

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRIA EN DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Tesis para optar al Postgrado de Maestría en
Derecho del Trabajo y la Seguridad Social

***“La Ley General de Policía:
Particularidades del Régimen Laboral de los
Funcionarios Policiales”***

Leda Abdallah Arrieta

2003

A la Memoria de mi Padre.

Agradecimientos

A mis profesores de la Maestría en Derecho de Trabajo y Seguridad Social, por permitirme nutrirme de sus conocimientos y larga experiencia en la Ciencia Jurídica.

A mis compañeros y colegas, Gabriela Villalobos, Sergio Centeno y Manuel Hernández, por su solidaridad, empuje y apoyo en las largas horas de discusión y estudio vividos durante esta Maestría, y sobre todo, por dejarme compartir sus experiencias y conocimientos.

Al Olga Marta Cokyeen, colega y amiga, por su apoyo solidario.

Al Lic. Carlos Barrantes, por la revisión filológica de este trabajo.

A Kenneth, compañero de vida y amigo.

INDICE

Introducción	1
Capítulo I: La Ley General de Policía	3
Sección I: Antecedentes	3
A. Antecedentes	3
a) Régimen jurídico anterior a la Ley	3
b) Muerte del niño Wágner Segura Brenes y la Comisión Especial Legislativa	5
B. El Proyecto de Ley	6
a) Conclusiones de los diputados proponentes respecto de estado de situación de la función policial	7
b) Necesidades de la función policial costarricense	10
Sección II. Contenido de la Ley y sus reformas	11
A. Contenido normativo	12
B. Reformas a la Ley: Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista.	17
Capítulo II: El Estatuto Policial	20
Sección I: Servidores policiales tutelados por el Estatuto Policial y la irrazonabilidad del Transitorio Único	21
A. Servidores tutelados	21
B. Servidores policiales excluidos del Estatuto	26
Sección II: Selección, Reclutamiento y Capacitación	28
A. Requisitos de idoneidad y capacitación	28
B. La Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista y nuevos requisitos de idoneidad.	31
Sección III: Estabilidad laboral	33
A. ¿Gozan de estabilidad los servidores policiales?	34
B. Período de prueba	36

Sección IV: Incentivos salariales	37
A. Funcionarios policiales beneficiados	37
B. Riesgo Policial.	39
C. Otros incentivos	42
Sección V: Movilidad: traslados, movilizaciones y concentraciones	43
A. Traslados	43
B. Movilizaciones y concentraciones	46
a) Movilizaciones	46
b) “Concentraciones” por emergencia nacional, Jornadas laborales y Disponibilidad	46
Sección VI: Régimen disciplinario	52
A. Tipos y criterio para definir faltas	53
a) Faltas leves	54
b) Faltas graves	55
B. Sanciones	56
a) Para faltas leves	56
b) Para faltas graves	57
C. Suspensión provisional	57
D. El despido	58
Sección VII: Procedimiento en la investigación disciplinaria	59
A. Procedimiento administrativo disciplinario	59
a) Duración del Procedimiento Administrativo	60
b) Quien instruye no es quien redacta la resolución recomendativa	62
c) Segunda audiencia oral y privada	63
d) Aplicación inmediata de las resoluciones de primera instancia, antes de que se resuelvan los recursos de apelación	65
B. Plazos de prescripción	69

Sección VIII: Derechos colectivos de los agentes policiales	73
A. Libertad sindical	74
B. Negociación colectiva	76
C. Derecho de huelga	80
Conclusiones	82
Bibliografía	87

Introducción

En su numeral 191, la Constitución Política de Costa Rica dispuso que un estatuto de Servicio Civil regularía las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración.

Sin embargo, por razones de carácter político, que no son tema del presente trabajo, el mandato constitucional se incumplió para todos los servidores públicos. El Estatuto de Servicio Civil, promulgado en 1953, tuteló a un número reducido de funcionarios de la Administración Pública, entre los que omite a los agentes policiales, quienes continuaron siendo parte del botín político del gobierno de turno, cada cuatro años.

Es, con la promulgación de Ley General de Policía, en mayo de 1994, que finalmente se aprueba el Estatuto Policial para regular la relación de servicio de los funcionarios policiales con el Estado.

El proceso de creación de esa normativa fue difícil. Fue necesario que ocurriera una serie de hechos que conmovieran la conciencia nacional respecto de la necesidad de que el país contara con una función policial eficiente y, al mismo tiempo, respetuosa de los derechos humanos, de carácter civilista y democrática, para que el legislador costarricense aprobara un instrumento normativo que facilitara ese cometido.

El presente trabajo de investigación pretende dar cuenta de los orígenes y cometidos de la Ley General de Policía y de las particularidades del régimen estatutario-laboral que ésta dispuso para los funcionarios policiales, aprovechando la experiencia profesional que la autora ha acumulado en su carácter de asesora legal de sindicatos que afilian a los agentes policiales.

Se ha dividido en dos capítulos.

El primero contiene varias secciones en las que se contextualiza la Ley General de Policía, se analizan sus antecedentes, con una breve referencia al régimen anterior. Asimismo, en este capítulo, se desarrolla el proceso de creación de la Ley, desde la iniciativa de su proyecto por parte de tres diputados, hasta las conclusiones y necesidades visualizadas por los legisladores en su análisis y finaliza, con una referencia general al contenido de la Ley y sus posteriores reformas y adiciones.

El segundo analiza, propiamente, las normas que regulan el Estatuto Policial, su contenido y, en general, las particularidades del régimen estatutario-laboral que éste establece. El análisis da cuenta de la aplicación de los diversos institutos jurídicos que el estatuto regula y su desarrollo en la práctica cotidiana, circunscrito a lo que ocurre en el Ministerio de Seguridad Pública. El estudio no analiza la aplicación del Estatuto en otros cuerpos policiales, se centra en la relación de servicio de los miembros de la Guardia Civil y la Guardia Rural, actualmente, incorporados al Ministerio de Seguridad Pública, que unificó los ministerios de Seguridad Pública y Gobernación con un mismo jerarca.

El trabajo pretende llamar la atención sobre las distorsiones que la misma Ley General de Policía produce en algunos aspectos de las relaciones laborales de los funcionarios policiales y el Estado, pero también, reconoce el esfuerzo de los jefes que tienen a su cargo la seguridad pública, por mejorar esas relaciones en beneficio de la función policial y el respeto de los derechos de sus servidores.

Capítulo I

La Ley General de Policía

El presente capítulo se ha dividido en dos secciones, cada una de las cuales consta de los siguientes aspectos:

La primera sección se refiere a los antecedentes que originaron la promulgación de la Ley General de Policía, toda vez que ésta obedeció a un contexto histórico y social particular y a la experiencia que el país había acumulado en materia de seguridad ciudadana durante su vida como nación independiente.

La segunda describe el contenido de la Ley y destaca los principios que la inspiran, sus propósitos y estructura normativa y finaliza con un breve análisis de la primera e importante reforma experimentada la Ley General de Policía adicionada con un nuevo capítulo IV al título II, mediante la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista, promulgada el 23 de marzo del 2001.

Sección I: Antecedentes

A. Antecedentes

a) Régimen jurídico anterior a la Ley

Antes de la vigencia de la Ley General de Policía, existía un conjunto disperso de normas que regulaban los distintos cuerpos policiales del país.

Ahora bien, a pesar de ese “archipiélago” normativo, es posible afirmar que al menos dos leyes (hoy derogadas) constituían el marco legal para el ejercicio de la función policial. Estas son las contenidas en la Ley No 5482 “Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública”, del 24 de diciembre de 1973 y en la Ley No 4639

denominada “Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural”, del 15 de setiembre de 1970, cuyos artículos 8, 18 y 20 remitían al Estatuto de Servicio Civil, dotando de estabilidad a los funcionarios de la Guardia Rural.

Cierto es que ninguna de las normas citadas utilizaron el concepto de Estatuto Policial que posteriormente incorporara la Ley General de Policía de 1994, sin embargo, aunque de manera precaria, es posible afirmar que se trataba de normas que regulaban una relación entre funcionarios policiales y el Estado. Un ejemplo de esta situación es el artículo 13 de la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, que contenía un epígrafe denominado “La Carrera Policial”:

“Artículo 13: Los Cuerpos de policía están protegidos por un sistema de administración de personal con los siguientes objetivos: crear la carrera policial con base en un régimen de méritos, capacitar, responsabilizar, proteger y dignificar a sus servidores e incrementar la eficiencia policial.”¹

El carácter estatutario de algunas de esas normas lo dio, antes de la promulgación de la Ley General de Policía, la Sala Constitucional mediante el fallo No 5134-93, que aunque extenso se transcribe porque confirma lo antes mencionado:

“En el inciso 1) del artículo 140 de la Constitución Política, nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirven cargos de confianza, entre otros, son atribuciones que corresponden exclusivamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno actuando conjuntamente. Este artículo tiene relación con el inciso 5) del artículo 23 de la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública. Si bien el artículo 140 evitó un fuero militar y da la potestad al Presidente y al Ministro en forma conjunta de despedir a los miembros de la Fuerza Pública, no significa que sea un ejercicio arbitrario por parte de la administración sino que debe ser fundado en razones de orden público relacionadas con los intereses de la Seguridad del país, toda vez que como lo establece el artículo 15 de la Ley General de la Administración Pública “la discrecionalidad podrá darse incluso por ausencia de la ley en el caso concreto, pero estará sometida en todo caso a los límites que le impone el

¹ Ley No 5482 de 24 de diciembre de 1973, art. 13.

ordenamiento o implícitamente, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable”. Así en todo Estado de Derecho debe otorgarse al afectado el mínimo derecho de defensa independientemente de la decisión que vaya a tomarse, es decir, el hecho de que se le otorgue a los funcionarios contemplados por dicha norma constitucional la mínima oportunidad de defensa, no enerva la potestad constitucional de despido atribuida al presidente conjuntamente con el Ministro de que se trate.”²

b) Muerte del niño Wágner Segura Brenes y la Comisión Especial Legislativa

En 1990, la Asamblea Legislativa formó una “Comisión Especial” para investigar la muerte del niño Wágner Alfonso Segura Brenes³, víctima de un operativo policial.

Con ocasión de ese trágico incidente, dicha Comisión analizó de manera detallada y extensa la función policial, poniendo de relieve en la mayoría de sus sesiones⁴, el carácter indispensable de tal función en un Estado democrático y la necesidad de que ésta contara con un perfil policial también democrático.

Posteriormente, los tres diputados⁵ que integraron la comisión especial plasmaron en un proyecto de ley denominado “Ley de General de Policía”, lo que consideraron “una solución estructural” al problema de la seguridad ciudadana. A raíz de la realidad de los casos conocidos por la comisión especial, concluyeron que existían situaciones negativas urgentes de “resolver, a fin de garantizar a la ciudadanía una mayor seguridad personal, y al país una mejor protección a su soberanía e integridad territorial.”⁶

² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: No 5134 de las 14:00 horas del 15 de octubre de 1993.

³ Esta investigación se realizó bajo el Expediente No 10.943 de la Asamblea Legislativa. El niño Segura Brenes falleció el 19 de mayo de 1990 en Jardines de Cascajal de Paso Ancho, San José.

⁴ Véase Expediente No 10.943.

⁵ Los diputados que redactaron y propusieron el “Proyecto de Ley General de Policía” fueron los siguientes: Angelo Altamura Carrero, Luis Villalobos Villalobos y Hugo Alfonso Muñoz Quesada. Véase Expediente Legislativo No 11.705.

⁶ Véase Expediente Legislativo No 11.705, folio 1.

El contenido del proyecto se desarrolló motivado por las necesidades detectadas por los mismos legisladores antes mencionados, que tomaron en cuenta las deficiencias presentes en la prestación del servicio policial y consideraron, en lo fundamental, que la eficiencia no se puede lograr:

- Sin una relación debidamente regulada;
- Sin una profesionalización de las fuerzas de policía;
- Sin un trato digno para sus agentes como sujetos titulares de derechos fundamentales y como servidores públicos llamados a ejercer una función en la que el riesgo de los derechos fundamentales de los habitantes de la República es mayor.

Sobre este último aspecto se profundizará en el siguiente capítulo.

B. El Proyecto de Ley

Para elaborar el proyecto de Ley General de Policía, los diputados contaron con un grupo de asesores entre los que se encontraron ministros y exministros de Seguridad Pública y Gobernación y Policía, además de importantes organismos como la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia, del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD), por medio del Dr. Raúl Zaffaroni y del Lic. Johnny Echeverría Brealey, del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) por medio del exdiputado Constantino Urcuyo, y del Centro para la Administración de la Justicia de la Universidad Internacional de Florida, por medio del Dr. José María Rico.⁷ Los diputados proponentes hicieron suyas las conclusiones a que habían llegado como Comisión Especial tantas veces citada, en relación con la realidad funcional, política y normativa de los cuerpos policiales del país en esos momentos.

⁷ Véase presentación Proyecto de Ley General de Policía, expediente No 11.705, folio 2.

a) Conclusiones de los diputados proponentes respecto del estado de situación de la función policial

Entre las conclusiones señaladas por los proponentes del proyecto al analizar la situación de la función policial, es importante reparar en las siguientes⁸:

1. Quedó en evidencia que no existía un marco de legalidad suficiente ni claro para el ejercicio de la función policial. Se acotó que a pesar del archipiélago normativo promulgado a lo largo de los años, éste era insuficiente y no acorde con el avance de las nuevas tecnologías y las necesidades de seguridad ciudadana.

2. El marco legal existente era precario y no garantizaba los derechos fundamentales frente a la actuación policial. Se daban constantes abusos de poder por parte de ciertos funcionarios policiales a los que muchas veces se les acusó de marcadas tendencias militaristas. Un caso que debió ser analizado por la Sala Constitucional fue la inconstitucionalidad de las famosas redadas aplicadas por la policía en ciertos lugares públicos. En una de sus primeras sentencias sobre este tema, la Sala Constitucional advirtió “Es conveniente señalar a las autoridades que tienen a su cargo la detención de personas, que en ningún caso procede la detención sin un indicio comprobado de haber cometido delito, debiendo entonces limitarse a la investigación, por citar a las personas y tomarles declaración inmediatamente para comprobar si existen elementos de prueba en su contra o no, que los indique como autores del hecho delictivo.”⁹ La Sala fue clara al recordar que la Constitución Política no autoriza los arrestos genéricos e indiscriminados, sino aquellos claramente definidos y previa comprobación del indicio de la comisión de un delito, lo contrario sería violentar derechos fundamentales de los ciudadanos.

⁸ Véase Expediente Legislativo No 11.705.

⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 478-91 del 22 de abril de 1991.

3. A esta fecha, los funcionarios policiales eran tratados como ciudadanos de segunda clase, toda vez que recibían un trato ilegítimo. De esta manera, la relación de servicio y el funcionario policial no lograban el equilibrio exigido por la Constitución de la República. Frecuentemente, este grupo de servidores era parte del botín político de los gobiernos de turno, lo que atentaba contra la profesionalización de esta importante función pública. La Administración no se preocupa por dotar a estos funcionarios de la capacitación adecuada ni se les brindaban las garantías de estabilidad laboral necesarias para lograr de ellos una mayor eficiencia y compromiso en el servicio que desarrollaban. Ello por cuanto la filosofía imperante era la conocida como “spoils system” o sistema de botín o despojos, en el cual “el partido que ha ganado las elecciones debe proveer para los cuatro años de mandato los restantes puestos de la Administración respectiva”¹⁰ El proyecto pretendió eliminar de una vez por todas ese sistema considerado inconveniente para el ejercicio de la función policial.

4. Existía una desigualdad en el acceso a la seguridad ciudadana, debido a la ausencia de presencia policial en todos los lugares requeridos, situación que -hay que reconocer- tampoco cambió con la promulgación de la Ley General de Policía.

5. A la par de la situación anterior, los diputados proponentes del proyecto encontraron que existía un fenómeno de delegación de la atribución del mantenimiento de la seguridad pública, exclusiva del Estado, en la empresa privada. Esto lo comprobaron dada la existencia de las “policías auxiliares”, lo que a juicio de los legisladores no solo iba en detrimento de los derechos de las personas, que encontrándose en los sectores cubiertos por esos cuerpos de seguridad no quieren contratar el servicio, sumado al grave riesgo de que se formaran cuerpos de fuerza, incluso capacitados por el mismo Estado, paralelos a la Fuerza Pública, lo que eventualmente podría poner en peligro la convivencia democrática.

¹⁰ Martínez Marín. Antonio. Régimen Jurídico de la Funcionarios. En: Jinesta, Ernesto. Antología: Función Pública: ¿Relación Estatutaria o Relación Laboral?. UNED. 2002, p.42.

6. Un elemento de gran importancia analizado por los diputados proponentes fue la inadecuada formación del funcionario policial, no solamente por el bajo nivel de exigencia académica, sino especialmente, por la ausencia de programas tendentes a la formación sobre la protección y el respeto de los derechos humanos. Más bien, destacaron la existencia de tipos de entrenamiento no idóneos y ciertamente peligrosos para la formación de una policía civilista y democrática, como la exigida por la realidad nacional costarricense.

7. La ausencia de estabilidad laboral, la presentan los legisladores proponentes del proyecto, como un factor determinante en el surgimiento de problemas como los siguientes: la “subutilización de los recursos humanos, en la deformación policial, en la idoneidad del funcionario policial, en la corrupción, y en fin, un ejercicio evidentemente ineficaz de la función policial.”¹¹

8. El hecho de que la seguridad ciudadana estuviera encargada a dos cuerpos policiales distintos (Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio de Gobernación y Policía), motivó a los diputados proponentes del proyecto para señalar que esa situación afectaba la eficiencia del servicio policial, pues no mediaban señalamientos técnicos de competencia ni criterio para dilucidar eventuales conflictos entre ambos. Esta situación llevó a los legisladores a proponer la unidad “relativa”¹² de mando en los cuerpos encargados de la seguridad ciudadana, situación que provocó durante su discusión, fuertes discrepancias dado que la propuesta no era pacífica.

9. Finalmente, los proponentes del proyecto advertían sobre el problema que había significado para el desempeño de la función policial, el no haber seguido el principio de reserva legal para la creación de los cuerpos de la policía administrativa. Lo anterior, motivaba que los órganos encargados de esa función se relacionaran por medio de “meras agregaciones, en un aparato cuyos abusos eventualmente pueden resultar difíciles de controlar y, al mismo tiempo, no permitir trabajar en la forma requerida.”¹³ Varios de los cuerpos administrativos,

¹¹ Expediente Legislativo N° 11.705, folio 10.

¹² Véase Expediente Legislativo N° 11.705, folio 13.

¹³ Véase Expediente Legislativo N° 11.705, folio 11.

como por ejemplo la Unidad Preventiva del Delito (UPD)¹⁴, posteriormente, Centro de Información de la Fuerza Pública (CIP)¹⁵ y, finalmente, Centros de Información de la Fuerza Pública¹⁶, fueron creados mediante decretos ejecutivos, dotándoseles de funciones únicamente otorgados por ley.

b) Necesidades de la función policial costarricense

Aspectos importantes de destacar son las necesidades con que se encontraron los proponentes y que los inspiró a darle vida al proyecto de ley, las cuales revelan la prioridad que el país contara con una legislación integradora de la función policial con un marcado carácter civilista y democrático. Entre las necesidades más importantes se señalan las siguientes¹⁷:

1. Que el país contara con instrumentos mínimos para enfrentarse a la importación de delincuentes internacionales, con tecnologías altamente desarrolladas para ejecutar sus actos ilícitos, especialmente vinculados con el narcotráfico.
2. Garantizar el respeto de los derechos ciudadanos.
3. Poner fin a la anarquía jurídica de la organización policial, mediante una clara delimitación de competencias.
4. Dignificar la función policial y garantizar una justa remuneración y plena vigencia de los derechos laborales, para las cuales proponen crear el Estatuto de Policial, que será comentado y analizado en detalle en el capítulo siguiente.

¹⁴ La UPD fue creada por acuerdo administrativo del 9 de setiembre de 1980. Véase Exposición de Motivos Proyecto N° 14.299 “Ley de Incorporación del CIP de la Fuerza Pública a la Ley General de Policía, publicado en el Alcance N° 46 a La Gaceta N° 115 de 15 de junio del 2001.

¹⁵ El CIP fue creado mediante el Decreto Ejecutivo N° 23457-SP.

¹⁶ El Centro de Información de la Fuerza Pública fue creado en 1994 mediante el Decreto Ejecutivo N° 23881-SP, que a la vez disolvió el CIP.

5. Crear una nueva instancia llamada Consejo Nacional de Seguridad Pública, eminentemente civilista, cuyo objetivo fuera garantizar la nacionalización de la seguridad del Estado.
6. Revertir la tendencia a la militarización que a juicio de los legisladores, se venía desarrollando en algunos de los cuerpos policiales, creando una policía profesional y civilista, a través de una mejor capacitación, en la que se incluya la selección de personal con criterio científico y el control civil sobre el proceso de educación policial.
7. Necesidad de introducir el control comunal en las funciones policiales.
8. Finalmente, la necesidad de racionalizar el uso de los recursos por medio de una mejor organización territorial y de la centralización de recursos para comunicaciones, transporte, mantenimiento y reparaciones. De ahí, la propuesta de una relativa unidad de mando en los cuerpos encargados de la seguridad ciudadana sujetos a distintos ministerios, sea la Guardia Civil al Ministerio de Seguridad Pública y la Guardia Rural al Ministerio de Gobernación y Policía.

