a esa ley, cuyo ámbito de aplicación se desarrolla en el artículo 2 de la siguiente manera:

- a) Las empresas de seguridad privada, es decir, las personas físicas o jurídicas de carácter privado dedicadas al adiestramiento, el transporte de valores, la prestación de servicios de custodia, la vigilancia, la protección de personas físicas o jurídicas y sus bienes, así como las personas físicas o jurídicas cuya actividad consista en la instalación, el mantenimiento y el monitoreo de sistemas y centrales de seguridad electrónica. También estará sujeto a esta Ley el diseño de sistemas y centrales de seguridad electrónica, siempre que dicha función se realice de manera conjunta con alguna de las anteriores y en relación directa con el destinatario del servicio.*
- b) Los cuerpos de vigilancia, categoría en la que se incluyen los vigilantes que, en forma individual o mediante una figura asociativa, estén debidamente autorizados para prestar servicios de vigilancia y protección de personas y bienes.*
- c) Los investigadores privados, de conformidad con las disposiciones de esta Ley.*
- d) Los servicios particulares de protección patrimonial, incluso las entidades que dispongan de servicio de seguridad propio para proteger a sus servidores, su patrimonio y el transporte de valores.*

Dicha ley fue tramitada bajo el número de expediente legislativo 12.877. Según se lee en su texto base, el aumento de la criminalidad y consecuentemente, el aumento de empresas encargadas de brindar seguridad de forma privada, motivaron a emitir esa regulación:

Este proyecto responde al clamor popular de garantizar mejor la seguridad pública y a la realidad que muestra un aumento de estos cuerpos sin la adecuada regulación ni el necesario control y confiere



al Estado las potestades necesarias para regular, registrar, controlar y sancionar las infracciones a este régimen jurídico¹¹

Claramente los legisladores en aquel momento histórico entendieron que el Estado tiene la obligación de velar por un correcto funcionamiento y una adecuada supervisión de los cuerpos de seguridad privada que funcionan en el país. Los siguientes fueron los tres principales ejes en los que se basó el texto propuesto a la corriente legislativa:

- a) distinción entre los diferentes tipos de seguridad privada;*
- b) mecanismos de control que garanticen a la ciudadanía la prestación del servicio dentro del ámbito de legalidad y respeto a las libertades individuales;*
- c) armonización de los intereses privados de estas empresas con la finalidad pública de la actividad policial.¹²*

Mediante Dictamen Afirmativo de Mayoría de fecha 3 de abril de 2003, rendido en esa oportunidad por la Comisión Especial dictaminadora que rendirá un nuevo dictamen sobre el proyecto: “Ley de servicios privados de seguridad, Expediente N°12877”, Expediente N°14862¹³, se emitió un texto que a la postre generó la Ley N.º 8395 de 1 de diciembre de 2003, en la que se establece “(...) una serie de requisitos que deben cumplir las personas físicas o jurídicas al solicitar y renovar los respectivos permisos; los cuales -en todo caso- les facilitan el desarrollo de sus actividades. Es importante destacar que este proyecto impone una serie de deberes, obligaciones y requerimientos a quienes desarrollan este tipo de actividad, con la finalidad de proteger los intereses de los destinatarios del servicio; de este modo, se logra el necesario equilibrio entre las facilidades otorgadas a las personas físicas o jurídicas que prestan el servicio y la necesaria fiscalización que debe ejercer el Estado en una materia especialmente sensible. En tratándose de empresas de seguridad privada es importante considerar que se trata de una regulación que alcanza al personal que ocupa puestos administrativos, dado el conocimiento de datos personales de los usuarios del servicio y del uso que de ellos pueda hacerse. “

¹¹

Expediente N.º 12.877

¹²

Texto base del expediente N.º 12.877

¹³

Nota: El proyecto fue dictaminado con anterioridad y devuelto a la Comisión de Gobierno y Administración para que rindiera un nuevo dictamen. El Plenario Legislativo aprobó la creación de una Comisión Especial que estudiara y dictaminara esta iniciativa, este órgano aprobó un texto sustitutivo que fue discutido y modificado por los señores diputados. Asimismo, se hicieron consultas y se recibieron en audiencia a los distintos actores sociales y de las autoridades.



