



14 de enero de 2026
AL-DEST-IJU-007-2026

Señores (as)
Comisión Permanente de
Asuntos Jurídicos, Área VII
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 25.311

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente N° 25.311, Proyecto de ley: **ADICIÓN DEL INCISO I) AL ARTÍCULO 79 DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA LEY N.º7410 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."**

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

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsc 14-1-2026



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS
TÉCNICOS**

AL-DEST- IJU-007 -2026

PROYECTO DE LEY





**ADICIÓN DEL INCISO I) AL ARTÍCULO 79 DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA
LEY N° 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° 25.311

INFORME JURÍDICO

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

Asamblea Legislativa, Piso -2, Edificio Principal, Cuesta de Moras, San José, Costa Rica

 gerencia-serviciostecnicos@asamblea.go.cr  2243-2366  @asambleacr  @asambleacr



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

13 ENERO 2026





TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. ANTECEDENTES	5
III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE	5
IV. ANÁLISIS DEL ARTICULO	5
V. CONSIDERACIONES FINALES	18
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA	20
VII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO	21
Votación	21
Delegación	21
Consultas Obligatorias	21
VIII.	ANEXOS
21	



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

Asamblea Legislativa, Piso -2, Edificio Principal, Cuesta de Moras, San José, Costa Rica

 gerencia-serviciostecnicos@asamblea.go.cr  2243-2366  @asambleacr  @asambleacr



COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE SUNTOS JURÍDICOS

AL-DEST- IJU-007-2026

ADICIÓN DEL INCISO I) AL ARTÍCULO 79 DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA LEY N° 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

INFORME JURÍDICO¹

Expediente N° 25.311

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto reforma el artículo 79 de la Ley N° 7410, Ley General de Policía, de 26 de mayo de 1994, para adicionar un nuevo inciso i) con el propósito de crear una póliza estatal de defensa legal, la cual será financiada por el Estado, dicha póliza estará destinada a cubrir exclusivamente los gastos legales de los funcionarios policiales cuando sean “acusados penalmente” por hechos derivados del ejercicio legítimo de sus funciones policiales.

- Esta póliza no exime responsabilidad penal o civil del policía.
- Tampoco impide la investigación, sanción o juzgamiento de delitos.
- No cubre actos fuera del servicio ni actuaciones dolosas o culposas graves.

El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo se fundamenta en la premisa de que el trabajo policial es altamente riesgoso, especializado y sometido a escrutinio jurídico continuo. Por ello, afirma que:

“La póliza garantizará que los policías cuenten con defensa adecuada y acceso a representación durante procesos penales.”

¹ Elaborado por Daisy Guerrero Delgado; Asesora parlamentaria del Área Jurídica internacional y Comercio; supervisado por: Gustavo Rivera Sibaja, Jefe de Área.



Consideran que al contar el funcionario policial con esta póliza se fortalecerá el debido proceso, el equilibrio y la objetividad en las investigaciones.

II. ANTECEDENTES

No se encontraron antecedentes legislativos en este sentido

III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE²

El proyecto de ley presenta una nula vinculación con la Agenda 2030. Lo anterior, por cuanto sus propósitos no se vinculan a ninguna las metas y objetivos del país en materia de desarrollo sostenible.

Asimismo, se hace la observación que desde marzo del año 2024 y como lo anunciara el mismo Ministerio de Seguridad Pública, los cuerpos policiales del país cuentan con el seguro de responsabilidad civil del Instituto Nacional de Seguros, que cubre los daños y perjuicios contra terceros, que surjan en el ejercicio de las funciones.

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULO

ARTÍCULO ÚNICO- Adiciónese un inciso i) al artículo 79 de la Ley N° 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:

Ley N° 7410 del 26 de mayo de 1994, Ley General de Policía	Proyecto de Ley N° 23511
Artículo 79°-Derechos Los miembros de las fuerzas de policía protegidos por esta Ley gozarán de los siguientes derechos: a) Estabilidad en sus puestos, siempre y cuando ingresen al servicio de acuerdo con	"Artículo 79-Derechos Los miembros de las fuerzas de policía protegidos por esta Ley gozarán de los siguientes derechos: (...)

² Este apartado ha sido realizado por la Licda. Marta Lora Morejón, supervisado por Tonatiuh Solano Herrera del Area de Investigación y Gestión Documental.



los requisitos exigidos en el presente Estatuto y si cumplen con sus deberes en la prestación del servicio, según las condiciones determinadas en esta Ley y sus Reglamentos.