Sección II. Contenido de la Ley y sus reformas

Hay que recordar que la Ley General de Policía, también, se enmarca en el contexto de la globalización mundial y apertura de los mercados, que a su vez, trae consigo una internacionalización de la delincuencia; marcado a lo interno por el programa de reestructuración del Estado, impulsado desde finales de la década de los ochentas por los distintos gobiernos de turno. De ahí, que sus proponentes consideraran de vital importancia que el país contara con una policía capaz de

¹⁷ Véase presentación Proyecto de Ley General de Policía, Expediente Legislativo No 11.705, folios 3-4.

enfrentar la delincuencia internacional, adoptando armas, tácticas y recursos más sofisticados, principalmente, por la importación de tecnologías y materiales desarrollados con fines policiales. A la par de ello, el país requería de una policía profesionalizada, con entrenamiento y educación formal y capacitación en academias de policía cuyo norte estuviera marcado por el absoluto respeto por los derechos humanos y, finalmente, lograr la institucionalización de la policía costarricense entendida como el “proceso por el cual una organización asume una vida propia, en el sentido de que desarrolla sus propios procesos de renovación y regeneración que trasciende a líderes particulares.”¹⁸

Con ese afán, el legislador costarricense decide aprobar una Ley General de Policía con una estructura, que a su modo de ver, daría soluciones normativas a los problemas detectados.

A. Contenido normativo

El contenido normativo de la Ley General de Policía se organiza en cuatro títulos, cada uno con sus respectivos capítulos, secciones y artículos. La ley contiene, además, un transitorio único por medio del cual regula de manera sui géneris la vigencia del Estatuto Policial, como se explicará más adelante.

El Título I posee dos capítulos. El primero contiene nueve artículos, mediante los cuales se establece entre otras la competencia del Estado en materia de seguridad pública (como garante del orden), la defensa y la seguridad del país, así como las que aseguren la tranquilidad y el libre disfrute de las libertades públicas¹⁹. Esto implica que son objetivos de la policía: garantizar el bienestar al individuo y de la colectividad, y, al mismo tiempo, garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. En el capítulo, en comentario, se determina la existencia de las fuerzas de policía²⁰ cuyos miembros son funcionarios públicos, ²¹simples

¹⁸ Expediente Legislativo N° 11.705 (folio 04).

¹⁹ Artículo 1, LGP.

²⁰ El término fuerza pública se ha definido en doctrina como “...el conjunto de los elementos que conforman las fuerzas de policía y las fuerzas armadas, que tienen como fin primario mantener el orden interno y

depositarios de la autoridad, y ese tanto los conmina a observar y cumplir fielmente la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes vigentes. Desarrolla el numeral 12 constitucional al disponer la subordinación de las fuerzas encargadas de la seguridad pública al poder civil, y la prohibición de deliberar y emitir proclamas al margen de la autoridad civil de la cual depende.²²

Para el propósito del presente trabajo de investigación, merece un comentario la última línea del numeral 3 de la Ley rotulado “Subordinación al Poder Civil”, considerando que en el pasado fue interpretado por algunos jefes del Ministerio de Seguridad Pública, de manera restrictiva, es decir, para impedir el derecho de sindicalización de los agentes policiales. Esta errónea interpretación fue finalmente zanjada luego de un dictamen²³ de la Procuraduría General de la República. El dictamen concluye que la prohibición de deliberar y emitir proclamas respecto de la fuerza pública, de larga data en la historia constitucional costarricense, es una limitación en materia política y no en la profesional²⁴ porque lo que pretende es afianzar la subordinación del poder militar al poder civil y no prohibir el derecho de sindicación de los funcionarios policiales. La Procuraduría advirtió en esa ocasión que *“... el rechazo constitucional a una fuerza pública deliberante y hacedora de proclamas lo que pretende, sin lugar a dudas, es garantizar dicha subordinación (cuyo símbolo más sobresaliente es su sometimiento al mando supremo del Presidente de la República –art. 139.3) (...) de lo que se trata es de prohibir cuerpos armados políticamente beligerantes,*

defender el territorio de cualquier invasión extranjera...” Araya Ortiz, Rodrigo. La función Constitucional de la Defensa del Estado. Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho, San José, Universidad de Costa Rica, 1995, p.32. En vista de que en Costa Rica los cuerpos militares están proscritos como institución permanente, solamente en el caso de que se organicen ante las situaciones excepcionales previstas en el artículo 12 de la Constitución Política integrarían, de manera transitoria, la fuerza pública costarricense. De ahí que los cuerpos de policía costarricenses estén legalmente caracterizados como aquellas fuerzas destinadas a la vigilancia y la conservación de la seguridad pública subordinadas al poder civil.

²¹ Para las Naciones Unidas el agente policial “...es un sujeto activo, servicial y responsable de una profesión, como las más preciadas de las profesiones liberales”. En: Procuraduría General de la República. Dictamen C-029-2000 de 16 de febrero del 2000.

²² Artículo 3, LGP.

²³ Procuraduría General de la República. Dictamen C-143-97 del 4 de agosto de 1997.

²⁴ Criterio similar había sugerido el magistrado Van der Laet: Van der Laet Echeverría (Bernardo). La libertad sindical de los funcionarios públicos- la situación de Costa Rica- En: Revista de Ciencias Jurídicas. N° 56, San José, Mayo-agosto, 1986, p.57.

*dándole sustento constitucional a toda norma inferior que reprima y sancione – disciplinaria y hasta penalmente – conductas de esa naturaleza, asunto que en nada se relaciona con la posible actividad sindical de los policías como funcionarios públicos.”*²⁵ Este criterio es compartido por la redactora del presente trabajo de investigación.

El título I determina las funciones de las fuerzas de policía, estableciendo que estarán al servicio de la comunidad, se encargarán de vigilar, conservar el orden público, prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirlas en la forma determinada por el ordenamiento jurídico. Establece una lista taxativa de cuerpos policiales, incluyendo la Guardia Civil, la Guardia de Asistencia Rural, la policía encargada del control de drogas no autorizadas y de actividades conexas, la Policía de Fronteras, la Policía de Migración y Extranjería, la Policía de Control Fiscal, la Dirección de Seguridad del Estado, la Policía de Tránsito, la Policía Penitenciaria, establece, además para tal fin, cualquier otra forma de fuerza de policía, cuya competencia esté prevista en la Ley.²⁶

Ahora bien, la Ley no estableció un mando único como deseaban los proponentes del proyecto, de manera que cada cuerpo policial continuó perteneciendo al ministerio correspondiente.²⁷ Sin embargo, durante las dos últimas administraciones, el Poder Ejecutivo ha decidido nombrar un solo ministro que ostenta las carteras de Seguridad Pública y Gobernación y Policía, destinando, eso sí, viceministros para cada uno de los ministerios; en esa medida, se mantiene la unidad de mando “relativa”.

Es conveniente aclarar, que el personal administrativo que cumple tareas de apoyo en relación con los mencionados cuerpos de policía, no forma parte de la fuerza pública.

²⁵ Ídem.

²⁶ Artículo 6, LGP.

²⁷ Por ejemplo la Policía de Tránsito pertenece al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Policía Penitenciaria al Ministerio de Justicia.

Otro aspecto regulado, en este capítulo, son las atribuciones ²⁸ de las fuerzas de policía. Entre otras, se encuentran: resguardar el orden constitucional; prevenir potenciales violaciones de la integridad territorial; velar por la integridad de los bienes y los derechos de la ciudadanía; asegurar la vigilancia y el mantenimiento del orden público; ejecutar y hacer cumplir lo que resuelvan y dispongan en los asuntos de su competencia los tribunales de justicia y los organismos electorales; colaborar con esos órganos, así como con el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República en todas las actuaciones requeridas y remitirles los elementos probatorios y los informes del caso, entre otras.

El capítulo segundo del Título I enmarca los principios constitucionales²⁹ que tienen como norte establecer el equilibrio entre la función policial y el respeto de las garantías y derechos fundamentales, considerando que el titular de esos derechos es el ciudadano costarricense dentro de la colectividad. Estos principios reflejan la opción democrática tomada por el ordenamiento jurídico costarricense de no desatender ni ignorar la garantía y protección de los derechos humanos, plasmada en normas internacionales de los que el país es firmante.³⁰ Los principios plasmados en la ley delimitan y orientan la función policial y, en ese tanto, el perfil del agente policial requerido por el ordenamiento jurídico.

Más adelante, la misma Ley concreta ese perfil en una parte esencial, estableciendo las condiciones que requiere la persona para el ingreso en la fuerza pública, establecidas expresamente en el artículo 59 de dicha normativa.

²⁸ Artículo 8 LGP.

²⁹ Artículo 10, LGP.

³⁰ Véanse la Resolución de la Naciones Unidas N° 169/34 adoptada en su sesión plenaria 106ª del 17 de diciembre de 1979, mediante la cual se emitió el “Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley” (Código Deontológico). Los contenidos de este código están reflejados en los principios que exige la Ley para que rijan la actuación policial de la fuerza pública costarricense (Artículo 10 LGP).

El título II trata de la organización y competencia de las fuerzas policiales. Crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública cuyo mando lo ostenta el Presidente de la República, quien lo preside. Lo integran además los titulares de los ministerios de la Presidencia, de Justicia y Gracia, de Gobernación y de Seguridad Pública, y cualquier otro que incluya el Presidente. Este Consejo tiene la atribución de definir las políticas generales de los diversos cuerpos de policía con base en las directrices del mandatario.

En este título, se establecen la creación y las atribuciones de cada uno de los cuerpos de policía. Asimismo, contempla disposiciones sobre la naturaleza de la Reserva de las fuerzas de policía como cuerpo auxiliar extraordinario, con carácter transitorio y ad honorem, para atender estados de emergencia o situaciones excepcionales y, disposiciones varias referentes a la solución de conflictos de competencia entre los cuerpos policiales de un mismo ministerio, en cuyo caso serán resueltos por su jerarca y, si surgieran entre cuerpos policiales dependientes de ministerios distintos, serán resueltos por el Presidente de la República.

El título III regula la relación de servicio entre el Estado y los agentes policiales que se denomina Estatuto Policial, el cual será ampliamente analizado en el capítulo II de este trabajo.

El título IV regula el marco normativo del servicio privado de seguridad, sometiéndolos a los controles que allí se regulan.³¹

Finalmente, la Ley General de Policía contempló un Transitorio Único referente a la vigencia del Título III o sea del Estatuto Policial, cuya sui generis motivación obliga a un particular comentario, abordado más adelante.

³¹ Actualmente se discute en la Asamblea Legislativo, bajo el Expediente N° 12877, un proyecto de ley denominado “Ley de Servicios Privados de Seguridad”, el cual pretende reformar la normativa que regula ese servicio.

B. Reformas a la Ley: Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista.

En marzo del 2001, se promulga la denominada “Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista”³², que modifica la Ley General de Policía. Introduce importantes reformas en materia de estabilidad laboral e incentivos salariales para los funcionarios policiales, elementos de gran interés del presente trabajo de investigación y que serán analizados en el siguiente capítulo.

Un aspecto de gran importancia para el desarrollo de un país democrático y civilista, contemplado en la nueva legislación, es la eliminación de los rangos militares³³ en Costa Rica, aspiración de vieja data que, por primera vez, se logra plasmar en una ley. Con esta norma legal, se cierra en definitiva un portillo a los ministros de Seguridad Pública de turno, impidiéndoles desempolvar un día sí y otro también, los grados militares en las fuerzas policiales costarricenses.

Los proponentes del proyecto de ley en la exposición de motivos manifiestan que ésta pretende, a partir de los aspectos positivos de la vigente Ley General de Policía, eliminar las distorsiones que aún impiden la profesionalización y eficiencia de los cuerpos policiales, estableciendo los criterios de estabilidad laboral y preparación académica “como pilares de cambio.”

Mediante un capítulo denominado “Escalas Jerárquicas, Grados y Ascensos”, adicionado al Título III que regula el Estatuto Policial, pretenden abordar varias problemáticas concretas:

³² Ley N° 8096 “Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista” del 23 de marzo del 2001. La iniciativa del proyecto de ley fue del Poder Ejecutivo y su redacción estuvo en manos del Lic. Rogelio Ramos Martínez, Ministro de Seguridad Pública y sus asesores. Con la aprobación de esta ley se corre la numeración de sus artículos.

³³ El párrafo segundo del artículo 52 adicionado por la “Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista” dispone: “Las policías especializadas existentes dentro del Ministerio de Seguridad Pública y el resto de las policías contempladas por esta Ley, serán reguladas en estos aspectos por sus reglamentos específicos, pero bajo ninguna circunstancia podrán incorporar, dentro de sus nomenclaturas, grados de naturaleza militar.”

“Un aspecto visto como un vicio dentro de la Policía Costarricense consiste en el otorgamiento sin requisito alguno de grados policiales a los funcionarios. (...) Con la inclusión de un artículo que regula pormenorizadamente el acceso a las escalas jerárquicas y el procedimiento para ascensos dentro de cada una de las escalas, se promueve una regulación ordenada y coherente de esa materia.”³⁴

La nueva Ley crea un Escalafón de Oficiales que constituye un listado de elegibles al que tendrán acceso los jefes de los ministerios bajo cuyo mando se encuentran los cuerpos policiales, para elegir a sus colaboradores directos integrantes de la Escala de Dirección. Establece como requisito académico, mínimo de ingreso a la Escala de Oficiales Superiores, un título universitario, al menos en el nivel de diplomado. El legislador pretendió, sin menoscabar la potestad de elección que tiene el ministro del ramo, el nombramiento de personas idóneas y experimentadas en los puestos de dirección superior dentro de la Fuerza Pública. De esta manera, “entre la lista del escalafón, el jefe tuviera la opción discrecional de nombrar a sus colaboradores, pero deberá elegirlos dentro de los oficiales adiestrados y con experiencia que hayan, después de años de esfuerzo y capacitación, accedido a la élite de los policías de Costa Rica.”³⁵

Con la normativa aprobada, se establece de manera definitiva el incentivo denominado “Riesgo Policial”, generalizándolo para todos aquellos funcionarios policiales que viven en su trabajo situaciones que ponen en peligro inminente su integridad física. La generalización que la nueva ley establece permitirá que a otros funcionarios, tales como abogados, asesores y otros servidores que efectivamente comparten el peligro de operaciones policiales, se les reconozca el incentivo del riesgo policial.

La reforma crea la Dirección de Apoyo Legal ³⁶ como una unidad bajo el mando de la Dirección General de la Fuerza Pública cuya función es otorgar un soporte legal a las acciones de los agentes policiales, estableciendo la figura del

³⁴ Expediente Legislativo N° 13906, folio 3.

³⁵ Expediente Legislativo N° 13906, folio 4.

³⁶ Artículos 37 y 38 LGP.

“abogado policía” para brindar apoyo y asesoramiento legal a los cuerpos policiales en sus labores rutinarias.

La Ley otorga a los profesionales que integran la Dirección de Apoyo Legal, una serie de incentivos salariales entre los que se encuentran: un sobresueldo fijo y permanente de un 65 % por concepto de prohibición; un incentivo por carrera profesional, un sobresueldo por disponibilidad de servicio sin sujeción a horario, las anualidades conforme con los parámetros vigentes y un 18 % sobre el salario base por concepto de riesgo policial. Estos funcionarios tendrán derecho a la estabilidad que brinda el Estatuto Policial.

Capítulo II

El Estatuto Policial

Como se mencionó en el capítulo anterior, el legislador que creó la Ley General de Policía había realizado un diagnóstico de la función policial y de la prestación de este servicio, razón por la cual, tuvo en cuenta las deficiencias que se presentaban. Consideró que la eficiencia no era posible lograrla si a la par no existía una relación laboral debidamente regulada.

Advirtió que era necesaria la profesionalización de las fuerzas de policía, junto con un trato digno para sus agentes policiales, considerados como sujetos titulares de derechos fundamentales. Esto motivó la inclusión de una sección especial denominada “Del Estatuto Policial” para regular la relación laboral entre el Estado y los funcionarios policiales.

Con esta normativa, el legislador pretendió darle cumplimiento al artículo 191³⁷ de la Constitución Política, respecto de que un estatuto de Servicio Civil regularía las relaciones entre el Estado y los servidores públicos. El nuevo Estatuto viene a llenar el vacío que, debido a los alcances parciales del Estatuto de Servicio Civil, mantuvo fuera de este régimen a los funcionarios policiales.

Expresamente dispuso el legislador en el artículo 44:

“El presente Estatuto regulará las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los servidores miembros de las distintas fuerzas de policía, con el propósito de garantizar la eficiencia en el mantenimiento de la seguridad pública y de proteger los derechos de estos servidores.”³⁸

³⁷ Al respecto, la Sala Constitucional ha advertido que “es claro que la Constitución al hablar de un sólo régimen aplicable a los servidores públicos, no restringió el concepto de «estatuto» al de un instrumento jurídico único, sino que pretende concretar un régimen uniforme de principios y garantías que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público; especialmente atendiendo al de su derecho a la estabilidad. Asimismo un régimen universal será una garantía para la Administración Pública de que contará con recursos humanos de la mejor calidad y condición, lo que permitirá el desarrollo eficiente de las funciones.” Véase Res: N° 6240-93.

³⁸ Artículo 44 LGP.

Dos son los objetivos fundamentales del Estatuto: lograr la eficiencia, en consecuencia, el respeto de los derechos fundamentales de los habitantes de la República y, simultáneamente, garantizar los derechos de los agentes policiales.

La protección de los derechos de los agentes policiales que se fija la Ley es el objeto del presente estudio, toda vez que interesa analizar las particularidades del régimen laboral de los funcionarios policiales.

Nótese que, a pesar de que la relación se regula mediante un estatuto, se reconoce que estos funcionarios poseen derechos laborales, con lo que el sistema que incorpora la Ley General de Policía es el conocido en doctrina como mixto.

De esta manera, un estatuto laboral propio regula la relación entre los miembros de las fuerzas policiales que la integran y el Estado como patrono. Este Estatuto fija los aspectos considerados fundamentales en la relación propiamente dicha, entre ellos, requisitos de ingreso, estabilidad laboral, régimen disciplinario, prohibiciones, pero también, forman parte del estatuto todas aquellas normas a las cuales el servidor se encuentra sometido en esa condición especial.

Sección I: Servidores policiales tutelados por el Estatuto Policial y la irrazonabilidad del Transitorio Único

A. Servidores tutelados

El numeral 45 de la Ley General de Policía dispuso que únicamente podrán ser miembros de los cuerpos de las fuerzas de policía a los que se refiere el Estatuto Policial, las personas nombradas de conformidad con las normas prescritas en dicha Ley y sus reglamentos. Sin embargo, mediante un sui generis

Transitorio Único ³⁹, que la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-029-2000 del 16 de febrero del 2000, advirtió inconstitucional ⁴⁰, la misma ley limitó en forma gradual la posibilidad de incorporar al Estatuto a los miembros de la Fuerza Pública y, correlativamente la disponibilidad de las plazas.

Del análisis de las actas del Expediente Legislativo N° 11705, se desprende que el Transitorio Único obedeció a un criterio pragmático del legislador al considerar la entrada de vigencia de la Ley, de manera que aún cuando se hablaba del régimen estatutario, estaba referido precisamente a la costumbre de la cesación de los miembros de la Fuerza Pública cada cuatro años. Esta contradicción, fue advertida por la Procuraduría General al analizar la naturaleza del transitorio cuando señaló que *“La motivación misma de esta norma transitoria hace manifiesta su inconstitucionalidad pues, al amparo de la Carta Magna, no se puede legislar con una motivación irrazonable, ni establecer discriminaciones que por esa razón (y por su naturaleza) también son irrazonables.”* ⁴¹

Así las cosas, en evidente contradicción con el fin de la Ley, el Transitorio Único obliga a una aplicación gradual del Estatuto Policial, postergando por dieciséis años (cuatro administraciones), las soluciones que la Ley misma

³⁹ Transitorio único.- Vigencia del Título III: “A partir de la vigencia de esta Ley, un veinticinco por ciento de los miembros de las fuerzas de policía se incorporará al régimen estatutario, contenido en el Título III de este cuerpo legal. En el siguiente período presidencial, se incorporará otro veinticinco por ciento adicional. Un procedimiento igual se seguirá en los períodos presidenciales siguientes, hasta incorporar el cien por cien de los miembros de las fuerzas de policía. Conjuntamente con los ministros del ramo, encargado de los cuerpos de policía que no gocen de la estabilidad laboral establecida en el Título III de esta Ley, se designará al personal que ingresará, al régimen estatutario aquí contemplado, en esas oportunidades. Para esta designación, se deberá seguir un criterio de proporcionalidad entre los distintos cuerpos de policía que se integran al citado régimen de estabilidad.”