Las regulaciones de la Ley N.º 8395, así como el ámbito de aplicación objetivo y subjetivo, sobrepasaron en esa oportunidad el filtro de constitucionalidad, entendiendo la Sala Constitucional el interés público que está presente en esa actividad privada y la naturaleza propia de la seguridad, justifican ese sometimiento; veamos lo que se anotó:

*En relación con la obligación de los particulares que brinden ese servicio de **someterse a las políticas gubernamentales en materia de seguridad** pública o privada (artículo 4 párrafo segundo), esta Sala estima que la norma, en sí misma considerada, no es inconstitucional. Debe tenerse presente que, si bien, la prestación de servicios privados de seguridad es una actividad privada, tal y como lo afirman los consultantes, también, **es una actividad que, por su naturaleza -la seguridad-, lleva implícita un interés público, no meramente privado, circunstancia que hace necesario que sea regulada por la ley.** Una cosa es la actividad contractual propiamente dicha, que realicen las personas físicas o jurídicas que presten el servicio privado de seguridad -que no es un servicio público- con terceras personas, -esfera que, de conformidad con el artículo 28 constitucional, queda fuera del ámbito de acción de la ley- y, otra, **el servicio de seguridad en sí mismo considerado, el cual, no obstante ejercerlo personas privadas, es de interés público, de allí su regulación por vía de ley.**¹⁴*

Por su parte, la Procuraduría General de la República ha considerado que “(...) **el legislador ha permitido la prestación de tal servicio por parte de particulares, sin que ello implique una delegación de la potestad constitucionalmente atribuida al Estado.**”¹⁵. Y es que, ciertamente como lo indica la Sala Constitucional al referirse a la seguridad pública y la naturaleza jurídica del servicio privado de vigilancia, es la imposibilidad del Estado en atender la totalidad de la demanda de seguridad pública para los habitantes, lo que permite la participación de agentes privados que complementen -al Estado- en dicha función y necesidad ciudadana:

Es claro que al permitir este tipo de actividad privada, el Estado admite su imposibilidad material de atender la total demanda de seguridad pública que requieren los habitantes del país, a fin de poder disfrutar sin riesgos, sobresaltos ni temores todos los derechos constitucionales, por ejemplo, la libre circulación, la propiedad, vida, salud e integridad física ; pero, precisamente por tratarse de una función eminentemente estatal, de innegable interés público, queda facultado el Estado para regular mediante disposiciones de rango legal la actividad que implica. Sobre el particular, en sentencia número 8858 de las dieciséis horas treinta y

¹⁴

Sala Constitucional. Resolución N.º 8001-1998.

¹⁵

OJ-056-2007 de 22 de junio de 2007.



tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, este Tribunal se pronunció de la siguiente manera:

*Es evidente que la seguridad ciudadana y el respeto por la integridad física y patrimonial de los habitantes de la República impone al Estado la obligación de adoptar medidas tendientes a la protección de tales intereses. La necesidad de que a los individuos se les brinde un servicio de seguridad eficiente y respetuoso de las leyes es un deber del Estado. Sin embargo, al no poder este garantizar a todos los habitantes el pleno disfrute de tales derechos lo lleva a permitir la participación de agentes privados que lo suplan en esta importante función. En ese sentido, el servicio que se lleve a cabo deberá serlo con absoluto apego de los valores fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, máxime si el mismo es prestado en bienes de dominio público, tales como calles, caminos o aceras públicos. Así, resultaría posible la imposición de ciertas restricciones al desempeño del cargo de agente privado de seguridad, siempre que las mismas constituyeran un mecanismo idóneo de preservación de los altos valores que se pretende proteger, y que resultara proporcional al fin buscado.*¹⁶

Considerando lo anterior, todas las personas físicas o jurídicas, que estén sujetas a la Ley de Servicios Privados de Seguridad, deben acatar dicha legislación, así como las políticas de gobierno en materia de seguridad pública, ello, debido al interés público que está subsumido en esa actividad privada y la naturaleza propia de la seguridad. “Por el interés que reviste la actividad de seguridad privada, resulta obligatorio e indispensable el control por parte del Estado, sin que configure con ello una violación a los derechos de los particulares. De manera que a continuación se analizará dicho control”.¹⁷

Con mucha más razón, resulta claro que es una atribución del legislador, promover, revisar, reformar leyes, tendientes a regular los servicios de seguridad privada que brindan empresas y personas físicas, en atención y protección de los intereses de los destinatarios del servicio; buscando el necesario equilibrio que debe de existir entre las actividades desplegadas por los prestadores de los servicios y la necesaria fiscalización que debe ejercer el Estado en esa y otras materias, especialmente en lo referente a los servicios de seguridad privada que eventualmente ofrezcan personas jurídicas y el requerimiento de identificar al beneficiario final de dichos entes o personas jurídicas.

¹⁶

Sala Constitucional. Voto N.º 1243-99 de las 11:03 horas del 19 de febrero de 1999

¹⁷

OFICIO ST.231-2012 J



III. ANALISIS DEL ARTICULADO

Antes de abordar el análisis de los artículos, tenemos que dejar sentado que la seguridad es un tema de alta raigambre constitucional, es delicado y es de interés público, no de interés privado. Así, se observa, que los consumidores y los usuarios, dígame los administrados, tienen derecho a la protección de la seguridad (párrafo final art. 46 CP).

Incluso la temática de la seguridad no es sujeta a la potestad referendaria por así establecerlo el Constituyente en el artículo 105 de la Carta Fundamental.