El servidor solo podrá ser removido de su puesto cuando incurra en una falta grave, de conformidad con el ordenamiento jurídico, o cuando, para mejorar el servicio, se determine su ineficiencia o incompetencia manifiestas, conforme a las disposiciones de esta Ley.

b) Remuneración salarial justa.

c) Disfrute de vacaciones anuales por quince días hábiles durante los primeros cinco años de servicio; veinte días hábiles durante los segundos cinco años y un mes después de diez años de trabajo. Para el disfrute de este derecho, no es preciso que el tiempo servido haya sido continuo. Solo excepcionalmente podrá interrumpirse el disfrute de este derecho cuando el servidor no pueda ser sustituido por otro o en los casos de emergencia previstos en esta Ley.

d) Disfrute de licencias ocasionales con goce de salario o sin él, según los requisitos y las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

e) Disfrute de licencias para realizar estudios y cursos de perfeccionamiento, siempre y cuando no se perjudique el servicio público. Los requisitos y condiciones para obtener este tipo de beneficios se establecerán en el Reglamento de la presente Ley.

f) Sin perjuicio de sus otras garantías laborales, podrán acogerse al pago de la cesantía, cuando renuncien a su cargo después de haber trabajado por un período



no inferior a los doce años. El monto se calculará en la forma que procede para el despido con responsabilidad patronal.

Acogerse a este beneficio implica la imposibilidad de reingresar a la Administración Pública en general, durante un período de cinco años.

g) Conocer las calificaciones con las que sus superiores evalúan sus servicios.

h) Suscripción a su favor, por parte del Estado, de un seguro de vida y otro de riesgos profesionales. Ambos seguros deberán contener una indemnización de sesenta veces el salario mensual, si fallecen o sufren invalidez total, como producto del ejercicio de sus funciones, aunque dichas funciones tuvieran que desempeñarse fuera de las jornadas laborales o en sus días libres de conformidad con lo indicado en el artículo 196. inciso b), del Código de Trabajo. sin menoscabo de los demás derechos determinados en la legislación vigente.

~~i) Reconocimiento salarial por el grado de capacitación que vayan obteniendo a lo largo de su carrera.~~

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



<p>j) A toda mujer en estado de gravidez, protegida por este Estatuto, deberá otorgársele licencia con goce de salario durante cuatro meses, un mes antes y tres después del parto.</p>	<p><u>momento de los hechos.</u> <u>Quedan expresamente excluidos de dicha cobertura:</u> <u>Los hechos derivados de decisiones de carácter administrativo.</u> <u>Los actos realizados con dolo o culpa grave.</u> <u>Cualquier conducta que constituya violación a los Derechos Humanos.”</u> (...)”</p>
---	---

Antes de entrar a analizar la propuesta, es necesario advertir que el artículo 79 de la Ley 7410 ya tiene un inciso i), por lo que **no** se estaría adicionando un inciso i) sino reformándolo por completo; al “adicionar” un inciso que ya existe, implícitamente lo sustituye en su totalidad, con el riesgo de dejar sin vigencia la norma actual sobre: reconocimiento salarial por grado de capacitación obtenido a lo largo de la carrera policial, el cual constituye un derecho vigente y consolidado para el personal policial. En el caso de que se aprobara esta iniciativa tal cual se encuentra redactada, tendría el consecuente efecto de *eliminar el derecho actualmente previsto en ese ordinal*.

En atención a lo anterior, si la finalidad del proyecto es incorporar un derecho adicional, sin modificar los incisos vigentes, lo correcto es adicionar un nuevo inciso k), manteniendo intacto el contenido del inciso i) actual.

De la propuesta también puede inferirse que lo que se quiere adicionar es precisamente un inciso i) (no se entiende la preferencia de hacerlo en ese orden) y corren los subincisos “siguientes”. El término “siguientes” no incluye al propio inciso i) actual.

De modo que la técnica legislativa empleada es incorrecta y si se atiende a la literalidad del párrafo, efectivamente se estaría eliminando el contenido del actual inciso i) sin ninguna justificación o explicación.

Este es un error que consideramos formal que debe revisarse y clarificarse para evitar consecuencias indeseadas.

Aun cuando se ha señalado esta imprecisión técnica presente en el proyecto de ley, y atendiendo a que puede ser subsanada durante los actos



preparativos en el trámite de Comisión mediante una moción de fondo del texto sustitutivo, este Departamento brindará el análisis de fondo de la iniciativa planteada, concentrándose en su contenido material y en la compatibilidad de este con el ordenamiento jurídico aplicable.

El artículo que se pretende reformar comprende los derechos de los miembros de las fuerzas de policía que se encuentran protegidos por esta ley, entre ellos: estabilidad, remuneración justa, vacaciones, licencias, licencias para estudios, cesantía, conocer calificaciones, un seguro de vida y riesgos profesionales, el reconocimiento salarial por capacitación, la licencia por maternidad.