⁴⁰ Mediante la resolución N° 2001-03057 de las quince horas con cincuenta y cinco minutos del veinticuatro de abril del dos mil uno, la Sala Constitucional resolvió una acción de inconstitucionalidad promovida contra el Transitorio Único de la Ley General de Policía por un funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), quien ocupaba una plaza regida por el Servicio Civil al que se le comunicó que con base en tal Transitorio, su plaza fue trasladada al Estatuto Policial. En esta oportunidad la Sala rechazó de plano la acción de inconstitucionalidad con base en el artículo 73 inciso b) de la Ley de esta Jurisdicción, por estimar que lo que cuestionaba en esa vía el accionante, era la constitucionalidad del oficio 001346 del 18 de setiembre del 2000 suscrito por el Director General de Personal del MOPT que autorizaba y ordenaba el traslado del puesto del recurrente del régimen del Servicio Civil al de policía, y no del transitorio que lo que regula es la incorporación de los miembros de las fuerzas de policía al régimen estatutario.

⁴¹ Procuraduría General de la República. Dictamen C-029-2000 del 16 de febrero del 2000.

pretendió respecto del diagnóstico de la función policial en el país y, postergando irrazonablemente, el derecho a la estabilidad de los funcionarios policiales.

El análisis literal del Transitorio Único permite concluir, con la Procuraduría General de la República, que existe un aplazamiento irrazonable “de la aplicación general del Título III, es decir del “Estatuto” (en sentido estricto) hasta por dieciséis años pero además, origina categorías entre los miembros de la Fuerza de Policía que deben tener el mismo trato de conformidad con la Constitución Política.”⁴²

Tomando en cuenta lo anterior, es posible deducir que a pesar de que la Ley General de Policía fue creada con el propósito de establecer un solo marco jurídico para regular la función policial y en ese tanto la relación laboral con los servidores de las Fuerzas Policiales, contradictoriamente, con su sola vigencia, dado su ámbito temporal, la misma Ley originó distinciones discriminatorias entre los servidores policiales. Ello hace que aún coexistan distintos regímenes estatutarios para los miembros de las Fuerzas de Policía. Entre ellos, se identifican los siguientes:

i) Los regímenes estatutarios existentes antes de la promulgación de la Ley General de Policía: en esta situación, se hallan aquellos funcionarios policiales que ingresaron a las Fuerzas de Policía antes de la Ley, a quienes no se les puede hacer titulares del derecho de estabilidad porque no tienen los requisitos previstos en el artículo 59. Así como los funcionarios policiales, que consideran que tienen un beneficio mayor con el régimen anterior, por ejemplo, los que ingresaron con la derogada Ley de la Guardia Rural⁴³, quienes están protegidos para efectos de inamovilidad por el Régimen de Servicio Civil.

ii) El régimen estatutario previsto por el Título III de la Ley General de Policía para quienes ingresaron después de la promulgación de la Ley: de conformidad

⁴² Dictamen C-029-2000.

⁴³ Se refiere a la Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural, N° 4639 del 15 de setiembre de 1970, la cual fue derogada por la Ley General de Policía.

con el Transitorio Único, este régimen debe aplicarse en porcentajes de 25 % a partir de la vigencia de la ley.

iii) El régimen estatutario que debe cubrir a quienes ingresaron después de la vigencia de la Ley, pero que no pueden ser incorporados en el Estatuto por la aplicación del Transitorio Único. Se trata de aquellos servidores policiales que no pueden ingresar al Estatuto Policial por haberse cubierto la cuota del 25 %, servidores que, aunque cumplan con los requisitos de ingreso expresamente señalados, con base en la temporalidad que fija el transitorio de marras, no se les reconocería el derecho a la estabilidad, sino hasta un período de gobierno posterior.

iv) Un último tipo de funcionarios policiales que el Transitorio permite que existan -actualmente un grupo considerable- es el caso de aquellos que en tanto que la cuota de cada período de gobierno se encuentre cubierta, puedan nombrarse sin que se les exija los requisitos previstos en el artículo 59 de la Ley, razón por la cual, no estarían cubiertos por el derecho a la estabilidad que otorga el Estatuto. En otras palabras, mediante la aplicación literal del Transitorio Único, el Poder Ejecutivo puede seguir realizando nombramientos de funcionarios policiales con un criterio de botín político, contraviniendo el espíritu del legislador que pretendió crear fuerzas de policía idóneas, profesionalizadas y con derecho a la estabilidad laboral.

Como puede observarse la misma Ley, a través del Transitorio Único, creó discriminaciones entre los diversos grupos de servidores policiales que, en principio, deberían estar tutelados por un solo Estatuto, incluido mediante la Ley General de Policía, generando desigualdades odiosas.⁴⁴

⁴⁴ Durante la discusión del proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista, la entonces diputada Rina Contreras pretendió remediar esta situación mediante una moción que incorporaba un Transitorio V que establecía lo siguiente: “A partir de la vigencia de la Ley número 7410 del 26 de mayo de 1994, los miembros de las fuerzas de policía que laboraban nombrados en propiedad y que permanezcan laborando a la fecha de la presente disposición, podrán ser incorporados al Estatuto Policial, aunque no hayan concluido el Tercer Ciclo de Enseñanza General Básica. Dicho requisito deberá sustituirse por pruebas según su rango y

Ahora bien, es importante aclarar que jurídicamente el aplazamiento establecido en el Transitorio de repetida cita, solamente lo es en cuanto al reconocimiento del derecho a la estabilidad,⁴⁵ ello por cuanto las regulaciones del Estatuto Policial cubren a todos los miembros de las fuerzas de policía establecidas por la Ley. En otras palabras, exceptuando el derecho a la estabilidad, los funcionarios policiales que no han ingresado al Estatuto, tienen derecho a que se les reconozcan los demás derechos establecidos en este cuerpo normativo, como por ejemplo, los incentivos salariales, el plus por el riesgo policial, la capacitación, el debido proceso, entre otros⁴⁶.

Tal afirmación es posible a partir de la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, respecto de que -tratándose de funcionarios que ocupan puestos interinos, en punto a sus derechos, no se les puede discriminar por la forma de su relación de trabajo con la Administración Pública- cualquier norma en ese sentido carece de razonabilidad y proporcionalidad⁴⁷.

Así las cosas, aunque los funcionarios policiales que no han ingresado al Estatuto Policial son interinos y no gozan de estabilidad laboral, sí están tutelados por los otros derechos que establece el Estatuto Policial. Sin embargo, como se analizará más adelante, esto se incumple actualmente en la práctica, toda vez que

ubicación, que se ejecutará en la Escuela de Capacitación Especializada de cada cuerpo policial.” Sin embargo dicha moción fue desechada por unanimidad por los miembros de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración que dictaminó dicho proyecto. Véase Expediente Legislativo 13906, folios 211, 218 y 228.

⁴⁵ El criterio de la Procuraduría General de la República es que los alcances del Transitorio Único deben aplicarse de forma restrictiva, y en consecuencia el aplazamiento que se establece es en cuanto al reconocimiento del derecho a la estabilidad. Véanse Procuraduría General de la República. Dictámenes C-029-2000 y C-084-2000.

⁴⁶ Esta situación ha sido aclarada en varios pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, véanse los Dictámenes C-132-98 del 3 de julio de 1999; C-243-99 del 15 de diciembre de 1999 y el C-029-2000.

⁴⁷ Véanse entre otros los Votos N° 5596-94 de las 15:54 horas del 27 de setiembre de 1994; N° 139-95 de las 16:09 horas del 9 de enero de 1995 y N° 4845-99 de las 16:21 horas del 22 de junio de 1999. En el mismo sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República, véanse los Dictámenes C-132-98 y C-243-99.

por razones presupuestarias⁴⁸, los funcionarios policiales quienes no han sido incorporados al Estatuto Policial, no gozan de los incentivos salariales ni otros derechos que otorga la Ley.

B. Servidores policiales excluidos del Estatuto

El Estatuto Policial (con la intención de conciliar el derecho a la estabilidad laboral con la potestad de libre remoción de los miembros de la Fuerza Pública, prevista en el numeral 140 inciso 1) de la Constitución Política) estableció una lista de funcionarios⁴⁹ excluidos de la garantía de la estabilidad laboral y, en consecuencia, sus puestos son de libre remoción por parte del jerarca respectivo.

La ley original dispuso que en tal situación estarían los ministros, viceministros, sus asesores y los empleados de confianza. En un segundo grupo estaban los oficiales mayores, directores, subdirectores de departamentos de los ministerios respectivos y de la Escuela Nacional de Policía y un tercer grupo de excluidos lo formaban los jefes de las comisarías, las comandancias y las unidades policiales, hasta el nivel cantonal.

Esta norma fue reformada mediante la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista, la cual adicionó otras escalas con el propósito de consolidar un escalafón de oficiales superiores incorporados al Estatuto Policial, salvo en lo que se refiere a la estabilidad laboral⁵⁰. Con esta reforma, estarán excluidos de la garantía de la estabilidad laboral los oficiales superiores cuya nueva nomenclatura está integrada por los siguientes grados en forma descendente: comisario, comisionado y

⁴⁸ En entrevista realizada a la señora. Xiomara Rojas Sánchez, Secretaria General del Sindicato Independiente de Trabajadores Estatales Costarricenses (SITECO), manifestó que a raíz de los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, los cuales son de aplicación obligatoria para el Ministerio de Seguridad, el sindicato le solicitó al ministro que le informara sobre las gestiones realizadas para efectuar tales pagos, sin embargo la respuesta fue que no existe el presupuesto para reconocer a todos los miembros de la fuerza pública los incentivos que establece la Ley General de Policía, únicamente le pueden ser reconocidos a los servidores policiales que ingresen al Estatuto conforme a dicha normativa.

⁴⁹ Artículo 43 actual art. 45 LGP, reformado por la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista N° 8096.

⁵⁰ Véase comparecencia del Lic. Carlos Alvarado, asesor del Ministro de Seguridad Pública. Comisión Permanente de Gobierno y Administración. Acta N° 28 del 19 de julio del 2000, folio 148.

comandante. Estos funcionarios gozan de todos los beneficios del Estatuto Policial, salvo la inmovilidad en los puestos ⁵¹, ya que dada su naturaleza jerárquica, son de libre remoción por el Ministro del ramo.

La redacción de los artículos adicionados y reformados de la Ley General de Policía por la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista, no da lugar a dudas de que, con excepción del derecho a la estabilidad, todos los servidores policiales gozan de los beneficios del Estatuto Policial. Solamente los oficiales superiores estarán excluidos por ley, de la garantía de la estabilidad laboral.

Finalmente, conviene dejar claro que si bien para el ingreso al Estatuto Policial se requiere formar parte de uno de los cuerpos policiales del país, no todos los servidores de dichos cuerpos están en posibilidad de ser cubiertos por el Estatuto, sino solo los que realicen funciones policiales. Con ello, se excluye a los servidores que realicen funciones puramente administrativas, quienes están cubiertos por el Estatuto de Servicio Civil, sin que exista disposición normativa alguna en la Ley General de Policía que permita interpretar que tal situación fue variada. Ahora bien, los requisitos exigidos por la Ley General de Policía, también podrán ser cumplidos por aquellos servidores que realicen permanentemente funciones mixtas (administrativas-policiales), de manera tal, que no existe impedimento jurídico para que esos trabajadores sean cubiertos por el Estatuto Policial, tal es el caso de los abogados policías.⁵²

⁵¹ Artículo 58 LGP.

⁵² Véase Procuraduría General de la República. Dictamen C-225-98 del 3 de noviembre de 1998.

Sección II: Selección, Reclutamiento y Capacitación

A. Requisitos de idoneidad y capacitación

Como se ha señalado, la Comisión Especial Legislativa que a principios de los años noventas investigó la situación de la función policial y la seguridad ciudadana⁵³, advirtió la necesidad de que los funcionarios que ejecutaran labores policiales fueran profesionales idóneos, capaces de atender las necesidades de la Sociedad Costarricense de manera eficaz y con pleno respeto de los derechos humanos. Existía consenso entre los diputados de esta comisión de profesionalizar el sistema de reclutamiento para evitar que los nombramientos policiales respondieran a criterios políticos y no a una escogencia de tipo técnico. Para lograr esto, consideraron que el ingreso de los agentes policiales debía despolitizarse. En otras palabras, que no constituyeran parte del botín político que cada cuatro años, dependiendo del gobierno que ganare las elecciones, se nombre a los miembros de la fuerza pública sin ningún criterio técnico ni profesional.

Así, en relación con la selección y el reclutamiento del personal de la fuerza pública, esta comisión recomendó lo siguiente:

“La selección y reclutamiento de los miembros de policías especiales debe realizarse mediante pruebas psicológicas técnicas y de destreza, que permitan identificar a los funcionarios idóneos para ejecutar labores especiales de policía. Además deben establecerse requisitos morales, educativos, físicos y mentales, que se respeten rigurosamente en el momento de la selección. El ingreso a estos cuerpos debe ser, por lo tanto, despolitizado y altamente profesionalizado.”⁵⁴

A la par de estas características, visualizaron la necesidad de que los funcionarios policiales obtuvieran estabilidad en su empleo, y un alto grado de profesionalización. Esta profesionalización, según el criterio de los legisladores,

⁵³ Expediente Legislativo N° 10943.

⁵⁴ Expediente Legislativo N° 10943.

debía implicar conocimientos técnicos- jurídicos y humanos, que pudieran ser adquiridos a través de una capacitación permanente.⁵⁵

Asimismo, consideraron que la capacitación brindada a los miembros de las fuerzas de policía, debía ser estrictamente policial y evitando aquella de carácter militar y conciliar los conocimientos técnicos y el aprendizaje de destrezas policiales, con el servicio a la comunidad, observancia de normas éticas y el respeto de los derechos humanos. Para lograr este cometido, los legisladores recomendaron establecer convenios con las universidades públicas y con los organismos internacionales, como la Comisión de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Universidad de la Paz.⁵⁶

Posteriormente, el legislador plasmó estas recomendaciones y propósitos a través de varias normas en la Ley General de Policía. Esta Ley dispuso, a través del artículo 45, que al Estatuto ingresarían solamente miembros de los cuerpos de policía nombrados conforme con las normas prescritas por dicha normativa y sus reglamentos:

Correlativamente, en el artículo 47, bajo el subtítulo “Atribuciones conjuntas del Presidente de la República y del Ministro del ramo”, la Ley estableció:

“ ...

- a) *Nombrar y remover a los miembros de la fuerza de policía, con sujeción a los principios mínimos establecidos en la presente Ley y sus Reglamentos.*”

Y, finalmente en el artículo 59, con el subtítulo de “Requisitos”, dispuso:

“ ...

Para ingresar al servicio de las fuerzas de policía, se requiere:

- a) *Ser costarricense.*
- b) *Ser mayor de dieciocho años y ciudadano en el ejercicio pleno de sus derechos.*
- c) *Jurar fidelidad a la Constitución Política y a las leyes.*

⁵⁵ Expediente Legislativo N° 10943.

⁵⁶ Véase Informe final Comisión Especial Legislativa, en Expediente Legislativo N° 10943.

- d) *La inscripción en registros policiales obligará a estudiar profundamente la vida y costumbres del solicitante, a fin de establecer su idoneidad.*⁵⁷
- e) *Poseer aptitud física y moral para el desempeño idóneo del cargo.*
- f) *Someterse a las pruebas y los exámenes que esta Ley y sus Reglamentos exijan.*
- g) *Ser escogido de las listas confeccionadas mediante los procedimientos establecidos en este Estatuto y sus reglamentos.*
- h) *Haber concluido el tercer ciclo de Enseñanza General Básica.*⁵⁸
- i) *Pasar satisfactoriamente el período de prueba previsto en esta Ley.*⁵⁹
- j) *Cumplir con cualquier otro requisito que establezcan la presente Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables.”*

Como puede observarse, el legislador consideró una serie de principios mínimos para la profesionalización de los funcionarios policiales. Entre las condiciones, está la exigencia de haber realizado los tres ciclos de la Enseñanza General Básica (inciso h), porque estimó que en este nivel la persona logra una base académica que da acceso a cualquier forma de capacitación básica especializada en la profesión policial. Este requisito es para el agente de policía de la Escala Básica, pues para oficiales de nivel superior la Ley de Fortalecimiento Civilista elevó este requisito como mínimo al Bachillerato de Secundaria.

Para garantizar el cumplimiento de estas condiciones, se dispuso en el artículo 61 de la misma Ley, bajo el epígrafe “Nombramiento ilegal, validez parcial de actuaciones”:

⁵⁷ El texto de este inciso fue modificado e interpretado por la Sala Constitucional mediante la Resolución N° 4269-95 de las 18:30 horas del 1° de agosto de 1995, el cual declaró inconstitucional la primera parte de este inciso el cual disponía “d) No contar con antecedentes penales en el Registro Judicial de Delincuentes.” La segunda parte del inciso según el voto citado, debe interpretarse en el sentido de que las inscripciones policiales que menciona son únicamente las inscripciones vigentes en el Registro Judicial de Delincuentes.

⁵⁸ El Diputado Rodrigo Alberto Carazo Zeledón presentó un proyecto de ley que se discute en la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, bajo el Expediente N° 14.974, mediante el que pretende reformar el inciso h) del artículo 59 de la Ley General de Policía para que diga lo siguiente: “Artículo 59.- Requisitos. (...) h) Haber concluido el tercer ciclo de enseñanza general básica; en su defecto, haber completado el segundo ciclo de enseñanza general básica y contar con al menos diez años acumulados de experiencia como efectivo de seguridad de alguno de los cuerpos policiales de la Fuerza Pública.” El diputado proponente justifica esta reforma en el hecho de que para la Fuerza Pública sería valioso considerar la experiencia de gran cantidad de ex funcionarios que actualmente se encuentran desempleados, que no pueden optar por una plaza como efectivos de esa institución porque existe una limitación del requisito de haber concluido el tercer ciclo de enseñanza general básica. Es decir el legislador propone cambiar el requisito académico por la experiencia e idoneidad, mientras que la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista, aumentó, al menos para los servidores policiales con nivel de oficiales, los requisitos académicos (diplomado universitario, bachillerato de secundaria).

“Será absolutamente nulo cualquier nombramiento que infrinja las disposiciones de esta Ley o sus reglamentos. Sin embargo, las actuaciones de un funcionario, mientras desempeñe su cargo, serán válidas siempre y cuando estén ajustadas a derecho.”

B. La Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista y nuevos requisitos de idoneidad.

Como se mencionó líneas atrás, con la aprobación de la Ley para el Fortalecimiento de la Policía Civilista, se adicionó un Capítulo III al Estatuto Policial, denominado “Uniformes, escalas jerárquicas, grados y ascensos dentro de la Fuerza Pública”, entre cuyos artículos se destaca por ser de interés de este apartado, los que se refieren a las “Escalas Jerárquicas del Estatuto Policial”⁶⁰ y al “Acceso a las escalas jerárquicas”.⁶¹

La adición a la ley estableció una nueva nomenclatura jerárquica para los funcionarios policiales que, a juicio del legislador, desterraría los rangos militares de la función policial costarricense. La Ley estableció tres escalas jerárquicas con nuevos requisitos de idoneidad: la de oficiales superiores, la de oficiales ejecutivos y la escala básica o de agentes policiales.

Para la escala de oficiales superiores, dispuso como requisitos de ingreso poseer grado universitario con el título mínimo de diplomado en una carrera afín al desempeño de las funciones policiales. Este requisito puede ser sustituido para el caso de aquellos funcionarios que cuenten con el bachillerato de enseñanza media y demuestren haber laborado en funciones policiales para el Ministerio de Seguridad Pública por un período mínimo de quince años.

⁵⁹ El artículo 63 establece un período de prueba de seis meses, contados a partir de la fecha del nombramiento.

⁶⁰ Se refiere al actual artículo 56 de la LGP.

⁶¹ Se refiere al actual artículo 57 de la LGP.

Para la escala de oficiales ejecutivos, dispuso como requisito mínimo el Bachillerato de Educación Secundaria y haber aprobado el curso de oficiales ejecutivos impartido por la Academia Nacional de Policía.

La escala básica o de agentes policiales mantuvo los requisitos dispuestos en el artículo 59 antes comentado, otorgándoseles mediante concurso interno el derecho de ascenso a las escalas superiores.

Un elemento innovador incorporado al Estatuto mediante esta Ley, siempre en la línea de la idoneidad y profesionalización, es la instauración del procedimiento del concurso interno para el ascenso a las escalas superiores, procedimiento que de acuerdo con esta normativa, debe respetar los criterios de capacitación, tiempo de servicio y otros méritos relacionados con la excelencia en la prestación de los servicios policiales. Ahora bien, la misma Ley advierte que los ascensos de un grado a otro, se realizarán en forma escalonada y únicamente ante la existencia de una plaza vacante en un nivel superior.

Como se dijo antes, la nueva normativa mantuvo excluidos del derecho a la estabilidad al escalafón de los oficiales superiores, no así de los demás derechos e incentivos dispuestos por la Ley General de Policía y sus reformas.