En lo que respecta a la responsabilidad, está recae indiscutiblemente en el Poder Ejecutivo, pues tanto el artículo 121 inciso 7 -rendición de cuentas del Presidente sobre las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado- como el artículo 140 inciso 16 “16) *Disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país;*” son clarísimos en que la seguridad pública está constitucionalmente en manos de los efectivos públicos, fuerza determinante que no debe estar por debajo en número, armas y equipos, respecto de fuerzas o grupos controlados mediante sociedades privadas, y con mucha más razón extranjeros.

En la reforma bajo estudio, se pretende modificar el **artículo 13** de la Ley N.º 8395 de 1 de diciembre de 2003 con el fin de que, si el beneficiario final de una persona jurídica, que eventualmente pueda ser autorizada para brindar servicios de seguridad privados, caso de ser extranjero, sea identificable. Por otro lado, con la reforma del **artículo 18** se adiciona al trámite de renovación, el trámite que se debe de seguir para autorización o traspaso de la propiedad de acciones o cuotas de sociedad autorizada y con la reforma del **artículo 45** se elimina la prohibición vigente de vender las acciones de las empresas autorizadas para dar servicios de seguridad privada a extranjeros.

Dicho lo anterior procedemos al examen de los artículos.

Artículo 1, reforma el artículo 13

Se reforma el artículo 13 de la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados. Con el fin de visualizar de mejor manera los cambios propuestos, se incluye de seguido la tabla comparativa¹⁸:

LEY NO.8395	LEY DE REGULACIÓN	TEXTO	DICTAMINADO	23989
--------------------	--------------------------	--------------	--------------------	--------------

¹⁸ Elaborado por el Área de Gestión documental del Departamento de Servicios Técnicos. Lo subrayado es lo que se elimina y lo que se pone en negrilla es lo que se agrega.



DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y SUS REFORMAS	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 13,18 Y 45 DE LA LEY NO.8395, LEY DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADOS, DE 01 DE DICIEMBRE DE 2003, Y SUS REFORMAS
	ARTÍCULO 1.- Se reforma el artículo 13 de la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados, Ley N.º 8395, de 1 de diciembre de 2003, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:
Artículo 13- Requisitos de la solicitud. Las personas físicas o jurídicas que presten los servicios descritos en el artículo 2 de esta ley, deberán cumplir los siguientes requisitos mínimos: A) Presentar solicitud escrita ante la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados. En el caso de las personas físicas, contendrá: el nombre y los dos apellidos, la edad, la nacionalidad, la profesión o el oficio, el número del documento de identidad y el domicilio; asimismo, deberán aportar una fotocopia certificada del documento de identidad. Quando se trate de personas jurídicas, la solicitud deberá indicar: la razón o denominación social, el número de cédula de persona jurídica y el domicilio, así como el nombre y los dos apellidos, la edad, la nacionalidad, la profesión o el oficio, el número de documento de identidad y el domicilio del representante legal; además, deberán aportar una fotocopia certificada de la respectiva cédula de persona jurídica, una certificación notarial de los estatutos de la empresa y la personería jurídica. También deberán presentar una certificación notarial con vista en el libro de registro de accionistas de la empresa, en la cual conste que las acciones son nominativas y que el objeto social es compatible con las actividades de seguridad privada. Anualmente deberá presentarse a la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados una lista de los accionistas de la compañía o los asociados de esta, mediante certificación notarial con vista	Artículo 13- Requisitos de la solicitud. Las personas físicas o jurídicas que presten los servicios descritos en el artículo 2 de esta ley, deberán cumplir los siguientes requisitos mínimos: a) Presentar solicitud escrita ante la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados. En el caso de las personas físicas, contendrá: el nombre y los dos apellidos, la edad, la nacionalidad, la profesión o el oficio, el número del documento de identidad y el domicilio; asimismo, deberán aportar una fotocopia certificada del documento de identidad. Quando se trate de personas jurídicas, la solicitud deberá indicar: la razón o denominación social, el número de cédula de persona jurídica y el domicilio, así como el nombre y los dos apellidos, la edad, la nacionalidad, la profesión o el oficio, el número de documento de identidad y el domicilio del representante legal; además, deberán aportar una fotocopia certificada de la respectiva cédula de persona jurídica, una certificación notarial de los estatutos de la empresa y la personería jurídica. También deberán presentar una certificación notarial con vista en el libro de registro de accionistas <u>de empresa de empresa</u>, en la cual conste que las acciones son nominativas y que el objeto social es compatible con las actividades de seguridad privada. Anualmente deberá presentarse a la ⁱⁱde los Servicios de Seguridad Privados una lista de los <u>beneficiarios finales que tengan una participación sustantiva, así como de los</u> accionistas de esta,



en el libro de registro de accionistas de la empresa o en el registro de asociados, cuando se trate de asociaciones; se indicará la fecha de adquisición de la empresa o asociación o de ingreso a ella.

