

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 02534**

02 de marzo de 2026
DFOE-GOB-0092

Señora
Daniela Agüero Bermúdez
Jefe del Área
Comisiones Legislativas VII
Asamblea Legislativa
DAB@asamblea.go.cr
sofia.montero@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley denominado “Adición del inciso I) al artículo 79 de la Ley General de Policía Ley No. 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 legislativo n.º 25311

Nos referimos a su oficio n.ºAL-CPAJUR-12732026 del 10 de febrero de 2026, en el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Adición del inciso I) al artículo 79 de la Ley General de Policía Ley No. 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”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º25.311, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

El proyecto de ley propone que los integrantes de los cuerpos policiales tengan el derecho a que el Estado suscriba una póliza para cubrir la responsabilidad civil y los gastos de defensa legal en caso de ser objeto de acusación penal como consecuencia del ejercicio de sus funciones policiales inherentes. La reforma establece las condiciones bajo

DFOE-GOB-0092

02 de marzo de 2026

las cuales se aplicaría la cobertura de la póliza, específicamente cuando el funcionario haya actuado conforme a las instrucciones, protocolos o procedimientos institucionales vigentes al momento de los hechos, y aquellas circunstancias en las que no se podrá hacer uso de la misma.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo cual aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, por cuanto dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Anteriormente, el órgano contralor se ha pronunciado sobre el pago de pólizas a funcionarios por parte de la administración en los oficios: n.º 00517 DFOE-DEC-00100 del 16 de enero de 2025, n.º 08991 (DFOE-CAP-0885) del 7 de mayo de 2025 y n.º 22113 (DJ-2275) (DFOE-CAP-2078) del 12 de noviembre de 2025. En dichos oficios se abordan aspectos esenciales en cuanto al tema de pólizas de responsabilidad, que son necesarios traer a colación de cara a la propuesta de este proyecto ley. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

a) Cobertura existente en el régimen jurídico vigente.

En la actualidad existe a favor de los policías un régimen de protección diferenciado, así consagrado en la Ley General de Policías n.º 7410, en el Capítulo VI, denominado “De los derechos y los deberes de los miembros de la fuerzas de policía”, específicamente en el artículo 79 inciso h), reconociéndose a favor de los miembros de las fuerzas de policías un seguro de vida y otro de riesgos profesionales. Esta norma fue reformada por medio de la Ley n.º 10185 del 5 de mayo de 2022, donde se incorporó que la cobertura de las pólizas les cubrirá aunque las funciones tuvieran que desempeñarse fuera de las jornadas laborales o en sus días libres.

Sobre ello, la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica de la n.º PGR-OJ-031-2022 del 22 de febrero de 2022, indicó que la citada reforma ampliaba la cobertura de la póliza de vida y riesgos profesionales para funcionarios policiales, protegiéndolos de contingencias fuera de su jornada laboral, pero relacionadas con sus funciones¹. A criterio de la Procuraduría, la reforma resultaba oportuna y conveniente, ya que la cobertura de la póliza no se limita a la jornada ordinaria, pues la naturaleza de las funciones obliga a los policías a prestar servicios fuera de ese lapso².

¹ Obsérvese el Dictamen OJ-108-2019 de 10 de setiembre de 2019

² Obsérvese el Dictamen C-282-2001 de 9 de octubre de 2001

DFOE-GOB-0092

02 de marzo de 2026

Cabe indicar además que el personal policial ya cuenta con mecanismos de defensa penal garantizados. Por un lado, tienen acceso a la Defensa Pública del Poder Judicial para su representación legal, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Mientras que adicionalmente, el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) dispone de la Dirección Policial de Apoyo Legal, cuyas funciones se especifican en el artículo 48 de la Ley General de Policía. Los incisos g) y h) de dicho artículo facultan al personal de esa Dirección a proporcionar el apoyo legal oportuno y razonable al personal policial del MSP en procesos judiciales, así como en recursos de hábeas corpus y amparo interpuestos en su contra.

Es decir, existe una normativa legal vigente que otorga al personal que ejerce la función policial la posibilidad de recibir servicios de representación legal, con los costos asumidos, por parte del personal jurídico de la Dirección Policial de Apoyo Legal.

b) Responsabilidad personal, gestión pública y responsabilidad civil de las administraciones

El ordenamiento jurídico costarricense establece un régimen donde el funcionario público debe responder personalmente por sus actuaciones, siendo dicho régimen de naturaleza subjetiva y personal³. El régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos se establece en la Ley General de la Administración Pública (LGAP), a partir del artículo 199 y siguientes, en este artículo se señala que el funcionario público será responsable personalmente ante terceros cuando haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo.