Esta situación obedeció a que la exigencia de los requisitos de ingreso para el legislador, constituyen condición necesaria para el nombramiento de los funcionarios policiales a fin de lograr la idoneidad y, consecuentemente, la eficiencia en este servicio. Tales requisitos fueron concebidos para todos los miembros de las fuerzas de policía según la escala jerárquica a la que pertenecieran. Sin embargo, como se explicó antes, no ocurrió lo mismo con el derecho a la estabilidad, toda vez que, se excluyó a algunos funcionarios de la posibilidad de ser titulares de ese derecho.⁶²

⁶² Se refiere a los oficiales superiores.

Sección III: Estabilidad laboral

La necesidad de la profesionalización de los cuerpos policiales que arrojó el diagnóstico llevado a cabo por los legisladores y otros expertos que propusieron la creación de una Ley General de Policía con un Estatuto Policial, planteó la necesidad de la estabilidad laboral. Los legisladores entendieron que la profesionalización requiere de teoría y práctica, además de una inversión económica importante. Esta inversión en la profesionalización de los agentes de policía sin la estabilidad se convertiría en un costo no recuperable, con consecuencias negativas en el presupuesto nacional.⁶³ Así, para el Dr. Constantino Urcuyo, asesor de la Comisión Legislativa, lo fundamental de una nueva normativa para la función policial es la cuestión de la estabilidad, en su criterio, *“sin estabilidad no hay profesionalización, sin estabilidad no hay modernización, sin estabilidad no hay institucionalización.”*⁶⁴

Además de la pérdida de recursos experimentada por la administración, se consideró que la dignidad del servidor policial se afectaba por cuanto su situación laboral era evidentemente precaria y muy vulnerable, ya que se entendía que su permanencia en la función policial dependía de la mera voluntad del Poder Ejecutivo.

De ahí, la necesidad de establecer un marco jurídico que incluyera tanto la forma de inicio como de extinción de la relación de servicio de la Fuerza Pública. Como consecuencia de esto, el legislador -además de establecer los requisitos de

⁶³ Las manifestaciones e inquietudes sobre la necesidad de profesionalización y estabilidad fueron constantes en las sesiones de la Comisión Legislativa Especial que investigó la muerte del niño Wágner Segura Brenes, Expediente Legislativo N° 10943. Entre ellas cabe destacar las del entonces diputado proponente luego del proyecto de Ley General de Policía, Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada, quien sobre el punto manifestó “...Si hacemos un buen reclutamiento y damos una buena capacitación y entrenamiento, lo lógico es que esas personas permanezcan largo tiempo en sus cargos, con categorías, con rangos, y con toda una carrera, y estatutos policiales que les permita hacer de su vida esta actividad con vocación, con disciplina y con cariño. (...) En síntesis, buen reclutamiento con buena capacitación, con un régimen de estabilidad laboral, y con incentivos, nos garantiza que la gente pueda hacer carrera policial que no tenemos y que desgraciadamente no se ha hecho.” (Expediente Legislativo N° 10943. Acta de la sesión N° 32, de las 9:15 horas del 14 de mayo de 1991)

⁶⁴ Lic. Constantino Urcuyo. Acta N° 46 de la sesión de las 8:30 horas del 29 de octubre de 1991.

ingreso, los deberes y las funciones- consagró el derecho a la estabilidad laboral para los servidores policiales. De esta manera, dispuso el artículo 69:

Artículo 69: Derechos. Los miembros de las fuerzas de policía protegidos por esta Ley gozarán de los siguientes derecho:

a) *Estabilidad en sus puestos, siempre y cuando ingresen al servicio de acuerdo con 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 manifiesta, conforme a las disposiciones de esta ley.

A. ¿Gozan de estabilidad los servidores policiales?

En la actualidad, a pesar de los esfuerzos realizados por los ministros de Seguridad Pública en los últimos años, la mayoría de los funcionarios policiales no goza de la estabilidad laboral garantizada por el Estatuto Policial.

Los números son contundentes. En el oficio N° 5359-2002 DRH de fecha 1° de octubre del 2002, remitido a la Secretaria General del Sindicato SITECO por el Director de Recursos Humanos, éste le informa que “*el número de funcionarios incluidos actualmente en el Estatuto Policial asciende a la suma de 2.109.*”⁶⁵ Este número constituye un poco más del 21 % del total de los servidores policiales que laboran para el Ministerio de Seguridad Pública.⁶⁶

Como puede observarse el porcentaje de servidores policiales pertenecientes al Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, excluidos del Estatuto Policial

⁶⁵ Oficio N° 5359-2002 DRH de fecha 1° de octubre del 2002, suscrito por Lic. Cristian Méndez Blanco, Director Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública.

⁶⁶ En entrevista realizada durante el mes de octubre del 2002, en el Programa Nuestra Voz dirigido por Amelia Rueda en Radio Monumental, el Lic. Johnny Echeverría Breal, exministro de Seguridad Pública y asesor del actual Ministro, calculó en más de 10.000 el total de agentes policiales que laboran para dicho Ministerio. Esta dato fue confirmado a la autora por el Lic. Salvador Guillén, actual Oficial Mayor del Ministerio de Seguridad Pública.

es significativamente mayor que el de los tutelados. Esto significa que a 8 años de la vigencia de Ley General de Policía, al menos en ese Ministerio que es el que se encarga de resguardar la seguridad ciudadana, no se ha cumplido con el porcentaje de nombramientos con estabilidad laboral que la administración de cada mandato debía llenar, según el Transitorio Único, que a esta fecha debería ser de un 50%⁶⁷. Es decir, la misma ley que pretendía la profesionalización de los funcionarios policiales otorgándoles concomitantemente la estabilidad laboral, restringió de manera temporal la vigencia de este derecho, prolongándolo durante dieciséis años.

Así las cosas, en la actualidad, los funcionarios policiales que no estén incorporados formalmente al Estatuto Policial, sea que cumplan los requisitos o no, pueden ser despedidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 1) de la Constitución Política, el cual confiere al Presidente de la República y al respectivo Ministro, la atribución de "remover libremente a los miembros de la Fuerza Pública". Esto implica que ni siquiera tienen derecho a un debido proceso, como lo ha reiterado la Sala Constitucional en numerosas resoluciones, en las que ha estimado que en tanto los funcionarios policiales no gocen de estabilidad laboral, es decir no pertenezcan al Estatuto Policial, pueden ser cesados con responsabilidad patronal. Ello por cuanto el numeral constitucional citado, otorga potestades al Presidente de la República, conjuntamente con el Ministro de Seguridad Pública, para nombrar y remover a los miembros de la Fuerza Pública, de manera que no cometen violación alguna si despiden a dichos funcionarios con responsabilidad patronal.⁶⁸

⁶⁷ Véase Procuraduría General de la República. Dictamen C-084-2000, mediante el cual se pronuncia sobre la consulta del Lic. Rogelio Ramos, Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, respecto de la posibilidad de que su Administración, además de incorporar al régimen del Estatuto Policial el porcentaje del 25 % que le corresponde por ley, pueda completar el tope de la administración anterior. El pronunciamiento es favorable en el sentido de que sí puede cubrir el porcentaje del gobierno anterior. Además la Procuraduría le recuerda al jerarca su obligación de llenar - al menos - el 25 % que le corresponde por mandato del transitorio.

⁶⁸ Véanse entre otras las siguientes resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: Res: N° 5374-94; N°5894-94; Res:No.7550-97; Res: 07829-98; Res: 06295-98; Res: 08143-98; Res: 08802-98; Res: N° 1040-98.

La realidad descrita lleva por concluir que el derecho a la estabilidad laboral, aún es precario para la gran mayoría de los funcionarios policiales, consecuentemente, el propósito de la Ley General de Policía no ha sido logrado.

B. Período de prueba

En el artículo 63, la Ley estableció un período de prueba de seis meses para los funcionarios que ingresaran al servicio policial, ese plazo empieza a regir a partir de la fecha del nombramiento del servidor y a los funcionarios que han cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 59. En los casos de ascensos y traslados, el período de prueba es de tres meses. Es decir, un agente policial que ascienda a la escala de oficial ejecutivo, deberá cumplir nueve meses de prueba, seis como agente policial y tres como oficial ejecutivo.

Como puede observarse, la nueva normativa dispone un período de prueba mayor que establecido para otros funcionarios con regímenes estatutarios como el de Servicio Civil, cuyo período es de tres meses.⁶⁹

Lo anterior, lleva por considerar las particularidades de la estabilidad de los funcionarios policiales, que ya habían sido advertidas por el legislador proponente del proyecto de la Ley General de Policía, cuando al motivar la existencia del Título III del Estatuto Policial señaló:

“Se atienden dentro de este título los aspectos que se consideraron esenciales en el contenido de un estatuto de esta clase. Así, mediante el desarrollo, en varios capítulos, se determina y se expresa la voluntad legislativa respecto de problemas e institutos como: el ámbito del Estatuto Policial en las relaciones de servicio público; la responsabilidad del Estado en la adecuada profesionalización de los miembros de la Fuerza Pública; las atribuciones que competen al Poder Ejecutivo, según el cuerpo policial del cual se trate; la subestructura orgánica que interviene el proceso de selección, nombramiento y control disciplinario; los deberes y derechos de los miembros de la fuerza pública, en su condición de partes en la específica relación de servicio; el sistema de méritos; el régimen salarial y los incentivos profesionales. En lo fundamental, se

⁶⁹ Véase artículos 30 y 31 Estatuto de Servicio Civil.

*desarrolla la atribución constitucional del nombramiento y remoción de los miembros de la Fuerza Pública, y se establecen, por el mismo imperio de otros principios que también encuentran su fuente expresa o tácita en la Constitución, regulaciones mínimas que favorecen la escogencia de individuos verdaderamente idóneos para el ejercicio de la función policial, en la forma en que corresponde dentro de un sistema democrático. También se precisan objetivamente, mediante normas expresadas bajo este título, así como en el primero, los alcances de lealtad al orden constitucional, como requisito imprescindible para la permanencia como miembro de la Fuerza Pública.*⁷⁰

Sección IV: Incentivos salariales

A. Funcionarios policiales beneficiados

El artículo 86 de la ley otorgó una serie de incentivos profesionales a los servidores policiales.⁷¹ En punto a determinar quienes son los funcionarios beneficiados con tales incentivos, existió gran discusión que debió ser dilucidada por la Procuraduría General de la República, en varios pronunciamientos, a propósito de varias consultas de los jefes de los ministerios involucrados⁷². Este órgano determinó que, efectivamente en principio, los funcionarios con derecho a disfrutar de los incentivos salariales serían aquellos que estuvieran tutelados por el Estatuto Policial, es decir *“los obligados a los procedimientos para*

⁷⁰ Véase Expediente Legislativo N° 11705, folio 24-25.

⁷¹ Dispone el artículo 86: Incentivos salariales. Los servidores protegidos por el presente Estatuto tendrán derecho a los siguientes incentivos salariales, que deberán especificarse en el Reglamento de esta Ley: a) Un aumento anual escalonado, cuando tenga una calificación anual de: bueno, muy bueno o excelente. b) Un aumento hasta de un 35 % del salario base, como máximo, según avancen en la instrucción general del sistema educativo costarricense o en la especializada, recibida en la Escuela Nacional de Policía o en otras instituciones autorizadas, de conformidad con la reglamentación correspondiente. c) Un aumento de un 5 % del salario base, al cumplir cada lustro de servicio en cualquiera de los cuerpos de policía amparados por esta ley. d) Un sobresueldo fijo y permanente de un 25 % del salario base, por concepto de disponibilidad de servicio sin sujeción a horario, según las necesidades y la libre disposición requeridas por el superior jerárquico. e) El beneficio concedido en el artículo 58 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República N° 6982 del 19 de diciembre de 1984. f) Los demás beneficios e incentivos, previamente reconocidos por ley.

⁷² Véanse los Dictámenes C-132-98 del 3 de julio de 1998 y el C-243-99 del 15 de diciembre de 1999.

el ingreso de la carrera policial, según el artículo 49(sic)⁷³ de la normativa de análisis.”⁷⁴

Para la Procuraduría, no solo estos funcionarios incorporados al Estatuto Policial tienen derecho a los incentivos salariales, sino todos los funcionarios policiales, porque en su criterio “... , se encuentran en constante y permanente peligro en el ejercicio de sus tareas policiales. Interpretar en forma restrictiva lo estipulado en ese Título sería un contrasentido jurídico e inconstitucional, toda vez que por la circunstancia de no estar protegidos por la estabilidad otorgada en esa normativa, no es razón para que se les separe de los salarios que perciben los que realizan las mismas funciones.”⁷⁵

La anterior posición se fundamenta, como se dijo antes, en la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional respecto de los funcionarios interinos, toda vez que ese órgano de control constitucional no distingue entre el servidor que ocupa un puesto interino y el que lo ocupa en propiedad, en cuanto al disfrute de los derechos, advirtiendo que ambos tienen los mismos derechos en virtud de los principios constitucionales al trabajo que les rigen. ⁷⁶

Esta línea de pensamiento llevó a la Procuraduría a manifestar que “..., el hecho de que los funcionarios no se encuentren protegidos por el Régimen estatutario de policía en mención, no le autoriza a la Administración para que se les separe del otorgamiento de los aludidos incentivos salariales, pues, al final de cuentas, realizan las mismas funciones policiales que los que se encuentran en dicho sistema de empleo, debiéndoseles aplicar los incentivos salariales que promulga el mencionado numeral 74 (sic)⁷⁷ de la Ley General de Policía.”⁷⁸

⁷³ Se refiere al artículo 59 LGP en la nueva numeración.

⁷⁴ Procuraduría General de la República. Dictamen C-243-99 del 15 de diciembre de 1999.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Véase, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 5596-94 de las 15:54 horas del 27 de setiembre de 1994; Res: 139-95 de las 16:09 horas del 9 d enero de 1995; Res: N° 4845-99 de las 16:21 horas del 22 de junio de 1999, entre otros.

⁷⁷ Se refiere al artículo 86 LGP en la nueva numeración.

⁷⁸ Procuraduría General de la República. Dictamen C-243-99 del 15 de diciembre de 1999.

Como se mencionó anteriormente, a pesar de los pronunciamientos de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República, de acatamiento obligatorio para el Ministerio de Seguridad Pública y de Gobernación, por razones presupuestarias⁷⁹, los funcionarios policiales no incorporados al Estatuto Policial no reciben todos los incentivos salariales que otorga el artículo 86 de la Ley General de Policía.

De manera que, también existe un trato discriminatorio contra los funcionarios policiales no incorporados al Estatuto Policial, debido a que no se les reconoce la mayoría de los incentivos salariales que dispuso la ley.

Entre los incentivos que se les reconocen - sin distinción - a todos los servidores policiales, se encuentran: el aumento anual (inciso a, art. 86) y el incentivo denominado riesgo policial, originado en una norma presupuestaria; la N° 46 de la Ley 7040 del 25 de abril de 1986, reformada en varias oportunidades en cuanto al monto del plus. La Ley General de Policía de 1994 no lo contempló, es la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista la que establece, de manera definitiva y general, el incentivo del riesgo policial, como se analizará más adelante.

B. Riesgo Policial.

Como se dijo líneas atrás, el incentivo del Riesgo Policial fue creado por una norma presupuestaria en 1986.⁸⁰ En 1991, mediante otra norma presupuestaria la N° 20 de la Ley N° 7272 del 18 de diciembre, se dispuso incrementar el monto de este beneficio, pero estableciéndolo sólo a favor de los servidores que se encontraran en servicio activo. La nueva Ley expresamente dispuso que “No se incluirán dentro de este incremento, los funcionarios que realicen labores

⁷⁹ Entrevista Sra. Xiomara Rojas Sánchez, Secretaria General SITECO.

⁸⁰ Ley 7040 del 25 de abril de 1986. El plus salarial consistía en un sobresueldo de mil colones mensuales para todos los empleados de los Ministerios de Seguridad Pública y Gobernación y Policía, sin distingo alguno.

administrativas.” De esta manera, se distinguió entre dos grupos de servidores, sean los que originalmente se les otorgó el beneficio ya fueran administrativos y en servicio activo cubiertos por la Ley 7040 de 1986, y los que se encontraban en servicio activo propiamente, únicamente para quienes la Ley de 1991 incrementó el beneficio original. Posteriormente, la Ley de Presupuesto N° 7306 del 15 de julio de 1992, dispuso ampliar el beneficio del riesgo policial a otros funcionarios tales como los de las Secciones de Investigaciones Policiales, la Academia de la Fuerza Pública de Policía antidrogas. Servicios de Vigilancia Marítima. Radiopatrullas, Centro de Enlace y Comunicaciones pero, expresamente, se indicó que no tendrían derecho a tal beneficio los funcionarios de estas secciones que realizaran labores administrativas (artículo 40). La ley también dispuso incrementar el monto del riesgo policial en tres mil doscientos colones únicamente para los funcionarios que se encontraran en servicio activo⁸¹ (artículo 49).

La interposición de procesos laborales ante los Tribunales de Trabajo por parte de funcionarios de los Ministerios de Seguridad Pública y Gobernación y Policía que realizaban funciones mixtas, es decir administrativas y policiales, quienes se vieron afectados por la nueva legislación, creó jurisprudencia

⁸¹ El concepto de servicio activo fue definido a través de una modificación que el Decreto Ejecutivo N° 23104-SP-G del 7 de marzo de 1994, hizo al artículo 19 del Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública. El nuevo artículo 19 estableció: “Tendrá derecho a un sobresueldo en el rubro salarial por riesgo policial el personal del Ministerio que sirva en cualquiera de las dependencias que forman parte de la Fuerza Pública, siempre y cuando cumplan funciones en el servicio activo, entendiéndose por éstas las que realiza el funcionario investido de autoridad para garantizar la seguridad nacional, la seguridad de las personas y de los bienes, la integridad física, el respeto de los derechos y libertad de los ciudadanos. Los que ejecutan las decisiones jurisdiccionales administrativas. En general los que realizan labores de vigilancia y conservación de la tranquilidad y el orden público en todo el territorio nacional. En el caso de funcionarios que por la índole de sus ejecutan labores mixtas, administrativas y policiales, tendrán derecho a su reconocimiento siempre y cuando las labores impliquen algún riesgo físico en la ejecución de sus labores, según la definición anterior, previo estudio técnico del Departamento de Capacitación y Eficiencia Administrativa. No suspenderá el reconocimiento el hecho de que el funcionario se encuentre disfrutando de vacaciones o licencia con goce de salario en caso de matrimonio, enfermedad, duelo o estudio. Tendrán también derecho a percibirlo aquellos funcionarios que se encuentren recibiendo instrucción a cualquier nivel en la Academia.” Nótese que el decreto de marras modifica la norma presupuestaria de la Ley 7272, que expresamente había excluido del beneficio del riesgo policial a los funcionarios que realizaran labores administrativas, porque amplió el beneficio del artículo 20 de la Ley 7272, a un grupo de servidores no beneficiados por dicha Ley. Lo que evidentemente implicó, por parte del Poder Ejecutivo un exceso de poder en el ejercicio de la potestad reglamentaria, ampliando los alcances de una ley. Sin embargo, al no haberse planteado acción de inconstitucionalidad contra este artículo, y siendo que fue debidamente promulgado, debió ser aplicado mientras estuvo vigente, a pesar de su evidente ilegalidad.

favorable a los intereses de trabajadores, a quienes los jueces les concedieron el derecho al disfrute del incentivo por riesgo policial.⁸²

La reiteración de la jurisprudencia de los Tribunales de Trabajo en ese aspecto, llevó a la Asamblea de Procuradores de la Procuraduría General de la República, celebrada el 19 de mayo de 1994, por autorizar la no interposición de recursos de casación, en aquellos casos en que los servidores desempeñaran labores mixtas, tanto administrativas como de servicio policial.⁸³

Con la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista, la distorsión, antes mencionada, se normalizó al adicionarse al capítulo IX. “De los Incentivos Profesionales”, el artículo 85 que establece el Riesgo Policial de una manera definitiva y generalizada.

La norma crea un incentivo denominado Riesgo Policial para todos los funcionarios de los ministerios de Gobernación y Policía y de Seguridad Pública, que desarrollen funciones policiales que impliquen riesgo a su integridad física, independientemente de la ubicación en la estructura administrativa del Ministerio.

La nueva ley definió el riesgo policial como un plus salarial equivalente a un 18 por ciento del salario base. Este no constituye un derecho subjetivo, puesto que la misma Ley dispone que su otorgamiento deberá fundamentarse en cada caso concreto, definiendo las razones por las cuales las funciones del servidor correspondiente encuadra dentro del supuesto de peligrosidad definido, lo cual significa que si las funciones del servidor policial, no encajan desde ese supuesto, el incentivo por riesgo policial, se le puede dejar de cancelar.

⁸² Sobre este particular ya el Tribunal Superior de Trabajo de San José, había resuelto en varias sentencias que si el funcionario cumplía además de las labores administrativas de oficinista, funciones de Guardia Rural, consideró que le correspondía el plus salarial, que se solicitaba, sea el riesgo policial, “toda vez que ese beneficio es para quienes corren el peligro inminente a la función policial, mismo al que está expuesto el actor cuando ejerce labores como Guardia Rural. Véase Tribunal Superior de Trabajo, Sección Primera. Sentencia N° 346 de las 13:55 horas del 19 de abril de 1994, sí como la resolución de esa misma sección N° 464 de las 13:05 horas del 26 de mayo de 1994 y la de la Sección Segunda, Sentencia N° 444 de las 9:110 horas del 6 de mayo de 1994.