- b) Indicar el tipo de servicios que prestará el solicitante.
- c) Presentar, cuando también se aplique como escuela de capacitación, el programa de capacitación y adiestramiento que recibirá el personal.
- d) Presentar la nómina del personal de seguridad y administrativo con sus calidades, así como el inventario del armamento y del equipo de seguridad con que se cuenta en ese momento.
- e) Adjuntar a la solicitud los diseños del distintivo y del uniforme que usarán para desempeñar las funciones, que no serán iguales, ni similares a los utilizados por los distintos cuerpos policiales.
- f) Suscribir ante el Instituto Nacional de Seguros la correspondiente póliza de riesgos del trabajo y una póliza de responsabilidad civil. El monto mínimo de la segunda será el equivalente a doscientas veces el salario mínimo legal para las personas jurídicas y el equivalente a cincuenta veces el salario mínimo legal para las personas físicas, según se defina en la ley de presupuesto ordinario vigente al momento de presentar la solicitud. Los solicitantes que trabajen en forma independiente podrán suscribir la póliza de riesgos del

mediante certificación notarial con vista en el libro de registro de accionistas de la empresa o en el registro de asociados, cuando se trate de asociaciones; se indicará la fecha de adquisición de la empresa o asociación o de ingreso a ella.

Comprendiendo beneficiario final, en los términos establecidos por la ley 9416 del 14 de diciembre de 2016, Ley para Mejorar la Lucha Contra el Fraude Fiscal.

Las personas jurídicas cuyas participaciones se coticen en un mercado de valores organizado, nacional o extranjero, o bien que pertenezcan a un fondo de inversión nacional o extranjero, deberán igualmente cumplir con estos requisitos, teniendo como beneficiario final al representante legal o autorizado de la entidad costarricense.

Cuando se trate de corporaciones jurídicas o se demuestre que varias empresas constituyen en la práctica una unidad operativa y económica, se tomarán como una sola para efectos de la supervisión de lo estipulado en esta Ley.

- b) Indicar el tipo de servicios que prestará el solicitante.
- c) Presentar, cuando también se aplique como escuela de capacitación, el programa de capacitación y adiestramiento que recibirá el personal.
- d) Presentar la nómina del personal de seguridad y administrativo con sus calidades, así como el inventario del armamento y del equipo de seguridad con que se cuenta en ese momento.
- e) Adjuntar a la solicitud los diseños del distintivo y del uniforme que usarán para desempeñar las funciones, que no serán iguales, ni similares a los utilizados por los distintos cuerpos policiales.
- f) Suscribir ante el Instituto Nacional de Seguros la correspondiente póliza de riesgos del trabajo y una póliza de responsabilidad civil. El monto mínimo de la segunda será el equivalente a doscientas veces el salario mínimo legal para las personas jurídicas y el equivalente a cincuenta veces el salario mínimo legal para las personas físicas, según se defina en la ley de presupuesto



trabajo, si lo desean. g) Adjuntar constancia de antecedentes penales del personal administrativo y de seguridad, así como de los accionistas si se trata de una empresa. h) Adjuntar copia certificada de las planillas reportadas a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Instituto Nacional de Seguros. Si se trata de renovación, estas certificaciones comprenderán los seis meses anteriores a la solicitud de renovación. Cuando se trate de corporaciones jurídicas o se demuestre que varias empresas constituyen en la práctica una unidad operativa y económica, se tomarán como una sola para efectos de la supervisión de lo estipulado en esta Ley.	ordinario vigente al momento de presentar la solicitud. Los solicitantes que trabajen en forma independiente podrán suscribir la póliza de riesgos del trabajo, si lo desean. g) Adjuntar constancia de antecedentes penales del personal administrativo y de seguridad, así como de los accionistas si se trata de una empresa. h) Adjuntar copia certificada de las planillas reportadas a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Instituto Nacional de Seguros. Si se trata de renovación, estas certificaciones comprenderán los seis meses anteriores a la solicitud de renovación.
--	--

Inciso a) párrafos primero y segundo

No se modifican

Inciso a) párrafo tercero

En este párrafo hay un problema material de redacción al decir “**de empresa de empresa,**”, esto debe ser corregido no solo por técnica legislativo, sino en acatamiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica. Pareciera debería decir, “...de la empresa...”

Inciso a) párrafo cuarto

Véase como el artículo 13 inciso a) párrafo cuarto de la Ley de Servicios Privados de Seguridad vigente, ya obliga a que las empresas que brindan seguridad privada deban informar entre otras cosas, acerca de quiénes son los accionistas de la empresa.

