

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DEL INCISO I) AL ARTÍCULO 79 DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA LEY N.º 7410 DEL 26 DE MAYO DE 1994 Y SUS REFORMAS, PARA CREAR UNA PÓLIZA QUE CUBRA GASTOS LEGALES DE FUNCIONARIOS POLICIALES ACUSADOS PENALMENTE POR ACTOS EN EL EJERCICIO DEL CARGO.

Expediente N.º25.311

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. Antecedentes

El Estado costarricense, conforme a los artículos 12 y 140 incisos 6) y 16) de la Constitución Política, tiene el deber de mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, proteger las libertades públicas y disponer de la fuerza pública para preservar la seguridad del país y de sus habitantes. El cumplimiento de este mandato recae directamente sobre los distintos cuerpos policiales, cuyos miembros ejercen diariamente una función esencial para la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho.

La Ley General de Policía N° 7410 del 26 de mayo de 1994, desarrolla este mandato constitucional y precisa la naturaleza de la función policial: vigilancia y conservación del orden público, prevención y represión de la delincuencia, resguardo de la seguridad ciudadana y ejecución de las decisiones de los órganos jurisdiccionales y administrativos, entre otras.

La Procuraduría General de la República, en el dictamen C-021-2005, así como en los pronunciamientos C-282-2001, C-022-2001, C-129-97 y otros, ha sistematizado el concepto de función policial y de prevención de carácter eminentemente policial, destacando que:

- a) La función policial comprende las actividades de defensa de la soberanía nacional, mantenimiento del orden público, vigilancia y seguridad ciudadana, prevención y represión de la delincuencia, así como la ejecución de decisiones de autoridades jurisdiccionales y administrativas.
- b) Esta función incluye tanto las labores operativas directas como las labores preparatorias o conexas, indispensables para el ejercicio eficaz de la misión policial.
- c) La prevención de carácter eminentemente policial abarca las actuaciones estratégicas directas, inmediatas, disuasivas y efectivas, tendientes a combatir las manifestaciones de delincuencia y a garantizar la seguridad ciudadana y el orden público, incluyendo la labor de coadyuvancia y las acciones de capacitación y concientización ciudadana en materia de seguridad.

En síntesis, la Procuraduría General de la República ha reconocido que se trata de una función estatal altamente especializada, que se ejerce mediante el uso legítimo de potestades coactivas, en contacto directo con los derechos fundamentales de las personas, y que exige un perfil ético y profesional especialmente regulado.

II. La función policial y su intrínseco riesgo jurídico y personal

La actividad policial se despliega, en gran medida, en contextos de alto riesgo y decisiones de reacción inmediata, donde la persona funcionaria debe aplicar la fuerza, incluido el uso de armas de fuego, de manera diferenciada, gradual, racional y proporcional, para salvaguardar:

- a) La vida e integridad de las personas.
- b) El orden y la tranquilidad públicos.
- c) La seguridad ciudadana y la vigencia de la ley.

Tal como lo ha destacado la Procuraduría General de la República, la policía representa la última instancia administrativa de protección del orden público y la seguridad de los habitantes, ejerciendo una función primordialmente preventiva y, en ocasiones, represiva. Ello entraña:

- a) Intervenciones sobre la libertad de movimiento y la integridad personal (detenciones, registros, allanamientos, decomisos).
- b) Actuaciones en escenarios de violencia, delincuencia organizada, conflictos comunitarios, disturbios, fronteras, control de drogas, tránsito, seguridad penitenciaria, entre otros.
- c) Toma de decisiones en fracciones de segundo, bajo presión y con información limitada.

En consecuencia, cada actuación policial, aún lícita y necesaria, puede ser posteriormente cuestionada y dar lugar a investigaciones y procesos penales por supuestos delitos tales como abuso de autoridad, lesiones, homicidio culposo, entre otros. Este riesgo es inherente a la función policial y no a la vida privada del funcionario.

Además, las labores preparatorias y conexas (desplazamientos a operativos, mantenimiento de armas, apoyo logístico, coordinación con otras instancias, acciones de prevención comunitaria, etc.) también forman parte del ejercicio de la función policial y pueden derivar en incidentes que generen responsabilidad penal o civil. La propia Procuraduría General de la República ha indicado que estas tareas integran el concepto de función policial, al ser indispensables para el cumplimiento de la misión encomendada.

III. Deber de protección del Estado frente a quienes ejercen la fuerza pública

La regulación interna y los instrumentos internacionales como la Resolución 690 del Consejo de Europa y el *“Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”* de Naciones Unidas resaltan que:

El ejercicio de la función policial debe someterse a estrictos principios de respeto a los derechos humanos, legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas.

A la vez, los funcionarios de policía tienen derecho a un estatuto que proteja su integridad, dignidad y seguridad jurídica, incluyendo una remuneración adecuada y garantías de defensa en procedimientos disciplinarios o penales.

Estos estándares reconocen que, por la naturaleza de su función y por el contacto directo con el núcleo de derechos fundamentales de las personas, las personas funcionarias policiales están sometidas a un escrutinio y riesgo de denuncia mayor que otros servidores públicos, por lo que requieren garantías específicas para no quedar en situación de indefensión jurídica cuando son investigados por hechos derivados de su función.