La disposición legal obliga a reconocer el incentivo policial en los supuestos de funcionarios administrativos que, por la índole de sus puestos, realizan funciones policiales de naturaleza peligrosa y riesgosa.

Una limitación al reconocimiento del incentivo salarial denominado Riesgo Policial ha sido de carácter presupuestario, toda vez que la Ley se promulgó sin dársele el correspondiente contenido económico. Por esa razón, a pesar de que su vigencia data del mes de abril del 2001, no es sino hasta el mes de junio del 2002 que a los funcionarios policiales se les empieza a reconocer el monto del 18 % por riesgo policial dispuesto en la nueva normativa, pero retroactivo a enero de ese mismo año. El Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación aún adeudan a los funcionarios policiales las diferencias salariales por concepto de riesgo policial correspondientes a los meses de abril a diciembre del 2001, razón por la cual, tanto los sindicatos como los trabajadores individualmente están promoviendo reclamos administrativos en busca del efectivo pago de ese beneficio.⁸⁴

C. Otros incentivos

Finalmente, la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista establece un nuevo incentivo denominado “Reconocimiento por instrucción”, el cual consiste en un plus salarial equivalente a un 20 por ciento del salario base y se les reconocerá a todos los instructores de planta de la Academia Nacional de Policía y a los instructores de la Unidad de Policía Comunitaria. El incentivo se le reconoce de manera temporal a todos los funcionarios de los Ministerios de Seguridad Pública y Gobernación y Policía que impartan cursos especializados en la Academia Nacional de Policía, siempre y cuando tengan una duración mínima de un mes calendario.

⁸³ Procuraduría General de la República. Dictamen C-177-94 del 17 de noviembre de 1994.

⁸⁴ Entrevista Sra. Xiomara Rojas Sánchez, Secretaria General del Sindicato SITECO.

Sección V: Movilidad: traslados, movilizaciones y concentraciones

El capítulo IV del Título III del Estatuto Policial regula de manera muy general los traslados, las permutas y las movilizaciones de los funcionarios policiales.

Tanto los traslados como las movilizaciones han sido objeto de múltiples recursos de amparo por parte de los funcionarios afectados, pues en esa materia han existido abusos de parte de las jefaturas.

A. Traslados

Respecto de los traslados, la Ley General de Policía dispuso que los temporales lo serían por un período de tres meses. Asimismo, el artículo 37 del Reglamento⁸⁵ de Servicio de los Cuerpos Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, establece:

“Cuando el servicio público lo exija podrá trasladarse un servidor a labores correspondiente a otro puesto de distinto rango, sin que ello signifique ascenso, descenso, ni aumento de sueldo por un plazo no mayor de tres meses.”

Sin embargo, en la práctica se han autorizados traslados temporales de funcionarios policiales por mucho más tiempo, con el consecuente perjuicio económico y desarraigo para esos servidores y sus familias. Asimismo, existió, al menos en los primeros años de vigencia de la ley, la práctica de realizar traslados de funcionarios policiales como mecanismo sustitutivo de una sanción disciplinara, situación que ha sido declarada improcedente por el órgano de control constitucional.⁸⁶

En materia de traslados, la Sala Constitucional ha reiterado su conocida jurisprudencia, respecto de que el traslado de un servidor público es de interés para ese órgano de control constitucional, “cuando el acuerdo de traslado resulta

⁸⁵ Decreto Ejecutivo N° 23880-SP, Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, del 6 de diciembre de 1994

⁸⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 04391-99 de las 15:48 horas del 8 de junio de 1999.

arbitrario o violatorio de los derechos y garantías constitucionales del interesado o interesada. Una decisión de traslado es arbitraria cuando no es posible determinar la existencia de motivos legítimos para su adopción, mientras que el quebranto de derechos y garantías constitucionales existe en situaciones en las que, por ejemplo, se dispone un descenso en la categoría o salario del trabajador, sin otorgarle oportunidad de defensa o las indemnizaciones legales correspondientes.
“87

En un caso concreto, en el que un delegado cantonal acudió a la vía del amparo porque se le ordenó trasladarse a una zona distinta y en un puesto de inferior rango, el órgano de control constitucional al declarar con lugar el recurso, estableció con claridad los requisitos que la Administración debe cumplir para realizar el traslado de un funcionario policial.

Entre los requisitos que la Sala exigió cumplir cuando se realiza el traslado de un funcionario están:

1) Debe ser un acto debidamente motivado y comunicado al interesado, de forma que el servidor conozca los motivos concretos o específicos que hacen necesaria tal decisión. Para la Sala no es suficiente que dicha motivación o justificación del acto, se limite a una manifestación de que se efectúa para un mejor servicio público, sino que deben hacerse constar los motivos que en ese momento hacen necesario que determinado agente policial sea trasladado para garantizar la prestación adecuada del servicio público.

2) El traslado debe ser comunicado en forma oportuna, lo cual significa que la comunicación de la decisión no debe hacerse en forma intempestiva. Asimismo, debe darse como mínimo al servidor la oportunidad de impugnar la medida, si así lo estimare conveniente, antes de que ésta sea ejecutada, dada la evidente dificultad que podría enfrentar el trabajador al tener que abandonar su actual lugar de trabajo para cumplir con una orden de traslado, sin haber tenido la oportunidad de ejercer ante el jerarca actual su derecho de recurrir contra el acto

87 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 5287-96 de las 15:30 hrs. del 8 de octubre de 1996 y Res: N° 6581-96 a las 15:42 horas del 4 de diciembre de 1996.-

dictado. Es decir, debe dársele audiencia previa al trabajador para que manifieste su posición ante la medida que se le pretende imponer.

3) Deberá suministrarse al trabajador toda la información relativa al traslado, esto significa que deben comunicárseles las funciones que se le asignan, si ello implica una modificación en sus condiciones laborales (puesto, salario, horario) y si el traslado es permanente y definitivo o se trata de una medida temporal. En este último caso, deberá indicarse el tiempo de duración de éste.⁸⁸

La temporalidad de los traslados, también ha sido objeto de recursos de amparo promovidos por funcionarios policiales afectados, llegando la Sala a determinar que tales traslados no pueden superar los tres meses.⁸⁹

Lo que ocurre en la mayoría de los casos es que las autoridades del Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación han justificado los traslados de un personal a otra zona geográfica, “en la falta de recursos humanos en ese lugar para lograr una mayor eficiencia en las funciones de vigilancia debido al alto grado de vandalismo en esa zona”⁹⁰. Lo que, en algunos casos, para la Sala Constitucional es suficiente justificación para autorizar los traslados.⁹¹ Sin embargo, muchas veces lo que se hace es intercambiar personal de una zona geográfica distante de otra, de manera que la fundamentación de las autoridades del ministerio no resultan razonables.⁹²

Durante la última administración, los traslados arbitrarios de funcionarios han disminuido considerablemente,⁹³ ,posiblemente debido a la gran cantidad de recursos de amparo declarados con lugar por la Sala Constitucional en los primeros años de la aplicación de la Ley, y la convicción de los actuales jefes

⁸⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 07508-99 de las 9:00 horas del 1° de octubre de 1999.

⁸⁹ Véanse Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 06109-99 de las 9:06 horas del 6 de agosto de 1999 y Res: N° 2774-00 de las 13:00 del 26 de junio del dos mil entre otras.

⁹⁰ Véase Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 2000-11202, de las 15:31 horas del 19 de diciembre del dos mil.

⁹¹ *Idem*.

⁹² Entrevista con la Sra. Xiomara Rojas Sánchez, Secretaria General de SITECO.

de que los funcionarios policiales deben ubicarse, dentro de lo posible, en las delegaciones cercanas a su domicilio. Asimismo, mediante circulares remitidas a los Directores Regionales, Comandantes y Jefes de las Unidades Policiales, el Departamento de Recursos Humanos, ha advertido sobre los requisitos que deben seguir cuando pretendan efectuar un traslado, pues de lo contrario, tales gestiones les serán devueltas sin tramitar.⁹⁴

B. Movilizaciones y concentraciones

a) Movilizaciones

La Ley faculta al Ministro del ramo a movilizar,⁹⁵ cuando así lo considere y por el tiempo necesario, a los miembros de las fuerzas de policía a cualquier parte del territorio nacional. Se entiende que las movilizaciones obedecen a situaciones excepcionales y de emergencia nacional y solo el Jefe tiene competencia para autorizarlas.

b) “Concentraciones” por emergencia nacional, Jornadas laborales y Disponibilidad

La Ley General de Policía no contempla una norma específica que regule lo concerniente a las denominadas “concentraciones”⁹⁶ de funcionarios policiales en casos de emergencia nacional, esta situación se ha regulado con base en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, de la Sala Segunda, de la Procuraduría General de la República y la práctica administrativa.

⁹³ Ídem.

⁹⁴ Sobre el particular véase la Circular de fecha 17 de julio del 2001, emitida por la Msc. Vera Guevara Umaña, Director de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública, dirigida a los Directores Regionales, Comandantes, Jefes Policiales y Jefes de Departamentos Administrativos.

⁹⁵ Artículo 68 LGP.

⁹⁶ En la jerga policial se llama concentraciones a aquellas situaciones en que los funcionarios policiales deben permanecer en sus respectivas delegaciones policiales sin que se les permita hacer abandono de sus lugares de trabajo debido a circunstancias de emergencia nacional, tales como huelgas, calamidades, entre otras.

Por tratarse de una situación que ha causado inconvenientes y perjuicios para los funcionarios policiales en lo que respecta de sus jornadas laborales,⁹⁷ conviene referirse sobre el particular, porque también ha sido objeto de muchos recursos de amparo por parte de los trabajadores afectados.

La Sala Constitucional en jurisprudencia reiterada⁹⁸ ha señalado que en materia de jornadas de trabajo, los servidores policiales, dadas las funciones que deben cumplir, califican dentro del régimen de excepción que contempla el artículo 58 de la Constitución Política, que en lo que interesa, establece:

"La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana...Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados que determine la ley".

El criterio de la Sala es que no les es aplicable la limitación de cuarenta y ocho horas semanales de trabajo específico, porque su función no se limita al tiempo de su servicio. Asimismo, considera que igual régimen de excepción resulta aplicable en lo que al día de descanso y a las vacaciones se refiere, pues el propio artículo 59 de la Carta Magna dispone la posibilidad de que el legislador en casos muy calificados, como lo es el de los servidores de la fuerza pública, establezca "excepciones" a lo allí estipulado.

⁹⁷ Con ocasión de las manifestaciones populares contra el denominado "Combo del ICE", acaecidas en marzo del 2000, el Ministerio de Seguridad Pública tuvo concentrados en las respectivas delegaciones policiales a los agentes policiales, sin que se les permitiera hacer abandono de su lugar de trabajo, incluso muchos estuvieron más de 8 días concentrados. Estos trabajadores estuvieron laborando en condiciones deplorables, no contaban con lugar adecuado donde dormir o descansar, la alimentación que se les proveía era mala, básicamente consistía en arroz y frijoles, no tenían ropa ni enseres personales porque no les dieron tiempo para traerla de sus casas, entre otros problemas. Esta situación fue denunciada por los sindicatos ANEP y SITECO ante la Defensoría de los Habitantes, la que realizó una investigación en la que comprobó que tales denuncias eran ciertas, lo que la llevó a presentar un "Informe Final con Recomendaciones" para el Ministro de Seguridad Pública, sobre las previsiones que esa institución debía disponer para casos de emergencia, de manera tal que no se afectaran los derechos de los servidores ni los deberes policiales. Véanse Oficios N° 08102-200-DHR, del 21 de setiembre del 2000. N° 02345-2001-DHR, del 20 de marzo del 2001. Expediente N° 09131-22-2000-QJ.

⁹⁸ Véanse Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 1877-93 de las 15:54 horas del 23 de abril de 1993; Res: N° 6846-93 de las 9:34 horas del 24 de diciembre de 1993; Res: No. 1591-96 de las 15:06 horas del 9 de abril de 1996; Res: 1366-97 de las 15:36 horas del 5 de marzo de 1997; Res: 05132-98, de las 9:36 horas del 17 de julio de 1998, entre otras.

En otras palabras, para el órgano de control constitucional, esos servidores conforman una categoría particular de trabajadores, sujetos en cuanto a jornadas de la excepción que la Carta Magna señala.

Siguiendo esta línea de pensamiento, en opinión de la Procuraduría General de la República,⁹⁹ la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, Ley N° 5482 del 12 de diciembre de 1973, establece un régimen especial aplicable a los servidores de la fuerza pública, donde se detallan los derechos y obligaciones de dichos funcionarios, siendo parte de estas últimas el velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden público del país, no estando sujetos para ello a límites en cuanto a tiempo de servicio. Este órgano aduce que lo anterior “se desprende del artículo 8 de la mencionada ley, cuando dispone:

“El carácter de autoridad y la condición de funcionario policial no se limita al tiempo de su servicio ni a la jurisdicción territorial a que estén asignados los servidores, que están obligados a desempeñar sus funciones por iniciativa propia, por orden superior o a requerimiento expreso y fundado de cualquier ciudadano.”¹⁰⁰

Pese a lo anterior, no puede afirmarse que las jornadas de los funcionarios policiales sean ilimitadas. El límite de la jornada de estos trabajadores se circunscribe dentro de la normativa constitucional del numeral 58 in fine y el artículo 143 del Código de Trabajo. Efectivamente, los funcionarios de la fuerza pública no están sujetos a la jornada ordinaria de trabajo de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales. Sin embargo, como lo ha reiterado el órgano de control constitucional, “es innegable que existe un derecho a la limitación de la jornada de trabajo, que emana de la propia Constitución Política (artículos 56, 58 y 59), cuya aplicación es imperativa para todos los trabajadores, en virtud, fundamentalmente, de su derecho, también constitucional, a la igualdad de trato. (art.33 y 68).”

99 Véase al respecto Procuraduría General de la República. Dictamen C-148-96, del 6 de setiembre de 1996.

Los funcionarios policiales no son la excepción a este respecto, pues constitucional y legalmente se les fija en doce horas el máximo de jornada diaria y en seis el máximo de días de trabajo por semana, sumando en total setenta y dos horas semanales con un día de descanso. Sobre este particular, la Sala Segunda ha señalado que *“la existencia de la jornada acumulativa semanal, permite una mejor distribución horaria según los intereses de la empresa y del trabajador (...) sin importar si un día laboró diez horas y otro cuatro, sino más bien si excedió el tope semanal.”*¹⁰¹

De manera tal que en circunstancias normales, la jornada de los servidores policiales, no puede sobrepasar las 12 horas diarias, ni las 72 semanales, con un receso en cada jornada efectivamente laborada, al igual que un día libre por cada 72 horas laborales.¹⁰²

El problema se presenta cuando se producen circunstancias *“anormales”*, tales como emergencias nacionales, elecciones, huelgas, toda vez que en opinión de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República, no rige la limitación de jornada indicada en el apartado anterior, ello en razón de la disponibilidad a que están sujetos, lo cual significa que esos trabajadores estarán obligados a prestar el servicio luego de las 12 horas diarias y las 72 semanales.¹⁰³

Se han definido casos de excepción o circunstancias especiales, a las calamidades de la naturaleza o emergencias nacionales, como huelgas, elecciones nacionales, festejos populares, y el interés público, como cuando se

¹⁰⁰ Procuraduría General de la República. OJ-071-99 del 10 de junio de 1999.

¹⁰¹ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Res: 184 de las 9:40 horas del 14 de junio de 1995.

¹⁰² Véase Procuraduría General de la República. Dictamen C-148-96 del 6 de setiembre de 1996.

¹⁰³ Véanse Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 1515-90 de las 14:12 horas del 2 de noviembre de 1990 y la Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República. OJ-071-99

requiere la prestación de un servicio, también excepcional, por parte de los funcionarios llamados a mantener el orden público.¹⁰⁴

Como podrá observarse, los casos de excepción pueden ser muy variados, con el agravante que ni la jurisprudencia de la Sala Constitucional ni la de la Procuraduría han establecido parámetros claros que diluciden en situaciones concretas, hasta donde llega la emergencia nacional o las circunstancias excepcionales. Ha habido casos en que un partido de fútbol, por decisión ministerial, se ha convertido en una emergencia nacional y se ha obligado a los funcionarios policiales a mantenerse “concentrados”, es decir laborando más de 12 horas diarias, mientras se resuelve la “emergencia”, tales horas extraordinarias por lo demás, no les son reconocidas.¹⁰⁵

Tanto la Sala Constitucional como la Procuraduría, han justificado esta situación partiendo del hecho de que con fundamento en la Ley General de Policía,¹⁰⁶ todos los funcionarios policiales perciben un sobresueldo fijo y permanente de un 25 % sobre el salario base por concepto de disponibilidad de servicio sin sujeción a horario, según las necesidades requeridas por las autoridades superiores del Ministerio de Seguridad Pública. Para esos órganos,

¹⁰⁴ En atención del Informe con Recomendaciones N° 08102-2000-DHR que emitió en setiembre del 2000 la Defensoría de los Habitantes, el Director General de la Fuerza Pública, emitió una Directriz con carácter obligatorio para los Directores Regionales y funcionarios policiales, sobre las Concentraciones Policiales y Disponibilidad, en la que se ordena “Disponer lo necesario para que, de acuerdo con la magnitud y naturaleza de las emergencias nacionales en las órdenes de concentración se indique claramente a las personas que laboran como policías bajo qué condiciones se les permitirá trasladarse a sus hogares, asistir a citas médicas o atender otros compromisos de carácter personal, de manera que durante estos períodos predomine en las unidades policiales un ambiente de comunicación y respeto, sin que sean afectados sus deberes policiales ni sus derechos laborales. Todas las personas que laboran como policías (...) una vez concluida su jornada laboral diaria con todo derecho pueden retirarse de sus lugares de trabajo, salvo cuando se presenten situaciones de emergencia nacional previamente declaradas por las autoridades jerárquicas de este Ministerio y por tanto autorizadas.” MSP. Dirección General Fuerza Pública. Circular N° 47 del 9 de octubre del 2000.

¹⁰⁵ Entrevista Sra. Xiomara Rojas Sánchez. Algunos agentes policiales, asesorados por el sindicato ANEP, han presentado reclamos administrativos al Ministro de Seguridad Pública, para que se les reconozcan las diferencias salariales dejadas de percibir cuando laboran días feriados. Véase “Agotamiento de Vía Administrativa” presentado por la agente policial, Noily Martínez Segura el 15 de marzo del 2002. Dicho reclamo fue declarado sin lugar con el argumento de “que el policía no está sujeto a límites de tiempo o de servicio para cumplir sus obligaciones (...) siendo que dicho funcionario se encuentra dentro de la excepción contemplada en los artículos 58 y 59 de la Carta Magna.” Véase Resolución N° 1285-02-DM de las 8:00 horas del 27 de marzo del 2002.

¹⁰⁶ Inciso d) del artículo 74 de LGP.

esa modalidad laboral - la disponibilidad -, permite al Estado como patrono, tener a su disposición a los funcionarios policiales, para cumplir con el cometido constitucional de resguardar el orden y la seguridad públicos. La Procuraduría ha advertido que esto es posible, *“dentro de los cánones de la razonabilidad y proporcionalidad que los derechos y garantías de los servidores exigen en el ámbito de las relaciones de servicio, creándose un sistema de disponibilidad de trabajo apto para cualquier circunstancia de emergencia que pueda darse en perjuicio del bien común.”*^{107 108}

Sin embargo, como se manifestó líneas atrás, la mayoría de los funcionarios policiales no están cubiertos por el régimen del Estatuto Policial, pues, carecen de la estabilidad que dicho sistema otorga y, además, por razones presupuestarias, antes explicadas, no se les reconocen los incentivos que dicta la Ley, entre ellos: el sobresueldo fijo por disponibilidad, con el cual se les perjudica doblemente, tanto en lo económico como en su derecho al límite de la jornada.

¹⁰⁷ Procuraduría General de la República. Dictamen C-148-96 y Opinión Jurídica OJ-071-99.

¹⁰⁸ Contrariamente la misma Procuraduría General de la República en un pronunciamiento solicitado por la Ministra de Justicia y Gracia, respecto al pago doble de los feriados de ley, asuetos y horas extras a los agentes de seguridad que laboran roles especiales en el Sistema Penitenciario Nacional – los cuales están incluidos en el Estatuto Policial- ha dicho que es procedente el pago doble de los feriados y asuetos. Asimismo, ha advertido que, el pago de horas extra es procedente si no existe sobresueldo de “disponibilidad” y únicamente cuando en casos excepcionales y de urgencia debe realizar funciones fuera de su jornada ordinaria, sea, en horas de descanso. El tiempo de descanso mientras se permanece en el centro de trabajo donde realiza las funciones no es jornada extraordinaria. Recuérdese que dicho dictamen, solo es vinculante para el Ministerio de Justicia y Gracia, no así para el Ministerio de Seguridad Pública. Véase Dictamen C-287-2002 del 16 de octubre del 2001.