El proyecto de ley agrega un nuevo derecho, para incluir la suscripción por parte del Estado de una póliza para cubrir: la responsabilidad civil y gastos de defensa legal, ambas enfocadas exclusivamente en funciones policiales³ propiamente dichas cuando:

- Sean acusadas penalmente,
- Por acciones propias del ejercicio de sus funciones policiales,
- Siempre que hayan actuado conforme a instrucciones, protocolos o procedimientos institucionales vigentes.

La primera observación que se realiza es que la Ley N° 7410 regula un sistema policial compuesto por múltiples cuerpos adscritos a distintas instituciones o dependencias, entre ellos : la Policía de Tránsito⁴, adscrita al Ministerio de

³ La PGR define: "*Funciones policiales: aquellas dirigidas a garantizar la seguridad nacional, seguridad de personas y bienes, integridad física, mantenimiento del orden público y prevención de la delincuencia.*"

⁴ La Dirección General de Tránsito nace, con la primera Ley de Tránsito, bajo el Decreto N° 38, publicado en la Gaceta de 22 de Julio de 1926. Luego, la Ley de Tránsito N° 63 del 26 de marzo de 1935, en su artículo 29, determino que la ya denominada Dirección General de Tránsito dependiera de la Secretaría de Seguridad Pública; luego en 1963, al crearse el Ministerio de Transportes, se determinó la dependencia de la inspección de Tránsito y un cuerpo de la Policía de Tránsito, a ese ministerio.



Obras Públicas y Transporte, la Policía Penitenciaria⁵ adscrita al Ministerio de Justicia y Paz, la Policía de Control Fiscal adscrita al Ministerio de Hacienda⁶, la Policía de Migración y Extranjería, adscrito a la Dirección General de Migración y Extranjería⁷, así como otros cuerpos creados por normativa específica, como el Servicio Nacional de Guardacostas o la Dirección de Servicios de Seguridad Privada que pertenecen al Ministerio de Seguridad Pública.

Para 1968, es trasladada de nuevo al Ministerio de Seguridad Pública, donde permanece como Policía de Tránsito, hasta 1976; más adelante, por Ley N°5930 publicada en el Alcance de la Gaceta N°205 del 27 de Octubre de 1976, vuelve a formar parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, adscrita a la División de Transportes y finalmente, en el año 1994, en la Ley General de Policía, N° 7410, en su artículo 32, se señala la competencia de la Policía de Tránsito, tal y como la conocemos ahora.

⁵ La Policía Penitenciaria fue creada como una de las fuerzas de policía encargadas de la vigilancia y conservación de la seguridad pública. Su función principal es la vigilancia, custodia y seguridad en todos los Centros Penitenciarios del País, así como de la población penitenciaria, funcionarios, visitantes, bien mueble e inmueble, de acuerdo con lo que determinen las leyes, reglamentos y demás normas atinentes a la materia. Es también competencia de la Policía Penitenciaria la custodia y seguridad de los procesados y sentenciados por causa penal, de los apremiados corporales y de los menores infractores, sometidos a prisión por orden de autoridad judicial competente.

Según el artículo 4° del Reglamento General de la Policía Penitenciaria (decreto 26061-J del 15 de mayo de 1997), la Policía Penitenciaria tiene un carácter policial y técnico-penitenciario, bajo la supervisión del Ministro de Justicia, de acuerdo con las atribuciones que le señala la Ley General de Policía.

⁶ Originalmente esta dependencia perteneció al Ministerio de Gobernación y Policía, con el nombre de Inspecciones Fiscales, fue hasta el 15 de Julio de 1994 por Decreto Ejecutivo N° 23427-MP, artículo 1 inciso f), que se establece que la Policía de Control Fiscal, estaría adscrita al Ministerio de Hacienda, pasando a formar parte del Área de Ingresos del Ministerio Hacienda.

Inicialmente se conocía como División de Inspecciones Fiscales.

Es una fuerza policial que protege los intereses fiscales en todo el territorio nacional, para beneficio de la sociedad costarricense y cuyo objetivo principal es proteger los intereses fiscales fortaleciendo los sistemas de control de la evasión mediante la ejecución de acciones



Esta heterogeneidad implica que no todos los cuerpos policiales desempeñan funciones operativas de igual naturaleza, ni enfrentan los mismos “niveles de riesgo, exposición penal o ejercicio coercitivo”. Algunos ejercen funciones esencialmente represivas o de intervención directa, mientras otros realizan labores preventivas, técnico-administrativas o de fiscalización especializada.

Bajo esta perspectiva, la motivación que fundamenta el proyecto de ley alude genéricamente a *“las personas funcionarias policiales”*, lo cual podría resultar excesivamente amplia, generando que la póliza propuesta se aplique *de forma uniforme a todos los cuerpos policiales sin considerar sus diferencias funcionales y de dependencia institucional*. Esta amplitud a criterio de esta asesoría plantea dudas de razonabilidad, proporcionalidad y el adecuado uso de fondos públicos, especialmente a la luz de los criterios que ha sostenido la Procuraduría General de la República, que exige una interpretación restrictiva de los beneficios policiales, y de los criterios de la Contraloría General de la República sobre erogaciones públicas justificadas y proporcionales.