Lo anterior, también fue objeto del examen de constitucionalidad. Propiamente en la **sentencia N.º 18300-2012 de las 14:30 horas del 19 de diciembre de 2012** – que reitera el criterio del voto N.º 8001-1998 de las 4:42 horas del 11 de noviembre de 1998-, la Sala Constitucional ratificó la procedencia del deber legal de aportar la información relativa a la identidad de los accionistas de las empresas de seguridad privada:

Aducen que con la normativa cuestionada se violenta la idea que motivó la creación de las sociedades anónimas, cuál era el de



*mantener a sus socios en una especie de anonimato. De conformidad con lo dicho supra, las personas físicas o jurídicas que brindan el servicio privado de seguridad se dedican a una actividad que trasciende lo meramente privado, pues la seguridad es materia de interés público. **En tal caso, los entes públicos y la sociedad como tal tienen derecho a conocer quiénes son los socios que conforman la empresa o sociedad que va a brindar el servicio privado de seguridad. En este sentido, debe cumplirse con el principio de transparencia, de manera que se tenga pleno conocimiento de quiénes son los accionistas o socios de la empresa y cuáles son sus antecedentes.** Téngase presente que la seguridad de las personas es un interés público cuyo ejercicio no puede quedar librado a los intereses meramente privados. Por eso, es de fundamental importancia, conocer quiénes son las personas que están prestando el servicio y cuáles sus costumbres y antecedentes.*

En este mismo inciso a) párrafo cuarto, se identificaron algunos problemas de forma que pueden dar al traste con el principio de seguridad jurídica por lo que se solicita revisar y corregir. Propiamente se eliminó la palabra “Dirección”, con lo cual quedó ininteligible “Anualmente deberá presentarse a la (sic) de los Servicios de Seguridad Privados...”

En cuanto a los cambios de fondo del texto dictaminado tenemos que la norma vigente establece precisamente en el inciso a) que debe de remitirse una lista de los accionistas de la compañía o los asociados de esta, mediante certificación notarial, esto a la Dirección de Servicios de Seguridad Privada.

El texto dictaminado lo que viene a establecer es que se remita una lista de los beneficiarios finales que tengan una participación sustantiva, así como de los accionistas de esta, mediante certificación notarial, entendiendo como beneficiarios finales, lo que indica la ley 9416 del 14 de diciembre de 2016, Ley para Mejorar la Lucha Contra el Fraude Fiscal, lo que se considera apropiado, debido a que, como lo analizamos líneas atrás, solicitar información de carácter privado, y crear archivos que la contengan, no representa una violación al derecho de la autodeterminación informativa, siempre y cuando dicha información se utilice para los fines previstos en la ley.

No obstante, se recomienda en aras del principio de seguridad jurídica, **qué se entiende por participación sustantiva** lo que al efecto indica la Ley 9416, es decir, la tenencia de acciones y participaciones en un porcentaje igual o mayor al límite que a estos efectos fijará reglamentariamente el Ministerio de Hacienda, en atención a parámetros internacionales, y dentro de un rango del quince por ciento



(15%) al veinticinco por ciento (25%) de participación con respecto al capital total de la persona jurídica o estructura jurídica.

Inciso a) nuevo párrafo quinto

En este mismo inciso a) se agregan dos nuevos párrafos, que vendrían a ser quinto y sexto. En el quinto se indica que las personas jurídicas cuyas participaciones se coticen en un mercado de valores organizado, nacional o extranjero, o bien que pertenezcan a un fondo de inversión nacional o extranjero, deberán igualmente cumplir con estos requisitos, teniendo como beneficiario final al representante legal o autorizado de la entidad costarricense. Esto abre sin duda la puerta a que otros entes jurídicos puedan brindar los servicios de seguridad privada, como es el caso de los fideicomisos, que igualmente se encontrarían obligados a presentar información del beneficiario final, siempre personas físicas, por lo que se deberá detallar hasta el nivel que permita identificar a la persona física lo que es viable, ya que se trata de un asunto de decisión con base en los criterios de oportunidad y conveniencia.

Inciso a) nuevo párrafo sexto

Finalmente, el último párrafo del inciso a), que sería el sexto, está bien la intención, ya que se refiere a los requisitos cuando se trate de corporaciones jurídicas o se demuestre que varias empresas constituyen en la práctica una unidad operativa y económica, de modo tal que se tomarán como una sola. De hecho, este es el mismo texto que está en el artículo 13 vigente, que se elimina para llevarlo en esta propuesta de ley al párrafo sexto del inciso a) del mismo artículo 13.

Incisos b) al h)

No se presentan reformas

Eliminación del párrafo final del artículo 13 vigente

Lo que se hizo fue trasladar este párrafo final del artículo 13 y colocarlo como párrafo sexto del inciso a). Se rescató tal cual, íntegro.

Artículo 2, reforma del artículo 18

Se reforma el artículo 18 de la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados. Al igual que lo hicimos con motivo del artículo anterior, nos apoyamos en la tabla comparativa para establecer de mejor manera los cambios propuestos entre la legislación vigente y el texto dictaminado.