En la lógica del empleo público y del deber de protección del Estado sobre quienes ejecutan su poder de policía, no resulta coherente que el funcionario deba asumir, con su propio salario, el costo completo de la defensa penal originada directa y exclusivamente por el ejercicio de sus deberes legales.

IV. Situación actual: carga económica desproporcionada e injusta

En la práctica, cuando un policía es denunciado o acusado penalmente por hechos ocurridos en el marco de un operativo, intervención o acción preventiva, para una mejor atención de su caso, debe contratar defensores privados y sufragar honorarios, costas y otros gastos jurídicos y en muchos casos, los procesos culminan con archivo, sobreseimiento o sentencia absolutoria, al acreditarse que la actuación fue legítima, proporcional y dentro de la función policial.

Sin embargo, todo el costo económico y emocional de la defensa recae íntegramente sobre el funcionario, aun cuando la actuación estuvo determinada por el cumplimiento de órdenes, protocolos y deberes institucionales.

Esta situación genera: Desigualdad material frente a otros funcionarios públicos que, por sus funciones, no se encuentran sometidos a los riesgos que sean denunciados penalmente como el caso de los policías. Desincentivo para el ejercicio firme y oportuno de la función policial; el temor a enfrentar un proceso penal sin respaldo puede inhibir la reacción necesaria ante la delincuencia. Impacto negativo en la moral institucional, al percibirse que el Estado exige decisiones difíciles y riesgosas, pero abandona al funcionario en el plano de su defensa jurídica individual. En términos de justicia material, resulta contrario a la equidad que el costo de defender la actuación del Estado en sede penal sea asumido

exclusivamente por el salario del funcionario que, precisamente, ejecutaba la voluntad estatal.

V. Finalidad del proyecto: creación de una póliza estatal de defensa legal

Ante esta realidad, el proyecto de ley tiene como finalidad establecer un mecanismo objetivo, transparente y permanente de protección jurídica de las personas funcionarias policiales, la función policial propiamente dicha, como lo ha señalado por la Procuraduría General de la República, en su criterio C - 225-98 del 03 de noviembre de 1998, consiste en el conjunto de actividades materialmente dirigidas a la protección de la seguridad pública, la seguridad nacional, la integridad física de la población y la vigilancia y conservación del orden público, así como la ejecución de decisiones judiciales y administrativas, caracterizadas por el ejercicio potencial o efectivo de potestades coercitivas

Esta función se identifica exclusivamente con labores operativas, preventivas, coercitivas y reactivas, realizadas en el terreno, que demandan armamento, adiestramiento especializado y disciplina policial.

No constituyen función policial las labores administrativas, técnicas, profesionales, docentes, de comunicación o cualquier otra actividad que no involucre el ejercicio directo del poder de policía, aun cuando sean desempeñadas por funcionarios con nombramiento policial.

La determinación es material, no formal: prevalece la naturaleza de las tareas efectivamente realizadas.

Solo quienes ejercen función policial propiamente dicha están sujetos al régimen especial de remoción del artículo 140 inciso 1), al Estatuto Policial y a las obligaciones y responsabilidades particulares derivadas del uso de la fuerza.

La función policial propiamente dicha consiste en el conjunto de actividades materialmente dirigidas a la protección de la seguridad pública, la seguridad nacional, la integridad física de la población y la vigilancia y conservación del orden público, así como la ejecución de decisiones judiciales y administrativas, caracterizadas por el ejercicio potencial o efectivo de potestades coercitivas (poder de policía).

Esta función se identifica exclusivamente con labores operativas, preventivas, coercitivas y reactivas, realizadas en el terreno, que demandan armamento, adiestramiento especializado y disciplina policial.

No constituyen función policial las labores administrativas, técnicas, profesionales, docentes, de comunicación o cualquier otra actividad que no involucre el ejercicio directo del poder de policía, aun cuando sean desempeñadas por funcionarios con nombramiento policial.

La determinación es material, no formal: prevalece la naturaleza de las tareas efectivamente realizadas.

Así mediante la creación de una póliza estatal de defensa legal, que:

- a) Cubra los gastos de defensa penal, así como la responsabilidad civil cuando esta sea reclamada dentro del mismo proceso penal; además, asumir los costos judiciales correspondientes, cuando la persona funcionaria policial sea investigada o acusada por hechos ocurridos en el ejercicio de la función policial o con ocasión de esta, entendida conforme a los términos establecidos en la Constitución Política, la Ley General de Policía N.º 7410, la normativa sectorial vigente y la doctrina de la Procuraduría General de la República.
- b) Delimite su ámbito de aplicación a aquellos supuestos en que no medie dolo ni que violente Derechos Humanos, así como culpa grave de la persona funcionaria, de modo que la póliza no se convierta en un incentivo a la impunidad, sino en un mecanismo de respaldo para quien actúa dentro de los parámetros de la razonabilidad de la función policial.
- c) Establezca un sistema de administración y control a cargo de cada Ministerio que tenga adscrito el cuerpo policial respectivo, para garantizar la adecuada verificación de que el hecho imputado se vincula al ejercicio de la función policial, la utilización eficiente y responsable de los recursos públicos, la compatibilidad con los regímenes disciplinarios y las responsabilidades patrimoniales del funcionario y que resulte armonizado con el deber estatal de protección del servidor público, sin menoscabar las potestades de control, supervisión y sanción de conductas ilícitas.