Por lo anterior, se recomienda valorar si la póliza debiera limitarse solo para aquellos cuerpos cuyo ejercicio operativo conlleva un riesgo penal significativo derivado del uso legítimo de la fuerza o de intervenciones directas.

Lo anterior se menciona, dado que revisando la exposición de motivos se desprende que la iniciativa se enfoca principalmente en la función policial operativa (represiva) y enfatiza “actos del servicio” altamente operativos por:

operativas de prevención, investigación e inteligencia; es la encargada de la prevención e investigación de la posible comisión de los delitos aduaneros, tributarios.

⁷ La Ley General de Migración y Extranjería N°8764, establece como función de la Dirección General de Migración y Extranjería, la ejecución del control ordenado de las migraciones, basado en los derechos humanos; su artículo 5, establece como obligación del Poder Ejecutivo, el dictado de la política migratoria nacional, y la regulación de los flujos migratorios que favorezcan el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública y velando por la integración social y la seguridad jurídica de las personas extranjeras que residen legalmente en el territorio costarricense.

La Policía Profesional de Migración es el cuerpo policial especializado de la Fuerza Pública, adscrito a la Dirección General de Migración y Extranjería, cuya competencia abarca todo el territorio nacional, como ejecutor del control migratorio a nivel nacional que coadyuva al desarrollo y a la seguridad del país.



- La alta exposición penal derivada del ejercicio de funciones policiales propiamente dichas, especialmente en situaciones operativas que implican el uso de la fuerza, intervención directa, contención, persecución o enfrentamiento.
- El riesgo jurídico y material que enfrentan los funcionarios en el cumplimiento de órdenes y protocolos institucionales.
- La necesidad de garantizar una defensa técnica adecuada y oportuna, sin trasladar costes personales a quienes actúan bajo mando y en cumplimiento del servicio.
- La especial vulnerabilidad del personal policial frente a acusaciones penales derivadas de actuaciones operativas.

Estas razones a criterio de esta asesoría, no se refleja de igual manera en todas las fuerzas de policía, dado que sí hay cuerpos policiales cuyas intervenciones podrían enfrentar escenarios de posible acusación y otros cuyas funciones enfrentan un perfil de riesgo penal mucho menor o distinto por diversas razones: como la no portación de armas explosivas, no intervienen en situaciones violentas y no ejercen fuerza.

Esta recomendación se sustenta tanto en los motivos expuestos por el proponente, así como en los criterios recientes de la Contraloría General de la República sobre el uso de recursos públicos para la contratación de pólizas de seguro.

La Contraloría ha sido reiterativa en que la contratación de seguros con fondos públicos solo es jurídicamente viable cuando:

1. *Responde a una necesidad institucional legítima, derivada de las competencias legales de la entidad y vinculada al interés público.*⁸
2. *Cubre riesgos inherentes al ejercicio de las funciones institucionales, y no riesgos que la Administración "legal y ordinariamente no debe asumir".*
3. *Se circunscribe a la responsabilidad objetiva de la Administración, y no a la responsabilidad personal de los funcionarios.*
4. *No se utiliza para otorgar beneficios personales a funcionarios ni para trasladar al erario riesgos estrictamente personales.*

En particular, ha sostenido que:

⁸ CGR. DFOE-CAP-0885



“La contratación de seguros de responsabilidad civil por parte del Estado es legalmente viable solo para mitigar riesgos financieros inherentes a la responsabilidad objetiva de la administración y siempre que responda a fines e intereses públicos y se ajuste al marco de competencias legales.”⁹ (la negrita no es del original)

“La determinación de la necesidad institucional está en función de las competencias otorgadas por ley y la satisfacción del interés público, siendo improcedente la contratación de seguros con fondos públicos que cubran riesgos que no sean inherentes a las funciones que ejerce la entidad.”

“No es viable que la Administración Pública contrate seguros que beneficien personalmente a funcionarios públicos (...) Cualquier póliza de responsabilidad civil, financiada con fondos públicos, cuyo beneficiario directo sea el funcionario en lo personal y no la administración, carece de sustento legal”.