LEY NO.8395 LEY DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y SUS REFORMAS	TEXTO DICTAMINADO DEL EXPEDIENTE 23989 REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 13,18 Y 45 DE LA LEY NO.8395, LEY DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADOS, DE 01 DE DICIEMBRE DE 2003, Y SUS REFORMAS
	ARTÍCULO 2- Se reforma el artículo 18 de la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados, Ley N.º 8395, de 1 de diciembre de 2003, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:
Artículo 18.-Trámite de renovación. Para el trámite de renovación, el gestionante deberá presentar una solicitud escrita ante la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados, acompañada de los requisitos de su solicitud inicial que requieran actualización. En todo caso, antes de otorgar la renovación, la Dirección deberá analizar el desempeño del solicitante en las labores de seguridad durante el período de funcionamiento anterior. Para esto, elaborará un informe detallado que incluirá los antecedentes de dicha gestión, las denuncias presentadas y las sanciones administrativas que, por ellas, se le impusieron durante ese mismo lapso, y prevendrá al gestionante la presentación de los requisitos de su solicitud inicial que requieran actualización y no hayan sido adjuntados a su solicitud de renovación.	Artículo 18- Trámite de renovación y/o traspaso de sociedad autorizada. Para el trámite de renovación <u>de la autorización y/o traspaso de la titularidad de las acciones o cuotas de la sociedad autorizada y con ella la autorización otorgada</u>, el gestionante deberá presentar una solicitud escrita ante la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados, acompañada de los requisitos de su solicitud inicial que requieran actualización. En todo caso, antes de otorgar la renovación <u>y/o aprobación del traspaso de acciones o cuotas</u>, la Dirección deberá analizar el desempeño del solicitante en las labores de seguridad durante el período de funcionamiento anterior <u>y que no se trata de personas que hayan sido condenadas por delitos.</u> Para esto, elaborará un informe detallado que incluirá los antecedentes de dicha gestión, las denuncias presentadas y las sanciones administrativas que, por ellas, se le impusieron durante ese mismo lapso, y prevendrá al gestionante la presentación de los requisitos de su solicitud inicial que requieran actualización y no hayan sido adjuntados a su solicitud de renovación <u>y/o solicitud del traspaso de la propiedad de las acciones o cuotas de la sociedad autorizada.</u> <u>Para el caso de trámite específico de traslado de la sociedad autorizada deberá contarse con la aprobación de la Dirección de los Servicios de</u>



	<u>Seguridad Privados, de previo al traslado efectivo del capital accionario.</u>
--	--

Párrafo primero

Se adiciona en este caso, al trámite de renovación, que se debe seguir para autorización o traspaso de la propiedad de acciones **o cuotas** de sociedad autorizada. Aquí nos detenemos a qué significa “cuotas” en el Derecho Mercantil, entendemos que el término podría ser “participaciones de acciones”. Cuotas no es un concepto adecuado en tratándose de personas jurídicas, una acción tiene un valor nominal, ¿¿¿una cuota???

Para el mismo, será requisito contar con la aprobación de la Dirección de Servicios de Seguridad Privados a quien se le confiere la obligación de analizar el desempeño del solicitante en las labores de seguridad durante el período de funcionamiento anterior y que no se trata de personas **(debería decir; físicas, vinculadas a la sociedad)** que hayan sido condenadas por delitos. Añadido con el que esta asesoría sugiere.

Párrafo segundo

Favor eliminar el “y/o” por razón de técnica legislativa. En cuanto a que se liste dentro del trámite de renovación, una solicitud del traspaso de la propiedad de las acciones “**o cuotas SIC**” de la sociedad autorizada, esta asesoría no tiene ningún reparo sobre ello. Queda la duda si para el trámite específico de traslado de la sociedad autorizada, **se deba contar con la aprobación de la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados, de previo al traslado efectivo del capital accionario. Una oficina administrativa del Ministerio de Seguridad no tiene alcances competenciales en un ámbito privativo donde se actúa libremente bajo criterios del artículo 28 de la Constitución Política.**

Artículo 3, reforma del artículo 45

Se reforma el artículo 45 de la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados, de la forma en que se ilustra en el siguiente cuadro comparativo.

LEY NO.8395 LEY DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y SUS REFORMAS	TEXTO DICTAMINADO DEL EXPEDIENTE 23989 REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 13,18 Y 45 DE LA LEY NO.8395, LEY DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD
---	--