Sección VI: Régimen disciplinario

El Estatuto Policial contempla un capítulo destinado a reglamentar el régimen disciplinario aplicable a los miembros de los cuerpos de policía. En este apartado se hará referencia al régimen disciplinario de los funcionarios policiales del Ministerio de Seguridad Pública en particular, aunque dicho régimen debe aplicarse a todos los miembros de los cuerpos de policía.

Hay que empezar mencionando que el régimen disciplinario de la Ley General de Policía está obligado a regirse por la garantía constitucional del debido proceso, garantía que contiene “toda una serie de derechos y principios tendentes a proteger a la persona humana frente al silencio, al error o a la arbitrariedad...”¹⁰⁹

Sin embargo, a pesar de los avances que se le pueden reconocer al desarrollo de los procesos disciplinarios que se abren contra los funcionarios policiales del Ministerio de Seguridad, esta garantía aún no se cumple plenamente. Esta situación obedece a varias causas que irán siendo abordadas en el desarrollo del presente apartado.

Para el caso del Ministerio de Seguridad Pública, el régimen disciplinario regulado en la Ley en el capítulo VI del Título III, ha sido desarrollado a través de varios decretos ejecutivos. Entre los más importantes están: el Decreto Ejecutivo N° 3658-S “Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública”, que fuera adicionado y modificado por otros decretos, entre ellos el N° 23071-SP del 5 de abril de 1994; el N° 23880-SP del 6 de diciembre de 1994 denominado “Reglamento de Servicio de la Cuerpos Policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública” y el N° 28856-SP del 24 de julio del 2000, denominado “Reglamento del Departamento Disciplinario Legal.”

¹⁰⁹ Véase Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 1739-92 de las 11:45 horas del 1° de julio de 1992, entre otros.

El régimen disciplinario lo conforma una serie de normas relativas a los tipos de faltas y sanciones, a los criterios para definir las, al procedimiento de las investigaciones disciplinarias, suspensiones, prescripciones y el despido.

E. Tipos y criterio para definir faltas

La Ley establece dos tipos de faltas atribuibles a los funcionarios policiales en el ejercicio de sus funciones, las faltas leves y las faltas graves.¹¹⁰

Los criterios para definir las faltas se regulan en el artículo 73, que toma muy en cuenta el carácter de funcionarios del servicio público que ostentan estos servidores. Conforme con esa norma las faltas de los funcionarios policiales se determinarán de acuerdo con los siguientes parámetros: el grado de dolo o culpa en la conducta constitutiva de la infracción, el modo de participación, sea como actor, cómplice o instigador, el grado de perturbación real en el funcionamiento normal de la prestación del servicio y en su trascendencia para la seguridad ciudadana, los daños y perjuicios ocasionados, los efectos reales de la falta sobre la consideración y el respeto debidos a la ciudadanía, los subalternos o las superiores del infractor, y el grado de quebrantamiento de los principios de disciplina y jerarquía, necesarios para el buen desempeño de las fuerzas policiales.

Como puede observarse, los criterios antes descritos están cargados de términos indeterminados, que exigen del operador del derecho que los aplique con objetividad y, en general, realice el mejor uso de la sana crítica racional.

¹¹⁰ Artículo 72 LGP y artículo 76 del Decreto Ejecutivo N° 23880-SP del 6 de diciembre de 1994.

a) Faltas leves

La Ley no define qué se entiende por faltas leves, el que las describe es el Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales adscrito al Ministerio de Seguridad Pública en su artículo 77.

Se consideran faltas leves las ofensas de palabra hacia los compañeros de trabajo, las llegadas tardías¹¹¹, recibir visitas de carácter personal, sin autorización, durante horas de servicio, emplear vocabulario y gestos indebidos o mantener conversaciones innecesarias que perjudiquen las buenas relaciones humanas o retarden la prestación del servicio, hacer ostentación de la investidura de autoridad pública para obtener ventajas de cualquier índole, usar en forma indebida las comunicaciones oficiales, radiales, telefónicas y escritas, utilizar insignias o emblemas de cualquier especie en el uniforme reglamentario, que no sean las oficiales y autorizadas; recibir el servicio con exceso de barba y cabello, o no guardar las debidas normas de aseo y buena apariencia personal, realizar actos indecorosos en lugares públicos, darse a la ingesta desmedida de alcohol o cualquier otra sustancia enervante que lleve a situaciones que riñan con las buenas maneras y costumbres. Si la situación se presentara en horas de servicio, la falta se considerará grave.

Finalmente, la norma dispone que si un servidor policial es reincidente en la comisión de faltas leves en término de tres meses, se considerará que incurrió en falta grave y será objeto de un procedimiento disciplinario.¹¹²

¹¹¹ Son llegadas tardías los atrasos injustificados mayores de cinco minutos y que no excedan de veinte minutos. Si el funcionario acumula cuatro llegadas tardías en un mismo mes calendario la falta se convierte en grave. Las sanciones van desde un día de suspensión hasta despido sin responsabilidad patronal, lo que puede ocurrir cuando se computen ocho o más llegadas tardías.

b) Faltas graves

La Ley considera faltas graves las siguientes:

b.1) La violación del juramento de lealtad a la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes de la República.

b.2) Cualquier conducta tipificada en las leyes penales como delito doloso.

b.3) La violación reiterada de los trámites, plazo o los demás requisitos procedimentales, exigidos por el ordenamiento jurídico para la tutela de los derechos ciudadanos.

b.4) Las actuaciones arbitrarias, discriminatorias o claramente inspiradas en posiciones político partidistas, que afecten las libertades ciudadanas, la dignidad de las personas o los derechos humanos.

b.5) El uso indiscriminado, innecesario o excesivo de la fuerza en el desempeño de sus labores.

b.6) La violación de la discreción debida y del secreto profesional en asuntos confidenciales.

b.7) Cualquier abuso de autoridad o maltrato urgente, en los hechos y las circunstancias graves en que sea obligatoria su actuación.

b.8) La renuencia a prestar auxilio urgente, en los hechos y las circunstancias graves en que sea obligatoria su actuación.

b.9) El abandono injustificado del servicio.¹¹³

b.10) El ejercicio de actividades públicas o privadas, incompatibles con el desempeño de sus funciones.¹¹⁴

b.11) La falta manifiesta de colaboración con el Organismo de Investigación Judicial o a las otras fuerzas de policía.

b.12) La embriaguez habitual o el uso de drogas no autorizadas durante el servicio.

¹¹² Artículo 77 Decreto Ejecutivo N° 23880-SP del 6 de diciembre de 1994.

¹¹³ Por un día de ausencia injustificada el servidor policial puede ser suspendido hasta por cuatro días sin goce de salario. Véase art. 81 Decreto Ejecutivo N° 23880-SP del 6 de diciembre de 1994.

¹¹⁴ La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Res: N° 511-01 de las 9:30 horas del 29 de agosto del 2001, avaló el despido de un funcionario policial al considerar que éste incurrió en falta a su

b.13) La portación de un arma antirreglamentaria.

b.14) La aceptación o el recibo de cualquier promesa de beneficio susceptible de apreciación pecuniaria diferentes de los que, legal y reglamentariamente, les correspondan.¹¹⁵

Además, la Ley estima falta grave, toda conducta sancionada como tal por el Código de Trabajo (inciso ñ, artículo 75).

La delimitación realizada por la Ley, amplía el espectro de faltas graves que se establecen para otros servidores públicos. Denota la complejidad de la función policial y el alto grado de responsabilidad exigida para la profesión de policía. Además, marca el interés del legislador por sancionar toda aquella conducta de este funcionario que tenga un carácter político partidista, que afecte las libertades ciudadanas, la dignidad de las personas, sea omisa y vaya en desmedro de una función policial eficiente y protectora de los derechos humanos de los ciudadanos.

F. Sanciones

a) Para faltas leves

La Ley dispone que las faltas leves se pueden sancionar con apercibimiento oral y escrito. (Art. 72 LGP y 83 del Reglamento) y establece un debido proceso de carácter sumario para la aplicación tales sanciones.

En el caso del apercibimiento escrito, exige que al servidor se le haga saber el hecho que originó la infracción y los fundamentos que motivan la sanción disciplinaria. (Art. 74 LGP)

relación estatutaria, que faculta al Ministro de Seguridad Pública para ordenar su despido, cuando ejecutó actos de violencia doméstica, aunque estos se dieran fuera de la jornada de trabajo.

El procedimiento para estos ha sido desarrollado por el “Reglamento del Departamento Disciplinario Legal”,¹¹⁶ de la siguiente manera:

Deberá hacerse un emplazamiento al interesado sobre el carácter y fines del procedimiento, se le advertirá su derecho por presentar argumentos y aportar las pruebas pertinentes, se le dará acceso al expediente, derecho por hacerse representar por un abogado. Se le notificará la resolución final y los motivos en que se funda y, finalmente, se le dará el derecho a recurrir la decisión tomada.¹¹⁷

A pesar de ello, los dirigentes sindicales de este sector se quejan de que en la mayoría de las amonestaciones escritas no se aplica este procedimiento.¹¹⁸

b) Para faltas graves

Las faltas graves se sancionan con suspensión sin goce de salario, que puede ser desde un día hasta por treinta días sin goce de salario, y el despido sin responsabilidad patronal.¹¹⁹

G. Suspensión provisional

Como medida cautelar, la Ley General de Policía faculta¹²⁰ a la Administración para suspender provisionalmente a un funcionario policial de quien se presume la comisión de una falta grave, mientras se lleve a cabo el procedimiento disciplinario correspondiente que defina su situación. Tal suspensión, en todos los casos, será con goce de salario.

¹¹⁵ La mayoría de lo que la ley denomina faltas graves están contempladas como principios en el “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, Art. 10. , aprobado en la 106ª Sesión Plenaria de las Naciones Unidas del 17 de diciembre de 1979.

¹¹⁶ Se refiere al Decreto Ejecutivo N° 28856-SP.

¹¹⁷ Véase: Artículo 2, párrafo 4, Reglamento Departamento Disciplinario Legal.

¹¹⁸ Entrevista Sra. Xiomara Rojas Sánchez, Secretaria General de SITECO.

¹¹⁹ Artículo 72 LGP y 83 del Reglamento.

¹²⁰ Artículo 76 LGP.

Con fundamento en el Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, le corresponde al Viceministro, sin perjuicio de las facultades del Ministro para ese efecto, ordenar suspender provisionalmente con goce de salario al servidor sujeto de un proceso disciplinario, por el tiempo que se estime conveniente y con posibilidad de prórroga, mientras se realizan las diligencias de investigación o de instrucción disciplinarias correspondientes.¹²¹

B. El despido

El despido constituye la sanción más gravosa que el ordenamiento jurídico dispone para un trabajador. La Ley General de Policía autoriza el despido sin responsabilidad patronal, para aquellos servidores que hayan incurrido en las faltas graves debidamente comprobadas que ella misma establece, y las del artículo 81 del Código de Trabajo. Además, autoriza el despido cuando se haya comprobado la ineficiencia o impericia manifiesta del funcionario policial en el desempeño de sus funciones.¹²²

No podrá considerarse justificado el despido de un servidor policial, si antes no se ha realizado el procedimiento administrativo establecido en La ley.

Como consecuencia del despido sin responsabilidad patronal, el funcionario policial es inhabilitado para reingresar a cualquier otro cuerpo policial durante un período de cinco años.¹²³

¹²¹ Artículo 7, inciso 5) Decreto N° 3658-S. "Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública".

¹²² Artículo 72 LGP y 88 del Reglamento.

¹²³ Artículo 73 LGP.

Sección VII: Procedimiento en la investigación disciplinaria

El régimen disciplinario del Estatuto Policial establece un procedimiento administrativo para la investigación de las faltas graves atribuidas a los funcionarios policiales.¹²⁴ Asimismo, el Decreto Ejecutivo N° 28856-SP dispone que el Departamento Disciplinario Legal, es la instancia “*técnica especializada, exclusivamente para efectos de tramitación disciplinaria y de responsabilidad civil que deriven de las faltas e irregularidades de los servidores del Ministerio de Seguridad Pública*”. En principio, este procedimiento se rige por la garantía del debido proceso constitucional y por las normas de la Ley General de la Administración Pública¹²⁵.

No le está permitido a la Administración, en este caso al Ministerio de Seguridad Pública, sancionar por falta grave a sus funcionarios, si antes no lleva a cabo un procedimiento administrativo disciplinario.¹²⁶

B. Procedimiento administrativo disciplinario

El Reglamento del Departamento Disciplinario Legal dispone de manera detallada los procedimientos por seguir en el Departamento responsable. En este caso: el Disciplinario Legal, cuando se lleve a cabo un procedimiento disciplinario administrativo contra un funcionario policial. Tiene entre sus competencias ser el Órgano Director de los Procedimientos Administrativos de primera instancia y emite la recomendación, en principio, con autonomía de criterio, ante el órgano competente de decisión, competencia que reglamentariamente se le ha otorgado al Viceministro de Seguridad Pública.

¹²⁴ Artículo 78 LGP.

¹²⁵ Artículo 2 Reglamento del Departamento Disciplinario Legal, Decreto Ejecutivo N° 28856-SP.

¹²⁶ Véanse entre otros Sala Constitucional Corte Suprema de Justicia. Res: N° 6242-94 de las 11:48 horas del 21 octubre de 1994, y Reglamento de Servicio, artículo 88.

El Departamento Disciplinario del Ministerio de Seguridad Pública está dividido en cuatro secciones y cada una cuenta con su jefe respectivo. Tres secciones se encargan de los trámites de instrucción y elaboración de proyectos de resolución de los procedimientos disciplinarios. Las secciones que conforman el Departamento Disciplinario son: Sección de Inspección Administrativa, Sección de Inspección Policial, Sección de Colisiones y la Sección de Asuntos Internos.

Para los efectos del presente trabajo de investigación, interesa hacer referencia a la Sección de Asuntos Internos y a la Sección de Inspección Policial, en particular esta última, porque es la que se encarga de tramitar la instrucción de todos los asuntos por faltas disciplinarias de todos los servidores policiales de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Policía y demás normativa legal y reglamentaria que rige la relación de servicio de los miembros de la fuerza pública del Ministerio de Seguridad Pública.

La Sección de Asuntos Internos se encarga de realizar las diligencias previas de investigación y recolección de indicios y elementos probatorios con respecto de las irregularidades y faltas disciplinarias en que puedan verse involucrados todos los servidores del Ministerio de Seguridad, entre ellos los policiales.¹²⁷

Interesa, más que hacer referencia al procedimiento mismo que de por sí está establecido en la Ley y en los reglamentos a que se ha hecho referencia, dar cuenta de las vicisitudes que en la experiencia profesional se ha logrado detectar en estos procesos.

a) Duración del Procedimiento Administrativo

La Ley General de la Administración Pública establece en el numeral 261 que el procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación.

¹²⁷ Véase Reglamento del Departamento Disciplinario Legal.

Al respecto, tanto la Sala Constitucional como la Procuraduría General de la República han advertido sobre la forma como se debe computar el plazo de los dos meses cuando la decisión de realizar el procedimiento es de oficio, es decir, a instancia de la Administración como ocurre en el procedimiento disciplinario que nos ocupa, en cuyo caso, el plazo de los dos meses comienza a correr a partir de que el Órgano Director de Procedimiento decreta su inicio y lo notifique a las partes.¹²⁸

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha indicado que existen ciertos supuestos que permiten que el plazo del procedimiento se amplíe, “lo que ha de ser establecido en cada caso concreto, atendiendo: a la complejidad del asunto, la consulta de los litigantes y de las autoridades, las consecuencias para las partes de la demora, las pautas y márgenes ordinarios de los tipos de proceso de que se trata, y el estándar medio para la resolución de asuntos similares, por autoridades de la misma materia.”¹²⁹

Es decir, en la práctica el plazo de dos meses, excepcionalmente y de manera razonable, puede extenderse, atendiendo a las particularidades de éste, por ejemplo a su complejidad, a la gran cantidad de testigos, de las pruebas, entre otros.

Sin embargo, la práctica en el Ministerio de Seguridad Pública es que un considerable número de procedimientos disciplinarios se resuelven en más de dos meses y no siempre debido a la complejidad de los mismos¹³⁰. Ha habido procedimientos que se abrieron en el 2000 y fueron resueltos hasta el 2001, otros han durado más de 10 meses,¹³¹ en detrimento del principio del debido proceso. Además, ocasiona que se interpongan contra ellos excepciones de prescripción

¹²⁸ Sala Constitucional Corte Suprema de Justicia. Res: N° 6242-94 de las 11:48 horas del 21 octubre de 1994

¹²⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 6747-94

¹³⁰ Entrevista con Sra. Xiomara Rojas Sánchez y revisión de expedientes administrativos disciplinarios.

que deben ser resueltas a favor de los interesados, siendo que en gran cantidad de casos, la Administración había probado las faltas graves de los servidores; constituyendo esta situación una sanción para el Ministerio de Seguridad Pública por no realizar los actos en el plazo estipulado para darles cumplimiento.

b) Quien instruye no es quien redacta la resolución recomendativa

Hay que empezar manifestando que el procedimiento disciplinario tal y como está concebido adolece de una defecto que a juicio de quien escribe, afecta el debido proceso de los funcionarios policiales que son objeto de éste cuando son imputados por faltas graves.

Es necesario advertir, que antes de iniciar un procedimiento disciplinario, la Sección de Asuntos Internos lleva a cabo una investigación preliminar, que consiste en la realización de entrevistas y recibo de declaraciones a funcionarios públicos y particulares; cuando es necesario levanta actas sobre inspecciones oculares y sobre cualquier otro tipo de evidencias, luego de lo cual elabora un informe y remite el resultado de tales investigaciones a la Jefatura del Departamento Disciplinario Legal a fin de que éste ordene la instrucción del procedimiento o el archivo del expediente. Los funcionarios que realizan estas diligencias no son los mismos que integran el Órgano Director del Procedimiento Disciplinario.

Como se mencionó antes, la Sección de Inspección Policial es la encargada de instruir el procedimiento. Esto significa que los funcionarios de esa Sección inician el procedimiento administrativo disciplinario mediante un auto de apertura, por medio del cual se emplaza al funcionario imputado sobre el carácter y los fines del procedimiento, se le da una citación para la audiencia oral y privada, se le informa de su derecho a presentar argumentos y aportar las pruebas pertinentes,

¹³¹ Véanse Expedientes Administrativos N° 2362-2000, 232-2001, 268-2001, 1253-2001, 1535-2001, 159-2002, 178-2002, 425-2002, entre otros.

de su derecho de acceso al expediente, de su derecho por hacerse representar por un abogado y los recursos que puede presentar.

Los responsables de la instrucción disciplinaria (instructores), en cada caso, pueden solicitar informes, realizar consultas e indagaciones según lo estimen pertinente, en todas las dependencias del Ministerio. Asimismo, realizan la audiencia oral y privada, reciben las declaraciones de los testigos y del funcionario procesado, así como todas las pruebas que se aporten al expediente. Sin embargo, los instructores, no redactan la resolución de recomendación sobre el procedimiento. Es decir, el funcionario que lleva a cabo la instrucción no es el mismo que redacta la resolución recomendativa, con lo que a juicio de quien escribe, se violentan los principios de inmediación de la prueba y de la identidad física del juzgador, por cuanto la prueba no llega a la persona que redacta la resolución de manera directa, inmediata y simultánea, en otras palabras, no ha estado “en comunicación directa con los sujetos del proceso”, lo que hace es leer lo que se aportó al expediente, y sobre ello redacta su recomendación, de manera que recibe la prueba, por así decirlo alterada, con el agravante de que son cientos los casos que debe resolver diariamente.

Finalmente, es el Jefe del Departamento Disciplinario Legal, quien firma la resolución recomendativa, esto una vez que el Jefe de la Sección Inspección Policial le ha dado el visto bueno.¹³²

c) Segunda audiencia oral y privada

Otro problema que se da en los procedimientos disciplinarios que se llevan a cabo en la Sección Inspección Policial, es la práctica, que se ha convertido en regla,¹³³ de realizar una segunda audiencia oral y privada. Esto ocurre en la mayoría de los casos porque el Ministerio de Seguridad Pública no logra hacer

¹³² Artículo 6 c) Reglamento Departamento Disciplinario Legal.

¹³³ Entrevista Licda. Yamileth Rivera Rayo, Jefe Sección Inspección Policial del Ministerio de Seguridad Pública.

llegar a la primera audiencia – que debería ser la única - concedida al funcionario imputado de una falta, a sus testigos, lo que hace que se suspenda y se solicite al Ministro la autorización para realizar una segunda, autorización que por lo general es concedida.