“La contratación de seguros por parte del Estado debe respaldar exclusivamente los riesgos inherentes a su operación que puedan generar obligaciones económicas legítimas, y no puede utilizarse para asumir responsabilidades personales de los funcionarios públicos.”¹⁰

A partir de estos criterios, la CGR exige que la póliza que se financia con recursos públicos: **responda a una necesidad institucional objetivamente verificable, se vincule con riesgos propios de la actividad que la entidad debe desarrollar y se limite a los ámbitos en donde efectivamente exista ese riesgo inherente.**

También la Procuraduría General de la Republica ha externado su posición con respecto a la responsabilidad personal de los funcionarios públicos, los límites para que el Estado financie pólizas o defensa legal, la naturaleza de los riesgos institucionales que pueden ser cubiertos con fondos públicos, y la necesidad de proporcionalidad y congruencia entre el riesgo institucional y el beneficio jurídico otorgado.

Por lo que a continuación se citan algunas de sus consideraciones:

⁹ CGR. DFOE-CAP-0885

¹⁰ CGR. DJ-2275. DFOE-CAP-2078



Ha reiterado de forma categórica que la responsabilidad del funcionario público ***es personal, subjetiva y basada en dolo o culpa grave***, conforme al artículo 11 constitucional y a los artículos 190 a 210 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, del 2 de mayo de 1978.

En dictámenes como C-225-98, C-282-2001 y C-021-2005, establece que:

“El Estado no puede asumir la responsabilidad civil personal de un funcionario ni directa ni indirectamente.

Tampoco puede financiar mecanismos que tengan por efecto eximir, proteger o cubrir la responsabilidad subjetiva del servidor.

Cualquier instrumento que genere un “blindaje” o cobertura personal constituye una desviación del principio de legalidad.”

A partir de ello, ha delimitado las condiciones en las que el Estado sí puede financiar defensa legal de funcionarios;

- *cuando al hecho investigado deriva estrictamente de actos institucionales,*
- *cuando el funcionario actuó bajo órdenes, protocolos o instrucciones, y en cumplimiento de sus funciones, no medió dolo, culpa grave ni violación de derechos humanos y cuando la actuación está inmersa en el ejercicio material del servicio público.*

Esta doctrina se reafirma en los dictámenes C-014-2024 y C-030-2025, donde la PGR concluye que:

“La defensa institucional financiada con recursos públicos es viable únicamente cuando existe un vínculo directo entre el acto investigado y la función estatal; en caso contrario, corresponderá al funcionario asumir personalmente su defensa.”

Con el fin de valorar la compatibilidad de la propuesta legislativa con el marco jurídico vigente, resulta indispensable examinar la doctrina emitida por la Procuraduría General de la República (PGR), en su condición de órgano técnico-jurídico superior y rector en materia de interpretación del Derecho Administrativo costarricense. La PGR ha desarrollado una línea jurisprudencial constante en relación con:

- la responsabilidad personal de los funcionarios públicos,



- los límites para que el Estado financie pólizas o defensa legal,
- la naturaleza de los riesgos institucionales que pueden ser cubiertos con fondos públicos, y
- la necesidad de proporcionalidad y congruencia entre el riesgo institucional y el beneficio jurídico otorgado.

En cuanto a este último punto, una parte medular de la jurisprudencia de la PGR indica que los beneficios financiados por el Estado deben ser: **proporcionales** al riesgo, **razonables**, **justificados en la naturaleza de la función**, y **acotados a los supuestos en que efectivamente existe exposición institucional**.

En diversos dictámenes entre ellos **C-021-2005** y **C-030-2025** ha señalado que los beneficios o seguros no pueden otorgarse de manera generalizada cuando:

- el riesgo **no está demostrado**,
- no tiene relación con las funciones del cuerpo beneficiado, o
- es inherentemente distinto entre unidades institucionales.

Aplicado al proyecto, esta línea jurisprudencial apoya la tesis de que la póliza debería vincularse **exclusivamente a cuerpos policiales cuyas funciones sean operativas y de alto riesgo penal**, pues es en ellos donde se encuentra realmente la problemática descrita en la exposición de motivos: uso legítimo de la fuerza, intervención directa, contención, persecución, enfrentamientos y toma de decisiones bajo presión.

La PGR ha advertido que la Administración **no puede** extender beneficios sin fundamento objetivo a funcionarios cuyas funciones:

- no implican uso de la fuerza,
- no suponen intervenciones directas,



- no conllevan detenciones, confrontaciones o control coercitivo,
- o cuyo perfil de riesgo penal es sustancialmente menor.

En tales casos, la erogación resulta contraria al principio de interés público, según reiteran los dictámenes **C-225-98** y **C-282-2001**.

Esta posición coincide con la observación de esta asesoría en cuanto a que **no todos los cuerpos policiales se encuentran expuestos al mismo riesgo penal**, que no enfrentan el nivel de riesgo material y jurídico descrito en los motivos del proyecto. Por tanto, extender la póliza a todos ellos **no se ajustaría a la proporcionalidad ni al fin público acreditado**.