VI. Coherencia con el marco constitucional, legal y con los estándares de derechos humanos

El proyecto es coherente con el mandato constitucional de disponer de fuerzas de policía necesarias para la vigilancia y conservación del orden público y para mantener el orden y la tranquilidad de la Nación. Las normas de la Ley General de Policía que conciben la función policial como servicio al público, ejercicio de autoridad y ejecución de labores de prevención de la delincuencia y de preservación de la seguridad ciudadana.

La doctrina de la Procuraduría General de la República, que reconoce el carácter especializado, coactivo y riesgoso de la función policial, así como la necesidad de dignificar la condición del agente de policía como servidor público sometido a exigentes estándares éticos y jurídicos. Los instrumentos internacionales que reivindican el derecho de la persona funcionaria policial a contar con garantías de defensa y con un estatuto que proteja su integridad, incluso frente a procesos penales derivados del ejercicio de su función.

La póliza propuesta no exime de responsabilidad penal ni civil, ni limita la potestad de investigar y sancionar delitos cometidos por policías. Por el contrario:

- a) Refuerza el principio de debido proceso y defensa adecuada, al asegurar que los hechos puedan ser esclarecidos con rigor y equilibrio.
- b) Contribuye a la legitimidad de la propia función policial, mostrando a la ciudadanía que el Estado acompaña y supervisa a sus agentes, pero no los abandona cuando deben responder ante la justicia por actos de servicio.
- c) Favorece un clima institucional en el que los funcionarios puedan ejercer su función con firmeza, pero también con plena conciencia de los controles y responsabilidades que les corresponden.

VII. Conclusión

Por todo lo expuesto, se considera necesario y oportuno que la Asamblea Legislativa conozca y apruebe un proyecto de ley que disponga la creación de una póliza estatal de defensa legal para las personas funcionarias policiales, destinada a cubrir los gastos de defensa en procesos penales derivados del ejercicio legítimo de la función policial.

Esta iniciativa reconoce y desarrolla la naturaleza eminentemente riesgosa y especializada de la función policial, en los términos definidos por la Constitución Política, la Ley General de Policía N° 7410 así como los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República.

Corrige una situación de desprotección e inequidad, al evitar que las personas funcionarias policiales deban asumir a título personal el costo completo de defender actuaciones realizadas en cumplimiento del mandato estatal.

Fortalece la seguridad ciudadana, al dotar a las fuerzas de policía de un entorno jurídico más justo y estable, que favorece el ejercicio responsable, profesional y decidido de sus funciones.

Se alinea con los estándares internacionales de derechos humanos, que exigen simultáneamente control, responsabilidad y protección adecuada de quienes ejercen el poder coercitivo del Estado.

En virtud de lo anterior, se somete respetuosamente a consideración de las señoras y los señores diputados el presente proyecto de ley, con el convencimiento de que su aprobación contribuirá a fortalecer la institucionalidad democrática, la seguridad pública y la dignificación de la función policial en nuestro país.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:**

**ADICIÓN DEL INCISO I) AL ARTÍCULO 79 DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA
LEY N.º 7410 DEL 26 DE MAYO DE 1994 Y SUS REFORMAS, PARA CREAR
UNA PÓLIZA QUE CUBRA GASTOS LEGALES DE FUNCIONARIOS
POLICIALES ACUSADOS PENALMENTE POR ACTOS EN EL EJERCICIO DEL
CARGO.**

ARTÍCULO ÚNICO- Adiciónese un inciso i) al artículo 79 de la Ley N.º 7410, Ley General de Policía, de 26 de mayo de 1994, el cual se leerá de la siguiente manera: En consecuencia, los incisos subsiguientes se renumerarán conforme corresponda:

“Artículo 79-Derechos

Los miembros de las fuerzas de policía protegidos por esta Ley gozarán de los siguientes derechos:

(...)

i) Suscripción por parte del Estado de una póliza para cubrir la responsabilidad civil y los gastos de defensa legal de las personas funcionarias policiales, cuando, como consecuencia del ejercicio de sus funciones policiales propiamente dichas, estas resulten acusadas penalmente, por tales acciones.

La cobertura de la póliza aplicará únicamente cuando la persona funcionaria haya ejecutado sus funciones conforme a las instrucciones, protocolos o procedimientos institucionales vigentes al momento de los hechos.

Quedan expresamente excluidos de dicha cobertura:

- a. Los hechos derivados de decisiones de carácter administrativo.
- b. Los actos realizados con dolo o culpa grave.
- c. Cualquier conducta que constituya violación a los Derechos Humanos.”

(...)”

Rige a partir de su publicación.

RODRIGO CHAVES ROBLES

MARIO ZAMORA CORDERO
MINISTRO DE GOBERNACIÓN Y POLICÍA