Conforme con el artículo 309 de la Ley General de la Administración Pública, *“El procedimiento ordinario se tramitará mediante una comparecencia oral y privada, ante la Administración, en la cual se admitirá y recibirá toda la prueba y alegatos de las partes que fueran pertinentes”*. Es decir, la prueba ofrecida debe ser recibida o evacuada en el mismo acto de la comparecencia. Esto va tanto para el servidor público como para la Administración, toda vez que una de las características del procedimiento administrativo es su celeridad. “De ahí, la oralidad y diversas disposiciones como la contenida en el artículo 318 ejúzdem donde se persuade sobre la no pérdida de tiempo, o en el inciso 4) del 319, donde se prohíbe celebrar más de dos comparecencias, teniendo lugar la segunda solo en circunstancias excepcionales.”¹³⁴

Sobre el particular, la misma Ley citada dispone en el artículo 309. 3), la posibilidad de una segunda convocatoria cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final, y las diligencias pendientes así lo requieran. Se trata de casos en donde deben recibirse a muchos testigos, o donde los involucrados en los mismos hechos, son varios. Es decir, el espíritu de esta norma no es para cubrir la negligencia de la Administración que no pudo hacer comparecer a sus testigos en el caso concreto, y retrasar así la resolución de un expediente, hasta que ella quiera, como está ocurriendo con las segundas audiencias en el Ministerio de Seguridad Pública.

Con esta práctica, también, se violenta el debido proceso, la economía procesal y la celeridad del procedimiento administrativo, además de que al

¹³⁴ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 16 de las 14:30 horas del 16 de febrero de 1996.

funcionario afectado se le mantiene en una situación de angustia ante un proceso disciplinario inconcluso.

d) Aplicación inmediata de las resoluciones de primera instancia, antes de que se resuelvan los recursos de apelación

La Ley General de la Administración Pública autoriza al funcionario quien ha sido objeto de un procedimiento disciplinario resuelto en su contra a impugnar el acto final del jerarca, en la misma sede administrativa.

En el procedimiento disciplinario administrativo que se analiza, el funcionario policial puede presentar los recursos ordinarios que establece la Ley contra el acto final, ya sea de revocatoria o apelación.

Asimismo, el artículo 228 dispone que “la Administración deberá dar cumplimiento a los actos administrativos firmes, a cuyo efecto serán aplicables las disposiciones del capítulo de ejecución de sentencias de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Administrativa”.

Se entiende que están firmes aquellos actos que ya no son impugnables en la vía administrativa ni judicial. En otras palabras, las resoluciones que el Órgano Decisor, sea la Viceministra de Seguridad Pública en este caso, en calidad de primera instancia, le ha notificado al funcionario policial interesado, no son actos firmes, por cuanto pueden ser impugnados ante la misma Administración.

Sin embargo, el Ministerio de Seguridad ha mantenido la práctica, a juicio de quien redacta, violatoria del debido proceso, de ejecutar las sanciones disciplinarias, sean suspensiones sin goce de salario o despidos, una vez notificada la sanción al funcionario policial, sin esperar que se resuelvan los recursos, en otras palabras, sin que el acto esté firme. Para realizar esto, se

fundamenta en el Reglamento del Departamento Disciplinario Legal (Decreto Ejecutivo N° 28856-SP), cuyo artículo 3 en el párrafo 5 establece:

“Compete al Departamento de Recursos Humanos, realizar las diligencias de notificación y ejecución de la sanción. De previo a la ejecución de la sanción la resolución debe notificarse en debida forma al afectado, con los motivos que la fundamentan, indicándose los recursos ordinarios que proceden contra la misma, el término para interponerlos y el órgano ante quien debe interponerse...”

En este punto, hay que decir que un reglamento ejecutivo es inferior a la ley, por lo que no *“puede violar lo que la ley dispone o permitir lo que ella prohíbe. Dentro de ese orden de ideas, el Reglamento ejecutivo no puede crear nuevas obligaciones ni suprimir derechos contenidos en la ley que regula.”*¹³⁵ En este caso, la disposición del reglamento comentado es, no solo contraria a la ley, sino que su aplicación resulta nociva para un ejercicio eficiente de la función policial y de respeto de los derechos de sus trabajadores.

Esta práctica violenta el debido proceso y provoca grandes problemas tanto al trabajador afectado como al Ministerio de Seguridad mismo, porque si luego del procedimiento administrativo, la Viceministra de Seguridad resuelve suspender o despedir al funcionario policial, éste tiene un plazo de tres días para solicitar la revocatoria de tal resolución. Sin embargo, el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio, argumentando el principio de legalidad, aplica dicha norma, sin tomar en cuenta si el trabajador apeló la resolución o no, y procede a sancionarlo conforme establece la resolución, ya sea con varios días de suspensión o con el despido.

En el primer caso, significa que el trabajador deja de laborar los días que dispone la sanción y se le rebaja simultáneamente el salario; en el segundo, significa el cese definitivo del funcionario. Curiosamente, en muchos casos, una

vez notificado, al trabajador sancionado se le rebaja el monto del salario correspondiente, sin embargo, no se le suspende durante los días correspondientes, en razón de que el servidor presentó recurso de apelación contra la resolución que lo sancionó. En otras palabras, al trabajador se le sanciona económicamente, pero no se otorgan los días que no le han pagado, lo que demuestra lo irrazonable de la práctica descrita.

Ahora bien, si el recurso del trabajador es acogido, y la resolución revocada, como ocurre frecuentemente sobre todo por prescripción de la acción para sancionar las faltas, al trabajador suspendido se le debe reintegrar el monto del salario que le fue rebajado, pero no se le puede pedir que reponga los días que no laboró mientras estuvo suspendido. Es decir, en este caso, es el servicio público el que se ve afectado, por cuanto el funcionario se mantuvo sin laborar durante los días que duró la suspensión, pero al final esta sanción es revocada. Asimismo, la devolución del monto del salario que le fue rebajado al trabajador no ocurre de manera expedita y han habido funcionarios que han tenido que esperar hasta un año para que les reintegren ese dinero, con el consecuente perjuicio económico que esto significa.

La situación es aún más angustiosa en el caso de que la resolución de primera instancia, ordene el despido del funcionario, toda vez que a éste se le cesará una vez notificado.

Si el funcionario apela el despido y luego de varios meses, la resolución es revocada, el Ministerio de Seguridad Pública debe reinstalarlo en su puesto, lo que efectivamente cumple. Sin embargo, el problema está en el reintegro de los salarios dejados de percibir durante el tiempo que estuvo cesado el trabajador, ello por cuanto el Ministerio considera que no está compelido a devolver tales salarios obligando con esa práctica, a que el trabajador acuda a la vía ordinaria laboral

¹³⁵ Hernández Valle (Rubén). El Derecho de la Constitución. Volumen I, Editorial Juricentro, San José, 1993, p.626.

para que se le reconozca y cancele la deuda, con el consecuente gasto de tiempo y recursos tanto para el servidor afectado como para el Estado.

En estos casos, la Administración ha argumentado *“que si bien es cierto que el actor fue despedido, este acto se realizó justificadamente y el motivo por el cual se le reinstaló fue debido a que, el plazo de prescripción para aplicar dicha sanción disciplinaria ya había transcurrido, lo que a la postre conllevó a que se le reinstalara.”*¹³⁶

Con semejante fundamento, olvida la Administración que en los casos en que el acto administrativo de despido es revocado, no se está ante un despido improcedente. Al respecto, los tribunales de trabajo han advertido que en esos casos *“no se trata de determinar si las causales que dieron origen al despido se produjeron o no, ya que este tema quedó debidamente solucionado en la vía administrativa al ser revocado el acto que originó el despido, se trata de analizar la procedencia o no del pago de salarios durante el tiempo que el trabajador estuvo cesado involuntariamente y digo involuntariamente, ya que el cese se dio por un acto administrativo contrario a derecho, y no tiene por qué sufrir el trabajador un deterioro de ingresos salariales, por un acto imputable únicamente a la administración, la cual dejó pasar los plazos otorgados por la Ley para disciplinar a sus empleados.”*¹³⁷

Al revocar la propia Administración el acto de despido, éste no nació a la vida jurídica, por lo que no tiene por qué traer consecuencias negativas al trabajador.

En opinión de quien escribe, todo esto se puede evitar si con fundamento en la garantía del debido proceso constitucional, los principios de eficiencia y eficacia y el artículo 228 de la Ley General de la Administración Pública, el Ministerio de

¹³⁶ Juzgado de Trabajo, Segundo Circuito Judicial de San José, Sentencia de Primera Instancia N°7442 de las 14:16 horas del 23 de octubre del 2000. Ordinario laboral de FCHR contra El Estado.

¹³⁷ Idem.

Seguridad Pública procede por administrar las sanciones disciplinarias a los funcionarios policiales, una vez que han sido resueltos los recursos presentados por los afectados y se haya agotado la vía administrativa, como ocurre a este respecto en el Régimen de Servicio Civil.¹³⁸

La Sala Constitucional, al resolver un recurso de amparo de un funcionario tutelado por el Régimen de Servicio Civil, fue clara al señalar que ejecutar un despido estando apelado violenta el debido proceso “...*En los hechos probados quedó claramente establecido que el recurrente apeló la resolución N° 9400 emitida por el Tribunal de Servicio Civil, y se le dio el curso correspondiente, (...) por lo que resulta improcedente (...) la acción de personal número ... de cese de funciones, pues no existía para ese entonces resolución firme que determinara el despido del recurrente...*”¹³⁹

A juicio de quien escribe y, en aras de la garantía constitucional del debido proceso, esta lógica debe aplicarse, también, a los funcionarios policiales quienes gozan de la tutela de un Estatuto Policial.¹⁴⁰

B. Plazos de prescripción

La Ley General de Policía dispuso en el artículo 77,¹⁴¹ que las faltas leves prescriben en un mes y las faltas graves en dos años, tal prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento disciplinario.

¹³⁸ Véase artículo 44 Estatuto Servicio Civil. Ley N°1581 y sus reformas.

¹³⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 0916-00 de las 18:06 horas del 26 de enero del 2000.

¹⁴⁰ En entrevista concedida por la Sra. Xiomara Rojas, Secretaria General de SITECO, manifestó que el actual Ministro de Seguridad Pública, encuentra razonable y lógico, que al menos en los casos de las sanciones disciplinarias que conlleven días de suspensión, éstas no sean aplicadas, sino una vez resueltos los recursos correspondientes, sin embargo, considera que aún hay resistencia de los mandos medios para acatarla, por lo que esta disposición, que se le ha comunicado verbalmente al sindicato aún no se cumple.

¹⁴¹ Asimismo el artículo 83 del Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública. Decreto Ejecutivo N°23880-SP del 6 de diciembre de 1994.

Como se ha venido manifestando, el legislador tomó en cuenta las características particulares de la función policial a la hora de regular la relación de servicio con sus trabajadores, en razón de ello, estableció normas que no siempre se aplican al resto de los funcionarios públicos, sujetos a otros regímenes estatuarios. Una de ellas es el plazo de prescripción de las faltas graves, que es de dos años.¹⁴²

Así, dispone el artículo 3 del Reglamento del Departamento Disciplinario Legal,

“Artículo 3. (...)

El órgano decisorio, debe disponer lo pertinente dentro del plazo de un mes, contado a partir de la fecha en que el resultado de la instrucción llegue a su Despacho y podrá apartarse de las recomendaciones del Departamento Disciplinario Legal, razonando los motivos de hecho y de Derecho en que funda su decisión. Dentro de ese mismo mes debe notificarse la decisión al afectado, de lo cual se dejará constancia en expediente respectivo.”

Esta norma reglamentaria tiene sus orígenes en el artículo 603 del Código de Trabajo, el cual establece:

“Los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección.”

¹⁴² Sobre el plazo de prescripción de la acción para sancionar las faltas graves de los funcionarios públicos, “Es preciso agregar que, existe jurisprudencia de nuestros Tribunales de Trabajo que en punto al término de prescripción, ha considerado que el supracitado artículo 99 inciso c) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil no es aplicable porque consideran que el plazo mensual fue ampliado y reformado por el 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que rige a partir del cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, ordinal que establece un término prescriptivo disposiciones jurídicas de dos años y que estiman debe aplicarse en casos como éstos, en los cuales las jefaturas carecen de competencia directa para gestionar los despidos o para despedir. Ese artículo dispone:

"Artículo 71.- La responsabilidad del servidor de la Hacienda Pública prescribirá en el plazo de dos años, contados a partir del conocimiento comprobado de la falta por parte del órgano competente, para iniciar el respectivo procedimiento sancionatorio. Para estos efectos, quedan reformados, respecto de los funcionarios o de los servidores públicos el artículo 603 del Código de Trabajo y cualesquiera otras que se le opongan..." Véase Tribunal Superior de Trabajo, Sección Segunda. Res: 1108, de las 11:05 horas del 21 de noviembre de 1997. No se comparte esta opinión por cuanto el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría es aplicable para aquellos funcionarios que administran la hacienda pública, de manera que al menos en aquellas faltas en que no está en juego el patrimonio del Estado no debería aplicarse.

De manera reiterada, los tribunales de trabajo han interpretado la norma anterior en el sentido de que cuando el patrono es alguna de las instituciones del Estado, el derecho y la acción para despedir a un trabajador no se computa a partir de la iniciación de la investigación que se ordene levantar para comprobar la respectiva falta, sino desde el momento cuando terminada esa información, el resultado de ésta se pone en conocimiento del funcionario o entidad encargada de resolver.¹⁴³

La Procuraduría General de la República se ha pronunciado en términos similares para definir el punto de partida del plazo de la prescripción que tiene el Estado - Patrono, para imponer las sanciones disciplinarias a los servidores públicos. Así, en el Dictamen C-15-2000 del 20 de julio del 2000 advirtió,

“ ..., el término de la prescripción para que el patrono – Estado ejerza su acción correctiva y en consecuencia el derecho respectivo, comenzará a correr desde que se dio causa para la separación del funcionario, o desde que fueron conocidos los hechos. Sin embargo, ha sido reiterado el criterio de los Tribunales de Trabajo, de que entratándose del Estado o de cualquiera de sus instituciones, dicho plazo empieza, una vez finalizada la investigación y puesta ésta, en conocimiento del Órgano competente para la decisión final.”

Tanto la Ley General de Policía como el Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales remiten al Código de Trabajo para integrar, delimitar y completar la legislación policial. Esto es así en los casos de las siguientes normas:

1. Ley General de Policía: el artículo 75, que se refiere al elenco de las faltas graves, cuando dispone que también constituye falta grave “cualquier otra conducta sancionada con despido en el Código de Trabajo”; el artículo 82 faculta el despido justificado cuando el servidor incurra en cualquiera de las causales establecidas en el artículo 81 del Código de Trabajo.

¹⁴³ Véase Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 58, de las 15:40 horas del 17 de mayo de 1989.

2. El Reglamento de Servicio: el artículo 175 dispone que en lo no regulado por el reglamento se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código de Trabajo.

Como puede observarse, el Código de Trabajo debe aplicarse, integrarse, delimitarse y complementarse a la hora de aplicar el ordenamiento jurídico que rige la relación de servicio entre el Estado y los funcionarios policiales, ello constituye un principio integrante del debido proceso.

Lo anterior implica que, en lo referente a los plazos de prescripción para disciplinar las faltas de los servidores policiales incorporados al Estatuto Policial, el Ministerio de Seguridad Pública cuenta con el término de dos años a partir del día cuando el funcionario comete el hecho que constituya falta grave, para iniciar el procedimiento disciplinario. En otras palabras, el plazo de dos años corre para la apertura del procedimiento disciplinario administrativo.¹⁴⁴ Luego de ello, la Administración cuenta con dos meses para concluir dicho procedimiento, plazo que puede ser extendido razonablemente si existieran circunstancias de particular complejidad que obligaran alargarlo, como se explicó antes.

Una vez realizada la última actuación procesal, la Administración está obligada a dictar la resolución dentro del mes siguiente de esta fecha y notificársela al servidor afectado en ese mismo mes.

A criterio de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Seguridad Pública, el plazo dos años que tiene la Administración para iniciar los procedimientos disciplinarios, rige para todos los funcionarios policiales, estén amparados al Régimen del Estatuto Policial o no, es decir, tengan estabilidad o no.

¹⁴⁴ Similar criterio ha exteriorizado la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Seguridad Pública, en el Oficio N° 7244-2002 AL del 19 de agosto del 2002, suscrito por el Lic. Joaquín Soto Mora. Director y dirigido al Ministro de Seguridad Pública a propósito de una consulta sobre el particular a la Procuraduría General de la República, consulta que a la fecha en que se escribe este trabajo no ha sido resuelta.

La autora no comparte esta posición, por cuanto, como se ha venido manifestando, a pesar de que la Ley General de Policía debe aplicarse a todos los funcionarios policiales, existen algunos – la mayoría - que no han sido incorporados al Régimen del Estatuto Policial, que conforme con dicha normativa, solo puede aplicarse a los miembros de la fuerza pública nombrados de conformidad con las normas prescritas en ella y sus reglamentos.¹⁴⁵

Así las cosas, a juicio de quien escribe, al no estar tutelados ni incorporados en la forma que estipula la Ley en el Estatuto Policial, tampoco les puede ser aplicado el plazo de prescripción de dos años que estipula el artículo 77 de la Ley General de Policía. De esta manera, para los funcionarios policiales excluidos del régimen del Estatuto Policial rige únicamente el artículo 603 del Código de Trabajo, en materia de prescripción, ello significa que una vez conocidos los hechos que pudieran constituir falta grave, el Ministerio de Seguridad cuenta con el término de un mes - no dos años - para iniciar el procedimiento disciplinario de aquellos funcionarios policiales no incorporados al Estatuto Policial, conforme lo señala la Ley.

Sección VIII: Derechos colectivos de los agentes policiales

El Estatuto Policial de la Ley General de Policía regula algunos de los aspectos de la relación de servicio entre los servidores policiales y el Estado, tales como derechos individuales y deberes de los servidores, selección, reclutamiento, promoción, traslados, régimen disciplinario y el despido. Sin embargo, no reguló el derecho de estos servidores a participar en organizaciones sindicales, a la negociación colectiva o a la huelga, que se resumen en las garantías básicas en materia libertad sindical y son reconocidos por la doctrina como derechos

¹⁴⁵ Véase artículo 52 LGP.

humanos fundamentales. Esto obliga por integrar, delimitar la legislación policial con otras normas del ordenamiento jurídico que conceden tales derechos.

De esta manera, el derecho constitucional de los trabajadores costarricenses por sindicalizarse libremente, constituye un derecho y una garantía social irrenunciable, que no puede ser limitada de ninguna forma. Hasta el momento, no existe ni en la Constitución Política, ni en el resto del ordenamiento jurídico, norma alguna que restrinja ese derecho a los funcionarios policiales, en ese tanto, se puede afirmar que gozan de ese derecho al igual que el resto de los funcionarios públicos.

Distinto ocurre con la negociación colectiva y el derecho a huelga. Ello, no debido a la particular función policial que desempeñan, sino en razón de tratarse de funcionarios públicos, quienes en Costa Rica, tienen limitados sus derechos de negociación colectiva y de huelga.

D. Libertad sindical

El artículo 2 del Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Costa Rica, prevé que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a estas organizaciones. Para el caso de los funcionarios policiales, si bien, el artículo 9 autoriza restricciones, la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical de la OIT se ha pronunciado en el sentido de que debe darse una definición restrictiva de los miembros de la policía que pueden ser excluidos de la aplicación del convenio.¹⁴⁶

Asimismo, en la resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa N° 31 del 8 de mayo de 1979, en la “Declaración sobre la Policía”, en el numeral 6 sobre el Status de estos funcionarios, disponen:

¹⁴⁶ OIT. La Libertad sindical, Ginebra, Oficina Internacional de Trabajo, 4ª ed., 1996, p.51.

“6.- Los funcionarios de policía deben poder constituir organizaciones profesionales, afiliarse a ellas y participar activamente. Ellos pueden igualmente jugar un papel activo en otras organizaciones.”

En el país, no siempre ha sido reconocida la libertad sindical por todos los jerarcas de la Administración Pública, como un derecho que debiera reconocerse a los agentes policiales.

Hace varios años, algunos funcionarios pretendieron limitar el derecho de sindicación de esos trabajadores, argumentando que el numeral 12 constitucional, les restringía esa garantía en el caso de los agentes de policía.

Así, en opinión de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Seguridad Pública, “...con fundamento en el art. 12 de la Constitución Política se concluye que no es permitida la sindicalización de los policías que conforman la Fuerza Pública, en donde en forma expresa establece que no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma expresa o colectiva...”¹⁴⁷

Afortunadamente para los funcionarios policiales, la Procuraduría no estuvo de acuerdo con semejante tesis, y en su defecto advirtió en el dictamen C-143-97 del 4 de agosto de 1997, la existencia de un derecho fundamental de sindicación.

Si bien, el dictamen antes mencionado se adhiere a la tesis de que no constituye un imperativo constitucional que los policías gocen plenamente del derecho de sindicalización, y que con fundamento en el N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros convenios internacionales,¹⁴⁸ el mismo

¹⁴⁷ Véase el Oficio N° 2835-96 AL, del 10 de setiembre de 1996, de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Seguridad Pública.