La PGR ha enfatizado además que los seguros financiados por la Administración solo son válidos cuando cubren:

- riesgos inherentes a la responsabilidad **objetiva** del Estado,
- y no la responsabilidad **personal** del funcionario.

El proyecto, al prever una póliza para funcionarios imputados penalmente, requiere armonizarse con que la póliza debería cubrir únicamente supuestos en los que la actuación del funcionario **constituye expresión del poder estatal**, y no actos personales o subjetivamente imputables.

Una segunda observación que se realiza al Proyecto de Ley N° 25.311 es que ya se contempla un mecanismo institucional para garantizar la defensa penal de las personas, incluido el personal policial, a través de la Defensa Pública del Poder Judicial.¹¹

En consecuencia, las personas funcionarias policiales actualmente pueden acceder a defensa penal estatal, cuando cumplan con los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para ser representadas por la Defensa Pública.

La iniciativa no aborda ni analiza la coexistencia de este mecanismo, pero tampoco explica; si la póliza operará de manera subsidiaria, o si llega a

¹¹ La Defensa Pública tiene como finalidad garantizar el derecho fundamental de defensa y debido proceso, brindando representación legal gratuita a aquellas personas que no cuenten con los medios económicos suficientes para sufragar un defensor privado, sin discriminación por razón del cargo público que ostenten.



sustituir a la defensa pública, o si por el contrario se aplicaría solo cuando no proceda la Defensa Pública, también si se permitiera optar por defensa privada aun existiendo defensa pública disponible, todas estas interrogantes se genera a partir del análisis.

Esta omisión resulta relevante desde la perspectiva de necesidad, proporcionalidad y racionalidad del gasto público, pues la creación de un nuevo mecanismo financiado por el Estado debe justificarse frente a la existencia de instrumentos institucionales ya vigentes que persiguen el mismo fin: como lo es garantizar la defensa penal.

Cabe destacar en este punto, que en la actualidad existe una póliza de responsabilidad civil y defensa legal suscrita con el Instituto Nacional de Seguros (INS)¹², destinada a cubrir a policías por daños a terceros y gastos de defensa derivados del ejercicio de sus funciones, lo anterior se deriva de un comunicado de prensa del Poder Ejecutivo.

Este elemento resulta especialmente relevante, en tanto evidencia que el Estado ya ha adoptado medidas administrativas para brindar cobertura de defensa legal a personal policial, lo cual incide directamente en la valoración de la necesidad, proporcionalidad y oportunidad de crear un nuevo derecho estatutario mediante una ley.

Finalmente. el articulado del proyecto no establece de manera expresa el sustento presupuestario necesario para financiar dicha póliza, ni identifica la fuente de los recursos con los cuales se atendería esta nueva obligación económica a cargo del Estado. Tampoco se aportan estudios técnicos, actuariales o económicos que permitan dimensionar el costo de la medida, su impacto financiero o su sostenibilidad en el tiempo.

Debe tomarse en consideración que la implementación de una póliza de esta naturaleza implica forzosamente una erogación de recursos públicos, particularmente si se considera que, de aplicarse a todos los cuerpos policiales regulados por la Ley N° 7410 y normativa conexas, el universo potencial de personas beneficiarias superaría las trece mil (13.000) personas

¹² <https://www.presidencia.go.cr/noticias/policias-cubiertos-con-poliza-del-ins-para-defensa-legal>



funcionarias policiales, lo cual podría generar un impacto presupuestario significativo y permanente.

En materia presupuestaria, resulta indispensable atender lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N.º 8131, que establece los principios rectores del ejercicio económico y financiero del sector público. En particular, su artículo 44 dispone expresamente:

“ARTÍCULO 44.- Financiamiento de nuevos gastos.

Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.”

De conformidad con esta norma, toda iniciativa legislativa que cree nuevas obligaciones económicas para la Administración Pública debe señalar de forma clara y expresa el origen de los recursos que permitirán atender dichas erogaciones, así como los ajustes presupuestarios necesarios para preservar el principio de equilibrio presupuestario.

En el caso de este proyecto de ley, la ausencia de una previsión financiera explícita limita la capacidad de las diputaciones para valorar integralmente la viabilidad del proyecto, en tanto no se dispone de información objetiva sobre el costo real de la póliza, el impacto fiscal asociado ni la forma en que dicha obligación sería absorbida por el presupuesto nacional.

Por lo anterior, esta asesoría considera oportuno advertir que, si se mantiene la creación de la póliza estatal propuesta, resulta necesario que el legislador valore la incorporación de disposiciones que identifiquen expresamente la fuente de financiamiento, o bien, condicione su implementación a la existencia de los estudios técnicos y presupuestarios que permitan asegurar su ejecución dentro del marco del equilibrio presupuestario de la Administración Pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley N.º 8131.