	PRIVADOS, DE 01 DE DICIEMBRE DE 2003, Y SUS REFORMAS
	ARTÍCULO 3- Se reforma el artículo 45 de la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados, Ley N.º 8395, de 1 de diciembre de 2003, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:
Artículo 45. Prohibiciones. Prohíbese a las personas físicas o jurídicas y a los agentes: a) Vender, alquilar, ceder, traspasar o negociar, en cualquier forma, la autorización otorgada. b) Vender las acciones de las empresas autorizadas para dar servicios de seguridad privada a extranjeros o a personas que hayan sido condenadas por delitos internacionales. c) Detener, aprehender, interrogar, requisar o, de cualquier manera, privar de la libertad a una persona. Cuando se esté ante un flagrante delito, podrán privar de libertad momentáneamente; en este caso, deberán comunicar el hecho en forma inmediata a la autoridad competente. d) Poseer, portar o usar armas y municiones prohibidas por el ordenamiento jurídico, así como portar armas permitidas sin inscribir o sin el permiso correspondiente. e) Propiciar, permitir o continuar prestando el servicio de seguridad privada, aunque la autorización de funcionamiento se halle debidamente suspendida o cancelada. f) Violentar el derecho al honor, la	Artículo 45 Prohibiciones. Prohíbese a las personas físicas o jurídicas y a los agentes: a) Vender, alquilar, ceder, traspasar o negociar, en cualquier forma, la autorización otorgada, <u>salvo que se trate de un traspaso de la titularidad de las acciones o cuotas de la sociedad autorizada y con ella la autorización, en el marco de lo señalado en el artículo 18 de la presente ley.</u> b) Vender, <u>alquilar, ceder, traspasar o negociar, en cualquier forma, a personas que hayan sido condenadas por delitos nacionales o internacionales,</u> las acciones <u>o cuotas</u> de las empresas autorizadas para dar servicios de seguridad privada. <u>O bien, a personas jurídicas cuyo beneficiario final</u> haya sido condenado por <u>delito nacional o internacional.</u> c) Detener, aprehender, interrogar, requisar o, de cualquier manera, privar de la libertad a una persona. Cuando se esté ante un flagrante delito, podrán privar de libertad momentáneamente; en este caso, deberán comunicar el hecho en forma inmediata a la autoridad competente. d) Poseer, portar o usar armas y municiones prohibidas por el ordenamiento jurídico, así como portar armas permitidas sin inscribir o sin el permiso correspondiente. e) Propiciar, permitir o continuar prestando el servicio de seguridad privada, aunque la autorización de funcionamiento se halle debidamente suspendida o cancelada.



intimidad personal y la integridad física, así como la propia imagen. g) Violar toda clase de correspondencia, así como interferir e intervenir las comunicaciones. h) Aparentar o suplantar la función que desempeñe la autoridad judicial o administrativa, o interferir en tal función. i) Prestar servicios en centros penitenciarios.	f) Violentar el derecho al honor, la intimidad personal y la integridad física, así como la propia imagen. g) Violar toda clase de correspondencia, así como interferir e intervenir las comunicaciones. h) Aparentar o suplantar la función que desempeñe la autoridad judicial o administrativa, o interferir en tal función. i) Prestar servicios en centros penitenciarios.
--	---

Sobra decir que en la reforma del artículo 45 se centra el eje de la propuesta, pues cambia el régimen de prohibiciones actual.

Por un lado, se autoriza al traspaso de la titularidad de las acciones “**o cuotas**” de la sociedad autorizada y con ella la autorización, según se reforma en el artículo 18 antes visto y, por el otro, se elimina la prohibición vigente de vender las acciones de las empresas autorizadas para dar servicios de seguridad privada a extranjeros, manteniendo claro está, la prohibición de venta o traspaso a cualquier persona física que haya sido condenadas por delitos nacionales o internacionales, y a personas jurídicas cuyo beneficiario final haya sido “condenado por delito nacional o internacional”, esto de acuerdo con la reforma que se promueve del artículo 13 de la ley.

Inciso a)

En primer lugar, eliminar “o cuotas”, cambiar por participaciones accionarias”. Lo que se infiere de la redacción, porque no es muy diáfana, es que si ocurre un traspaso accionario arrastraría la autorización dada para el servicio de seguridad privada previamente, beneficiándose de ello los nuevos dueños accionistas. Ese acto quedaría fuera de prohibición. Sería prudente mejorar la redacción.

Inciso b)

En este otro inciso indica, según la propuesta, que las acciones de una sociedad se pueden alquilar, esto debe ser totalmente revisado. Por otro lado, es beneficioso por transparencia e interés público que no se permita la venta, cesión, o traspaso en cualquier forma a personas (debería indiar el tipo, si son los accionistas, administradores, efectivos, entre otros) que hayan sido condenadas por delitos (debería decir, en el país o en el extranjero). Asimismo, eliminar otra vez “o cuotas”. Luego revisar el texto al final que dice “*O bien, a personas jurídicas cuyo*



beneficiario final haya sido condenado por delito nacional o internacional.” Debería decir: “O bien a personas jurídicas participantes de servicios de seguridad privada, que hayan sido sancionadas administrativamente con faltas graves o que se le atribuyan sanciones de índole judicial dentro o fuera del país.”

No hay reformas en los incisos c) al i).

Examinadas las reformas, se concluye que con base en las atribuciones que confiere la Constitución Política a los legisladores, aprobar o no la presente iniciativa, es una decisión de oportunidad y conveniencia; sin embargo, por las deficiencias detectadas, se recomienda tomar en consideración las observaciones realizadas.