Asimismo, el artículo 108 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos n.º 8131, establece que el servidor público responderá, administrativa y civilmente, por el desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados al cargo, cuando en su conducta medie dolo, culpa o negligencia, sin perjuicio de las responsabilidades penales.

En esta misma línea, la Administración es responsable por la totalidad de los perjuicios que ocasione su accionar, ya sea este legítimo o ilegítimo, normal o anormal, a menos que existan causas de exención de responsabilidad, tal como lo establece el artículo 190 de la LGAP. Esta disposición legal materializa el principio constitucional de responsabilidad de las Administraciones Públicas, del cual se desprende la responsabilidad subjetiva que recae sobre el funcionario público.

³ Obsérvese el Capítulo Segundo de la Responsabilidad del Servidor ante Terceros, de la Ley General de Administración Pública.

DFOE-GOB-0092

02 de marzo de 2026

La Sala Constitucional ha indicado⁴ que el principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se infiere de una interpretación sistemática de varios preceptos constitucionales, como los artículos 9 (responsabilidad del Estado) y 41 (derecho de los administrados a ser reparados por daños sufridos a causa de la función administrativa). Además, los artículos 34, 45, 49 y 50 refuerzan este principio al garantizar la inviolabilidad del patrimonio, el acceso a la justicia y la protección de derechos e intereses legítimos, estableciéndose así un régimen de responsabilidad objetiva para las instituciones públicas.

A lo anterior, se suma el derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos, derivado de los numerales constitucionales 139, 140 y 191, que exigen la eficiencia en la gestión pública y el resarcimiento de los daños y perjuicios cuando esta no se cumpla⁵. Como consecuencia de tales principios⁶ surge la imposibilidad del legislador de eximir a los entes públicos de su responsabilidad por daños ocasionados a los administrados.

El principio de legalidad (artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la LGAP), rige la actuación pública y exige que las acciones y conductas de la Administración se sometan estrictamente a la ley y al ordenamiento jurídico. En tanto, las instituciones públicas sólo pueden realizar lo expresamente autorizado, prohibiéndose todo acto que carezca de dicha autorización, la legalidad no sólo valida la actuación administrativa, asegurando su conformidad con el marco normativo vigente, sino que también actúa como una garantía. Su incumplimiento activa la responsabilidad administrativa como mecanismo de control y resarcimiento de los derechos de los administrados y de los intereses de la Hacienda Pública.

Una manifestación del principio de legalidad es el principio de legalidad financiera, que prohíbe el uso no autorizado expresamente por ley de los fondos públicos, ya que sólo la ley define la manera de disponer los recursos financieros del Estado, eliminando de esta forma la discrecionalidad de la Administración para crear fuentes de gastos⁷.

⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n.º 05207 de las 14:55 horas del 18 de mayo del 2004.

⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n.º 05207-2004 de las 14:55 hora del 18 de mayo del 2004. En sentido similar se pueden consultar las resoluciones número 18452-2021 de las 09:15 horas el 20 de agosto de 2021 y 11692-2022 de las 10:05 horas del 27 de mayo de 2022.

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n.º 05207 de las 14:55 horas del 18 de mayo del 2004.

⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n.º 03267-2012 de las 16:01 horas del 7 de marzo de 2012.

DFOE-GOB-0092

02 de marzo de 2026

Así, el marco jurídico costarricense ya establece un robusto régimen de responsabilidad que opera en dos niveles: una responsabilidad subjetiva y personal para el funcionario público (por dolo o culpa grave, conforme a las normas supracitadas), y una responsabilidad objetiva y patrimonial para la Administración Pública (fundamentada en principios constitucionales y en la LGAP). Este sistema, ratificado por la Sala Constitucional, garantiza la reparación integral al administrado y el control del accionar público.

Por lo tanto, la propuesta de establecer una póliza para cubrir gastos de defensa y responsabilidad civil de los funcionarios policiales resulta palpablemente contraria al bloque de constitucionalidad. De conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política, la responsabilidad de los servidores públicos no es una potestad discrecional del legislador, sino un imperativo sistémico que garantiza la rendición de cuentas y el control del poder. Al respecto, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido conteste en señalar que el funcionario público es un depositario de la autoridad, sujeto a un régimen de sujeción especial que le obliga a responder personalmente por sus actos.

En este sentido, los artículos 199 y 210 de la Ley General de la Administración Pública no son más que el desarrollo del mandato constitucional que exige que el servidor responda con su propio patrimonio ante el dolo o la culpa grave. Pretender que el Estado asuma estos costos mediante una póliza, desnaturaliza la función preventiva de la responsabilidad personal y vulnera los principios de igualdad ante las cargas públicas y justicia presupuestaria, al trasladar al erario obligaciones que nacen de la conducta subjetiva del individuo y no de la operación objetiva de la Administración.