Las y los legisladores deben tomar en consideración que toda operación financiera, o presupuestaria, que implique el manejo o disposición de fondos públicos, necesariamente debe de ser planificada y ejecutada en función de los principios y procedimientos establecidos en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de septiembre del 2001, tal y como lo indica la Sala Constitucional:

“(...) el Estado Social de Derecho supone el apego a los principios y normas que rigen la administración financiera. Ello aun cuando se trate de servicios o funciones expresión clara de los principios de solidaridad y justicia social. La naturaleza social del fin, de la actividad o de la función no justifica la prescindencia de esas normas, particularmente de las que están dirigidas a regular la administración financiera y entre ellas, las referidas a caja única.”¹³

Cabe destacar, que la LAFRPP regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos y establece principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con la necesidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión pública para el cumplimiento de los objetivos estatales y mecanismos de control interno de conformidad con la Ley N° 8292, Ley de Control Interno del 31 de julio de 2002, así como, las directrices que establezca la Contraloría General de la República.

Por otra parte, tampoco debe de obviarse que la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos citada, establece en forma expresa en su artículo 44 que toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio financiero.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El Proyecto de Ley N° 25.311 persigue instaurar un nuevo derecho a los cuerpos policiales para brindarles un mecanismo de respaldo institucional mediante la suscripción de una póliza estatal que cubra los gastos de defensa legal y, bajo ciertos supuestos, la responsabilidad civil derivada de

¹³ Sala Constitucional, resolución N°5500-2000 de 14:33 horas. de 5 de julio de 2000.



actuaciones policiales realizadas en el ejercicio de funciones policiales propiamente dichas.

La iniciativa se fundamenta en la exposición penal y el riesgo jurídico que enfrentan las personas funcionarias policiales al ejecutar órdenes, protocolos y procedimientos institucionales, particularmente en contextos operativos que implican el uso legítimo de la fuerza.

Desde una perspectiva estrictamente política, *la aprobación o no del proyecto constituye un asunto de conveniencia y oportunidad que corresponde valorar a las señoras y señores diputados, en ejercicio de su potestad legislativa.* No obstante, desde el punto de vista técnico-jurídico, el análisis efectuado permite identificar una serie de observaciones puntuales que inciden directamente en la viabilidad jurídica, financiera y operativa de la iniciativa, que resultan relevantes para la toma de decisión legislativa.

Tal y como se indicó, esta asesoría detectó una imprecisión en la redacción del artículo único y del título del proyecto, al proponerse la adición de un inciso que ya existe en el artículo 79 de la Ley N° 7410, lo cual podría implicar la sustitución no intencionada de un derecho vigente. Este aspecto, si bien es subsanable, requiere corrección expresa para garantizar la seguridad jurídica del texto normativo.

Desde el análisis material del contenido, la jurisprudencia reiterada de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República establece con claridad que *el Estado no puede asumir ni trasladar al erario la responsabilidad personal subjetiva de los funcionarios públicos, ni financiar pólizas que generen un blindaje patrimonial frente a actos dolosos, culposos graves o violatorios de derechos humanos.* En consecuencia, la viabilidad jurídica del proyecto exige que se precise de forma inequívoca que la póliza se limite a supuestos de defensa legal estrictamente funcional y, en su caso, a la responsabilidad objetiva institucional, excluyendo cualquier cobertura de responsabilidad personal.

Asimismo, se advirtió que la redacción amplia del universo de personas beneficiarias, al referirse genéricamente a *“las personas funcionarias policiales”*, podría dar lugar a la aplicación indiscriminada de la póliza a todos



los cuerpos policiales existentes (más de 13.000 funcionarios policiales), pese a que la exposición de motivos se enfoca en riesgos propios de la función policial operativa y represiva. Esta amplitud genera dudas de congruencia, razonabilidad y proporcionalidad, particularmente considerando que no todos los cuerpos policiales enfrentan el mismo nivel de exposición penal ni ejercen funciones que impliquen uso de la fuerza o intervenciones directas. En este sentido, tanto la Contraloría como la Procuraduría *respaldan la necesidad de valorar una delimitación razonable del alcance subjetivo de la póliza, vinculada al riesgo operativo real que el proyecto pretende atender.*

El proyecto no identifica la fuente de financiamiento de la póliza ni aporta estudios técnicos, actuariales o económicos que permitan dimensionar su impacto fiscal. Esta omisión adquiere particular relevancia si se considera que el universo potencial de personas beneficiarias podría superar las trece mil (13.000) personas funcionarias policiales, lo cual supone una erogación potencialmente significativa y permanente. Conforme al artículo 44 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, toda ley que genere nuevos gastos debe indicar explícitamente cómo se financiarán, a fin de preservar el principio de equilibrio presupuestario.