Finalmente, no omitimos indicar, que en la corriente legislativa se encuentra en trámite en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos de Gobierno y Administración, el expediente N.º 23.990, con un alcance y contenido muy similar al expediente de estudio. Esta iniciativa es titulada: REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 13 y 45 DE LA LEY N.º 8395, LEY DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADOS, DE 1 DE DICIEMBRE DE 2003, Y SUS REFORMAS. Como se aprecia, esta iniciativa reforma los artículos 13, 18 y 45, ahora, con el texto sustitutivo, igual que la iniciativa que se conoce en la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico donde se reforman los mismos artículos 13, 18 y 45, todos de la Ley N.º 8395.

IV. CONCLUSIONES

Primero: Que se confirma que el proyecto de ley presenta una vinculación poco precisa o tangencial con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. La propuesta tiene relación con el Objetivo 16 titulado: “Paz, Justicia e Instituciones sólidas”, específicamente porque el mismo garantiza un tratamiento igualitario entre empresas nacionales y empresas extranjeras para atender de forma conjunta la seguridad nacional. Ello permite una mayor capacidad para prevenir la violencia, fortalecer el Estado de Derecho, y la igualdad en el acceso a la justicia.

Segundo: Que resulta claro que es una atribución del legislador, promover, revisar, reformar leyes, tendientes a regular los servicios de seguridad privada que brindan empresas y personas físicas, en atención y protección de los intereses de los destinatarios del servicio; buscando el necesario equilibrio que debe de existir entre las actividades desplegadas por los prestadores de los servicios y la necesaria fiscalización que debe ejercer el Estado en esa y otras materias, especialmente en lo referente a los servicios de seguridad privada que



eventualmente ofrezcan personas jurídicas y el requerimiento de identificar al beneficiario final de dichos entes o personas jurídicas.

Tercero: Que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Constitucional las personas físicas o jurídicas que brindan el servicio privado de seguridad se dedican a una actividad que trasciende lo meramente privado, pues la seguridad es materia de interés público, por tal razón el Estado a través de los entes públicos tienen derecho a conocer quiénes son los socios que conforman la empresa o sociedad que va a brindar el servicio; lo anterior con base en principio de transparencia.

Cuarto: Que la aprobación del presente proyecto ley depende de los criterios de oportunidad y conveniencia de las diputaciones ya que no se observa ningún impedimento legal para la aprobación de este. **Sin embargo, se detectaron problemas de fondo en las afectaciones a los párrafos y los incisos de los artículos concernidos en esta iniciativa, que consideramos deben ser atendidos para una buena reforma a la legislación.**

Quinto: Que analizado el texto sustitutivo de esta propuesta, así como la moción que por la vía del artículo 137 del RAL que se presentará al Plenario Legislativo, textos sobre los que expresamente se le solicitó a este Departamento revisar de cara al principio de conexidad, se concluye que las modificaciones introducidas por el texto sustitutivo o la eventualmente propuesta del Diputado Ortega Gutiérrez, no afectan el motivo original ni su finalidad, pues no varían sustancialmente o anulan la finalidad del proyecto, antes bien la complementan.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto requiere, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

La iniciativa puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena por NO encontrarse dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas:

Obligatorias:



- Superintendencia General del Entidades Financieras SUGEF (Fideicomisos)
- Bancos del Estado

Facultativas

- Procuraduría General de la República
- Defensoría de los Habitantes
- Ministerio de Seguridad Pública

VI. FUENTES

Poder Legislativo

Constitución y leyes

- Constitución Política
- Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, N.º 9416 del 14 de diciembre de 2016
- Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados, N.º 8395 de 1 de diciembre de 2003

Expedientes y dictámenes

- Expediente legislativo 12.877
- DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA de fecha 3 de abril de 2003, rendido en esa oportunidad por la COMISIÓN ESPECIAL DICTAMINADORA QUE RENDIRÁ UN NUEVO DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO: "LEY DE SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD, EXPEDIENTE N°12877", EXPEDIENTE N°14862

Departamento de Servicios Técnicos

- Área de Investigación y Gestión Documental
- OFICIO ST.231-2012 J

Poder Ejecutivo

Decretos Ejecutivos:

- Reglamento del registro de transparencia y beneficiarios finales, aprobado mediante decreto ejecutivo No 44390 del 13 de febrero de 2024

Procuraduría General de la República:

- Opinión Jurídica -048-2022
- Opinión Jurídica-056-2007 de 22 de junio de 2007

Poder Judicial

Sala Constitucional



- Voto N.º 015712-2016
- Voto N.º 18300-2012
- Voto N.º 01243-1999
- Voto N.º 08001-1998

i

Se debe subrayar que este cuadro comparativo se hace sobre el texto dictaminado de dicho proyecto de ley, y no del texto base.

ii

En el texto dictaminado pareciera faltar la palabra "Dirección" que no se consigna en este texto.