Sobre los instrumentos internacionales mencionados en la exposición de motivos, se observa que la Resolución 690 del Consejo de Europa y el Código de Conducta de la ONU no tienen incidencia en la fundamentación para el establecimiento de esta póliza. Lo anterior obedece a que dichas disposiciones constituyen estándares éticos y orientadores. Por tanto, estos instrumentos no poseen un rango normativo superior ni una naturaleza vinculante que obligue al Estado costarricense a sufragar defensas técnicas privadas, prevaleciendo en su lugar el régimen de responsabilidad subjetiva arriba desarrollado.

c) Observaciones adicionales sobre la fundamentación del proyecto de ley

La exposición de motivos del presente proyecto de ley, carece de información estadística y técnica que permita dimensionar razonablemente la problemática que se busca resolver. La justificación plantea la premisa de fortalecer la seguridad ciudadana mediante la dotación a las fuerzas de policía de “un entorno jurídico más justo y estable”, sin embargo, no aporta evidencia en relación la cantidad de oficiales que efectivamente se hayan visto expuestos a acusaciones de carácter penal, el tipo de riesgos que estos enfrentan, ni del impacto de estos riesgos en el ejercicio de sus funciones. Tampoco las motivaciones del proyecto de ley aportan información sobre la cuantía de los gastos legales que enfrentan los oficiales, ni vacíos en el marco legal vigente en la materia.

DFOE-GOB-0092

02 de marzo de 2026

Asimismo, los elementos considerados para justificar el proyecto de ley no cuentan con un análisis sobre las implicaciones económicas para el Estado de la implementación de la iniciativa, ni propone medidas claras para asegurar la provisión de recursos necesarios para su sostenibilidad. Dicho elemento conlleva riesgos a nivel financiero por cuanto se desconoce la viabilidad presupuestaria de la medida frente a las limitaciones existentes en el gasto público.

Por otra parte, cabe acotar que de acuerdo con lo señalado por la Fiscalía General⁸, la reforma propuesta resulta inaplicable, por cuanto desde el punto de vista penal presenta una contradicción técnica, ya que el artículo 30 del Código Penal sanciona con base en el dolo o la culpa, sin distinción del grado de culpabilidad, mientras que el proyecto pretende excluir los actos cometidos con “culpa grave”. Dicha inconsistencia implica que cualquier acusación en contra de un oficial quedaría fuera de la cobertura, dejando al funcionario sin protección.

Así, los aspectos señalados no permiten conocer si la problemática que se pretende abordar reside efectivamente en la carencia de defensa legal para los oficiales de policía, o si es atribuible a otros factores estructurales -como la falta de equipamiento o infraestructura-. Además, esta falta de información compromete la viabilidad técnica y efectividad de la propuesta, cuyo análisis resulta esencial para la toma de decisiones por parte de los señores legisladores, de cara los fines perseguidos con la propuesta de ley.

III. Conclusiones

La Contraloría General concluye en que el proyecto de ley presentado a consulta presenta inconsistencias con el régimen de responsabilidad de la Administración Pública y en el ordenamiento jurídico vigente, por cuanto las personas funcionarias pública actúan como depositarias de la autoridad, bajo un régimen de sujeción especial que lleva intrínseca la responsabilidad personal por sus actuaciones en el ejercicio del cargo.

En consecuencia, la contratación de seguros por parte del Estado no debe ser un mecanismo para transferir al erario las responsabilidades individuales. Bajo los principios constitucionales, únicamente la Hacienda Pública, puede figurar como beneficiaria de las prestaciones de seguros contratados por el Estado. De lo contrario, la póliza no atendería el interés público, sino el interés particular de algunos servidores públicos, lo cual es incompatible con el orden constitucional.

El Órgano Contralor reconoce y coincide con el objetivo de fortalecer 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”, como expresamente lo señala la exposición de motivos del presente proyecto de ley. Para ello, toda solución que se proponga deberá basarse en una identificación precisa de los retos

⁸ Oficio de la Fiscalía General sin numerar del 23 de febrero de 2026

DFOE-GOB-0092

02 de marzo de 2026

actuales. Más que avanzar a la modificación de esquemas de aseguramiento de responsabilidad personal, resultan necesarias medidas que incidan directamente en la eficacia operativa y el bienestar de las personas que ejercen la función policial. En particular, atendiendo asuntos como la dotación de equipamiento policial indispensable, la revisión de los componentes de la remuneración salarial o las condiciones de la infraestructura para la prestación de servicios de los cuerpos policiales.

Finalmente, se reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de área

Marvin Mejía Vargas
Asistente Técnico

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

Ileana González Chaverri
Fiscalizadora

fjc

Ce: Marta Acosta Zuñiga, Contralora General de la República, Despacho Contralor
Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
NI: 2765-2026
Exp: CGR-PLY-2026001620
G: 2026001157-1