Adicionalmente, se analizó la iniciativa a la luz de la existencia de la Defensa Pública del Poder Judicial, mecanismo estatal que ya garantiza el derecho de defensa penal a las personas, incluidas las funcionarias policiales, cuando se cumplen los requisitos legales. Al respecto, la doctrina reiterada de la Procuraduría General de la República advierte que no resulta jurídicamente razonable duplicar mecanismos de defensa financiados con fondos públicos, salvo que exista una justificación objetiva y debidamente delimitada. En consecuencia, se estimó necesario que el proyecto articule expresamente la póliza con el sistema de Defensa Pública, definiéndola como un mecanismo subsidiario, excepcional y complementario, evitando la creación de un privilegio funcional injustificado y el uso ineficiente de recursos públicos.

En atención al oficio AL-DRLE-OFI-2022 de 26 de octubre de 2022, relacionado con el **análisis de impacto de Género** en los proyectos de ley, esta asesoría determina que en el informe correspondiente al proyecto de ley N° 25.311, ha



sido sometido al análisis de Género, el cual no contiene un enfoque explícito de género.”

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

El enunciado del artículo único del proyecto (igual que el título del proyecto) es impreciso y por lo tanto se recomienda modificar su redacción. Lo anterior, por cuanto el artículo 79 vigente de la Ley N° 7410 ya cuenta con un inciso i), por lo que no se estaría adicionando sino reformando integralmente su contenido.

De tal manera, corresponde determinar si esa es la voluntad de los proponentes, tomando en consideración que, de ser así, se estaría eliminando lo relativo al *“reconocimiento salarial por el grado de capacitación que vayan obteniendo a lo largo de su carrera”*.

Por su parte, el artículo vigente concluye en el inciso j), por lo que no se estarían reenumerando los incisos subsiguientes, ya que el artículo único del proyecto de ley cierra adecuadamente con una elipsis “(...)”, indicado que el resto del artículo (el inciso j) se mantendría sin modificaciones.

Si la pretensión de los proponentes es solamente la adición de un nuevo inciso, sin afectar el resto del articulado, puede establecerse en el enunciado del artículo único (y concordarlo en el título del proyecto) de esta forma: *“Adiciónese un nuevo inciso k) al artículo 79 de la Ley N° 7410, Ley General de Policía, de 26 de mayo de 1994, el cual se leerá de la siguiente manera: ...”*

VII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

Votación

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

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

- Instituto Nacional de Seguros (INS)
- Superintendencia General de Seguros (SUGESE)

VIII. ANEXOS

- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Sala Constitucional, resolución N°5500-2000 de 14:33 horas. de 5 de julio de 2000.
- Ley N° 7410 del 26 de mayo de 1994, Ley General de Policía
- Ley General de la Administración Pública, N° 6227, del 2 de mayo de 1978.
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131.
- Ley N° 8292, Ley de Control Interno del 31 de julio de 2002.
- DFOE-CAP-0885 del 7 de mayo del 2025, Criterio de la Contraloría General de la Republica sobre la viabilidad de utilizar fondos públicos para la contratación de una póliza de seguro de responsabilidad civil a favor de jerarcas.
- DFOE-DEC-0100, del 16 de enero de 2025, Oficio de la Contraloría General de la Republica con recordatorio en materia de cauciones y el uso de recursos públicos para la contratación de pólizas de seguro de responsabilidad civil para funcionarios públicos.
- DFOE-CAP-2078, del 12 de noviembre de 2025, Oficio preventivo sobre el uso de recursos públicos para la contratación de pólizas de seguro de responsabilidad civil para jerarcas u otros funcionarios públicos.
- Comunicado de prensa en el cual se informa sobre la existencia de una póliza de responsabilidad civil y defensa legal suscrita con el Instituto Nacional de Seguros (INS), destinada a cubrir a policías por daños a terceros y gastos de defensa derivados del ejercicio de sus funciones



<https://www.presidencia.go.cr/noticias/policias-cubiertos-con-poliza-del-ins-para-defensa-legal>

- Criterio de la Procuraduría General de la Republica C.- 022-2001. San José, 1° de febrero del año 2001.
- Criterio de la Procuraduría General de la Republica C-021-2005, 18 de enero del 2005.
- Criterio de la Procuraduría General de la Republica C - 225-98, 3 de noviembre de 1998.
- Criterio de la Procuraduría General de la Republica C-282-2001, 9 de octubre del 200.
- Criterio de la Procuraduría General de la Republica C-129-97, 14 de julio, 1997.
- Criterio de la Procuraduría General de la República, PGR-C-014-2024, 05 de febrero de 2024.
- Criterio de la Procuraduría General de la República, PGR-C-030-2025, 12 de febrero de 2025.
- Criterio de la Procuraduría General de la República, PGR-OJ-031-2022, 22 de febrero del 2022.