¹⁴⁸ El artículo 9 del convenio 87 de la OIT (ratificado por Costa Rica), dispone “La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio...”. Asimismo el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por la Ley N° 4229 del 11 de diciembre de 1998) luego de afirmar el derecho de asociación del que

puede serles válidamente restringido o sencillamente negado, indica que tales “limitaciones deben provenir de normas de al menos rango legal, no solo por así hacerlo ver los propios convenios internacionales citados, sino a al luz de la propia dogmática constitucional.” En otras palabras, “solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de leyes, es posible regular y en su caso restringir los derechos y libertades fundamentales – todo, por supuesto en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables-...”¹⁴⁹

Queda claro entonces, que los funcionarios policiales costarricenses gozan de libertad de asociación sin ninguna restricción, lo que actualmente les permite estar afiliados a sindicatos como el Sindicato Independiente de Trabajadores Estatales Costarricenses –SITECO- y a la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados –ANEPP-, sindicatos del Sector Público que agrupan a funcionarios de diferentes instituciones públicas.

E. Negociación colectiva

Como se indicó al inicio de esta sección, en Costa Rica, el derecho de negociación colectiva,¹⁵⁰ está restringido para los funcionarios públicos, de manera tal que los agentes policiales no son la excepción. No es de interés realizar un análisis sobre la negociación colectiva en el Sector Público, baste con recordar que la garantía de la negociación colectiva está consagrado en el artículo 62 de la Constitución Política. Sin embargo, con un criterio eminentemente

goza toda persona, advierte que esto...no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.” Igualmente el numeral 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al referirse a los derechos sindicales en general, dispone que “...no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado”. Finalmente, el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos(Ley N° 4534 del 23 de febrero de 1970) indica que “Lo dispuesto en este artículo (sobre la libertad de asociación) no impide la imposición de restricciones legales y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía...”

¹⁴⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res. N° 3550-92, entre otros.

administrativista, tanto la Sala Constitucional¹⁵¹, como renombrados juristas costarricenses¹⁵², consideran *“que el derecho a celebrar convenciones colectivas no está garantizado constitucionalmente, sino en el Código de Trabajo. Lo que la Constitución hace es otorgarles fuerza de ley...”*¹⁵³

En razón de lo anterior, se ha estimado que las convenciones colectivas en el ámbito estatal son inconstitucionales porque dicho régimen, por su propia naturaleza es consensual, o sea el producto de las negociaciones de ambas partes, es incompatible con el régimen estatutario que sanciona el artículo 191 de la Carta Política.¹⁵⁴

Con el tiempo, y dadas las presiones que los sindicatos han mantenido ante organismos internacionales como la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Sala Constitucional, ha matizado tal limitación, otorgando el derecho a la convención colectiva a los trabajadores del Estado, cuyas relaciones laborales se regulan por el Derecho común.

De esta manera, el órgano de control constitucional ha dicho que *“no son inconstitucionales las convenciones colectivas que se celebran en el Sector Público, cuando las celebran obreros, trabajadores, funcionarios o empleados del sector público, cuyas relaciones laborales se regulan por el Derecho común.”*¹⁵⁵ Por el contrario, ha sentenciado que son inconstitucionales las convenciones colectivas reguladas por los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo que se

¹⁵⁰ Recuérdese que el titular de la convención colectiva es el sindicato, no el trabajador individualmente.

¹⁵¹ Véanse Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 1696-92 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992.; N° 4453-00 de las 14:56 horas del 24 de mayo del 2000; N° 7730-00 de las 14:47 horas del 30 de agosto del 2000; N° 9690-00 de las 15:01 del 1° de noviembre del 2000; 6679-01 de las 14:00 horas del 17 de julio del 2001..

¹⁵² Criterio que es contradictorio con el hecho de Costa Rica ha ratificado los Convenios N° 87 y N° 98 de la OIT.

¹⁵³ Hernández Valle, Rubén. Instituciones de Derecho Público Costarricense. San José, Editorial UNED, 1993, p.195.

¹⁵⁴ Ídem.

¹⁵⁵ Véase Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 4453-2000 de las 14:56 horas del 24 de mayo del 2000.

celebran en el Sector Público, cuando se trata de personal regido por la relación de empleo de naturaleza pública (relación estatutaria).¹⁵⁶

El razonamiento anterior olvida que cualquiera que sea la condición jurídica particular de los funcionarios públicos, “todos son trabajadores dependientes de una misma persona jurídica: el Estado.”¹⁵⁷

Los funcionarios policiales pertenecen al grupo al que le está limitado el derecho de convención colectiva, toda vez que su relación, como se ha descrito es eminentemente de carácter estatutario. En ese sentido, atendiendo el mandato de la Sala Constitucional, no están autorizados para celebrar convenciones colectivas reguladas por el artículo 54 y siguientes del Código de Trabajo.

Sin embargo, como se indicó antes, el Gobierno de la República, presionado por las quejas, que por violación a la libertad sindical varios sindicatos han interpuesto ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, y ante la eventual condenatoria por parte de ese importante organismo internacional, optó por promulgar un Decreto Ejecutivo conforme con el cual pretende regular la negociación colectiva en el Sector Público. Se trata del “Reglamento para la Negociación de Convención Colectiva en el Sector Público”, emitido mediante el Decreto Ejecutivo 29576-MTSS, publicado en La Gaceta N° 115 del 15 de junio del 2001.

Con fundamento en ese reglamento ejecutivo, el Ministerio de Seguridad Pública y los servidores policiales están facultados para negociar una convención colectiva – en los términos que el reglamento mande -, siempre y cuando los beneficios de ésta no sean aplicados a los oficiales superiores.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 4453-2000 de las 14:56 horas del 24 de mayo del 2000.

¹⁵⁷ Marín Quijada, Enrique. La Negociación Colectiva en la Función Pública, Bogotá, Editorial Remis, 1998, p. 6.

¹⁵⁸ El artículo 1° del Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público, dispone en el párrafo final del inciso b) Igualmente, podrá aplicarse esta reglamentación a los obreros trabajadores y

Si bien es cierto, los alcances del Reglamento son restrictivos, toda vez que a los funcionarios públicos nos les será posible negociar salarios, así como otros beneficios de carácter presupuestario no contemplados en las directrices de la Autoridad Presupuestaria, sí les será posible - al menos - negociar incentivos salariales, así como una serie de aspectos que pueden ser de beneficio para estos trabajadores, entre los que se encuentra: la posibilidad de instaurar una Junta de Relaciones Laborales que pueda conocer de todos los conflictos laborales entre los servidores y la Administración, en la que tengan representación las organizaciones más representativas de los funcionarios policiales; lograr representación en otras instancias en las que se discutan situaciones referentes a estos funcionarios, tales como el Consejo de Personal, comisiones de salud ocupacional, comisiones de control y evaluación, comisiones de concursos internos, entre otras.

En los próximos meses, está por negociarse al amparo de ese Reglamento, una convención colectiva entre el Ministerio de Seguridad Pública y el sindicato SITECO¹⁵⁹, el cual cuenta entre sus afiliados con un número representativo de esos trabajadores. Incluso, el Ministro de Seguridad Pública ha nombrado una comisión interna con representación sindical para elaborar un proyecto de convención colectiva con fundamento en el reglamento de marras. El sindicato, por su parte, está elaborando su propio proyecto de convención colectiva, documento sobre el que trabajará la mencionada comisión.¹⁶⁰

empleados del resto de la Administración Pública, cuando no ejerzan como sus titulares, competencias de derecho público, otorgadas mediante ley o reglamento. En opinión del Dr. Fernando Bolaños Céspedes, uno de los redactores de ese decreto, es posible aplicar a los agentes policiales el reglamento en materia de negociación colectiva.

¹⁵⁹ Entrevista Sra. Xiomara Rojas Sánchez, Secretaria General SITECO.

¹⁶⁰ Véase el Oficio N° 11411-2002-DM del 4 de setiembre del 2002 suscrito por el Lic. Rogelio Ramos, Ministros de Seguridad Pública mediante el cual le comunica a la Secretaria General de SITECO, Sra.

F. Derecho de huelga

El artículo 61 de la Carta Magna reconoce el derecho al paro a los patronos y el derecho a la huelga a los trabajadores¹⁶¹, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con las regulaciones que ésta establezca,¹⁶² las cuales deben desautorizar todo acto de coacción o violencia.

La doctrina laboralista reconoce que la huelga puede prohibirse en los servicios públicos esenciales, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.¹⁶³

Con la derogatoria de los incisos a), b) y e) del artículo 376 del Código de Trabajo - que establecían una amplísima lista de servicios públicos en los que era prohibida la huelga – mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de la Sala Constitucional a través del Voto N° 1317-98 de las 10:12 horas del 27 de febrero de 1998, está por definirse, cuáles servicios son esenciales, por cuanto la redacción de tal sentencia no se ha producido.

Mientras esto se define es muy probable que, dada la naturaleza de la función policial, cuyo propósito es el resguardo de la seguridad ciudadana, éste sería considerado un servicio esencial,¹⁶⁴ en el cual sus servidores –agentes de policía- no podrían ejercer el derecho a la huelga.

Xiomara Rojas Sánchez, sobre la designación de dos funcionarios de ese Ministerio para la elaboración (sic) del borrador de la Convención Colectiva de Trabajo.

¹⁶¹ Recuérdese que el derecho a huelga es un derecho subjetivo que se ejerce colectivamente.

¹⁶² La Sala Constitucional mediante el Voto 1317-93 declaró inconstitucionales los incisos a, b y e del artículo 376 del Código de Trabajo, en el que se definían cuáles servicios se consideraban públicos.

¹⁶³ OIT. *La Libertad Sindical.*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 4ª ed., 1996, p.122.

¹⁶⁴ El constitucionalista costarricense Rubén Hernández Valle, es de la opinión que “la huelga, en el sector estatal, está prohibida en aquellos servicios públicos esenciales, como lo son la policía, los hospitales, los servicios de electricidad y el agua, los tribunales de justicia, etc. En las demás actividades estatales es lícita la huelga.” *Op. Cit.*, p.196.

Por lo demás, no debe olvidarse que, en los tiempos que corren, existe una marcada tendencia restrictiva para que los trabajadores, en especial, los del Sector Público, ejerzan sus derechos colectivos, con mayor razón, tratándose de funcionarios policiales que ejercen una función tan sensible para la ciudadanía. Sin embargo, no será sino hasta la redacción del fallo del órgano constitucional, que se podrán dilucidar, cuáles son los servicios públicos que constituyen servicios esenciales.

Conclusiones

Con fundamento en lo expuesto es posible arribar a las siguientes conclusiones:

1.- Desde la década de los noventas, a raíz de las nuevas circunstancias que impone la globalización económica y el desarrollo de las nuevas tecnologías en el nivel mundial, las cuales afectan la seguridad ciudadana, existió un marcado interés del legislador costarricense por dotar al país de un marco normativo integral para regular la función policial con un carácter civilista y democrático. Ese marco lo constituye la “Ley General de Policía” y sus posteriores reformas.

2.- Una de las mayores preocupaciones consistió en la necesidad de contar con funcionarios policiales profesionales de gran destreza técnica, y no como había ocurrido a lo largo de la vida republicana costarricense, en la cual los funcionarios policiales constituían parte del botín político que cada cuatro años, dependiendo del gobierno que ganara las elecciones, nombraría a los miembros de la fuerza pública sin ningún criterio técnico ni profesional. Esta profesionalización, debía implicar conocimientos técnicos- jurídicos y humanos, que pudieran ser adquiridos a través de una capacitación permanente permeada por una concepción protectora de los derechos humanos de los ciudadanos.

3.- Concomitantemente con la profesionalización, el legislador consideró que era necesaria la estabilidad laboral del funcionario policial, con el fin de lograr una función policial eficiente y respetuosa de los derechos humanos. Para ello, creó el Estatuto Policial de la Ley General de Policía a fin de regular la relación laboral entre el Estado y los miembros de las fuerzas policiales, estableciendo en él aspectos como: requisitos de ingreso, estabilidad laboral, régimen disciplinario, prohibiciones y otras normas bajo las cuales el servidor se encuentra sometido en su condición especial. El Estatuto aprobado incluyó normas de naturaleza

estatutaria –derecho público- y normas de carácter laboral, al incluir una serie de derechos individuales para el servidor, y remitir en lo no normado al ordenamiento laboral (Código de Trabajo).

4.- A pesar de que la Ley General de Policía fue creada con el propósito de establecer un solo marco jurídico para regular la función policial y, en ese tanto, la relación laboral con los servidores de las fuerzas policiales, contradictoriamente, con su sola vigencia, dado su ámbito temporal, la misma ley originó distinciones discriminatorias entre los servidores policiales, lo que hace que aún coexistan distintos regímenes estatutarios para los miembros de las Fuerzas de Policía. En otras palabras, la misma Ley, a través del Transitorio Único, creó discriminaciones entre los diversos grupos de servidores policiales que, en principio, deberían estar tutelados por un solo Estatuto, incluido mediante la Ley General de Policía, generando desigualdades odiosas.

5.- Como consecuencia de lo anterior, la estabilidad laboral de la mayoría de los funcionarios policiales - cerca del 80%-, actualmente, es precaria, lo cual significa que el propósito de la Ley no se está cumpliendo en lo que se refiere a la estabilidad de sus servidores.

6.- Si bien, no todos los funcionarios policiales están incorporados al Estatuto Policial, debe reconocerse por igual a estos servidores los derechos y deberes regulados en Ley General de Policía. Este criterio ha sido reiterado en diversas resoluciones, por lo demás, de acatamiento obligatorio para el Ministerio de Seguridad Pública, tanto por la Sala Constitucional como por la Procuraduría General de la República, en razón de su posición de interinos.

7.- Al respecto, la Ley establece una serie de incentivos económicos que mejoran sustancialmente el salario de los agentes policiales. En la actualidad, tales incentivos, con excepción del reconocimiento del riesgo policial y la

anualidad, solo se le reconocen a los servidores debidamente incorporados al Estatuto Policial, dado que por razones presupuestarias no se le cancelan al resto de funcionarios, que constituyen la mayoría. En razón de lo anterior, existe un trato discriminatorio contra los funcionarios policiales que no están incorporados al Estatuto Policial, debido a que no se les reconocen la mayoría de los incentivos salariales que dispuso la Ley, y un incumplimiento de parte del Ministerio de Seguridad Pública, del ordenamiento jurídico y de resoluciones judiciales y dictámenes administrativos de acatamiento obligatorio.

8.- Si bien, la estabilidad laboral y los incentivos económicos no se les reconoce a la gran mayoría de los servidores policiales, en razón de que no están incorporados al Estatuto Policial y a motivos presupuestarios, para efectos disciplinarios les son aplicadas las normas que regulan el régimen disciplinario establecido en dicho Estatuto para estos servidores, con lo que puede afirmarse que existe, de parte de las autoridades ministeriales, un marcado interés en que los procesos disciplinarios se enmarquen dentro de la garantía del debido proceso constitucional.

9.- A pesar de lo anterior, el proceso disciplinario del Régimen del Estatuto Policial, adolece de algunas distorsiones que ponen en entredicho la aplicación racional del debido proceso, entre los que se puede citar:

- a) Excesiva duración del procedimiento disciplinario administrativo.
- b) Violación del principio de inmediatez de la prueba y de la identificación física del juzgador.
- c) Abuso en la realización de una segunda audiencia.
- d) Violación del debido proceso al aplicarse las sanciones administrativas antes de que se encuentren firmes.
- e) El término de prescripción que tiene el Ministerio de Seguridad Pública, para iniciar los procedimientos disciplinarios de los funcionarios

policiales que no están incorporados al Estatuto Policial, no es el de dos años establecido en la Ley General de Policía, sino de un mes, conforme los establece el artículo 603 del Código de Trabajo.

10.- Sobre los derechos colectivos de los funcionarios policiales, el trabajo anterior permite concluir:

- a) El Estatuto Policial de la Ley General de Policía no estableció normas que regularan los derechos colectivos de los funcionarios policiales, por lo que es preciso acudir a otras normas sobre ese particular, que integran el ordenamiento jurídico costarricense.
- b) Al no establecerse restricciones en la Ley, es posible afirmar que estos servidores ostentan, sin restricción, al igual que los demás funcionarios públicos, el derecho de participación en organizaciones sindicales – derecho de sindicación-.
- c) En razón de su carácter de funcionario público y debido a la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza estatutaria de la relación, el derecho a la negociación colectiva de los agentes policiales, está restringido. Sin embargo, al amparo del “Reglamento para la negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público”, promulgada por el Poder Ejecutivo, pueden, a través de un sindicato, ser sujetos de la negociación colectiva que dicho reglamento autoriza.
- d) La Constitución Política prohíbe la huelga en aquellos servicios públicos que la Ley determine. A esta fecha existe un vacío jurídico, debido a que la Sala Constitucional no ha redactado la resolución del Voto N° 1317-98, que finalmente determine cuáles servicios públicos son considerados esenciales y en consecuencia cuáles funcionarios públicos tienen limitado ese derecho.

Mientras esto se define, es posible concluir que - dada la naturaleza de la función policial, cuyo propósito es el resguardo de la seguridad ciudadana- éste sería considerado un servicio esencial, en el cual sus servidores –agentes de policía- no podrían ejercer el derecho de huelga.

Bibliografía

Libros

- Hernández Valle, Rubén. El Derecho de la Constitución. Volumen I, Editorial Juricentro, San José, 1993.
- Hernández Valle, Rubén. Instituciones de Derecho Público Costarricense. San José, Editorial UNED, 1993
- Marín Quijada, Enrique. La Negociación Colectiva en la Función Pública. Bogotá, Editorial Temis, 1998
- Martínez Marín, Antonio. Régimen Jurídico de la Funcionarios. En: Jinesta, Ernesto. Antología: Función Pública: ¿Relación Estatutaria o Relación Laboral?. UNED. 2002.
- OIT. La Libertad sindical. Ginebra, Oficina Internacional de Trabajo, 4ª ed., 1996

Revistas

- Van der Laat Echeverría, Bernardo. La libertad sindical de los funcionarios públicos- la situación de Costa Rica- En: Revista de Ciencias Jurídicas. N° 56, San José, Mayo-agosto, 1986.

Tesis

- Araya Ortiz, Rodrigo. La función Constitucional de la Defensa del Estado. Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho, San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1995.
- Arcia Villalobos, Eduardo J. El procedimiento ordinario disciplinario para el servidor público en la Ley General de la Administración Pública. Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho, San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1991.

Legislación

- Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949, San José, IJSA Investigaciones Jurídicas S.A., 1996.
- Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 30 de mayo de 1978, San José, IJSA Investigaciones Jurídicas S.A., 1998.
- Código de Trabajo, Ley de 23 de agosto de 1942.
- Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural, N° 4639 del 15 de setiembre de 1970, la cual fue derogada por la Ley General de Policía.
- Ley No 5482 de 24 de diciembre de 1973.
- Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, N° 6982 del 19 de diciembre de 1984.
- Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista, Ley N° 8096 del 23 de marzo del 2001.

Estatuto de Servicio Civil, Ley N°1581 y sus reformas, San José, IJSA Investigaciones Jurídicas S.A., 2001.

Decretos Ejecutivos

Decreto Ejecutivo N° 23880-SP del 6 de diciembre de 1994.

Decreto Ejecutivo N° 23881-SP que crea el Centro 2de Información de la Fuerza Pública” en 1994..

Decreto Ejecutivo N° 23104-SP-G del 7 de marzo de 1994,

Decreto Ejecutivo N° 28856-SP, “Reglamento del Departamento Disciplinario Legal”, del 20 de julio del 2000.

Decreto Ejecutivo N° 3658-S.”Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública”.

Decreto Ejecutivo 29576-MTSS, “Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público” publicado en La Gaceta N° 115 del 15 de junio del 2001

Resoluciones Jurisdiccionales

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 1515-90 de las 14:12 horas del 2 de noviembre de 1990

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 478-91 del 22 de abril de 1991.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 1739-92 de las 11:45 horas del 1º de julio de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 1696-92 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res. N° 3550-92

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 1877-93 de las 15:54 horas del 23 de abril de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: No 5134 de las 14:00 horas del 15 de octubre de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 6846-93 de las 9:34 horas del 24 de diciembre de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 6240-93.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 5596-94 de las 15:54 horas del 27 de setiembre de 1994.

Sala Constitucional Corte Suprema de Justicia. Res: N° 6242-94 de las 11:48 horas del 21 octubre de 1994

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 6747-94.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 139-95 de las 16:09 horas del 9 de enero de 1995.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 4269-95 de las 18:30 horas del 1º de agosto de 1995.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: No. 1591-96 de las 15:06 horas del 9 de abril de 1996.

Sala Constitucional Corte Suprema de Justicia. Res: N° 5287-96 de las 15:30 hrs. del 8 de octubre de 1996.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 6581-96 a las 15:42 horas del 4 de diciembre de 1996.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 1366-97 de las 15:36 horas del 5 de marzo de 1997.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 1317 de las 10:12 horas del 27 de febrero de 1998.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 05132-98, de las 9:36 horas del 17 de julio de 1998.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 04391-99 de las 15:48 horas del 8 de junio de 1999.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 4845-99 de las 16:21 horas del 22 de junio de 1999.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 06109-99 de las 9:06 horas del 6 de agosto de 1999.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 07508-99 de las 9:00 horas del 1° de octubre de 1999.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 0916-00 de las 18:06 horas del 26 de enero del 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 4453-00 de las 14:56 horas del 24 de mayo del 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 2774-00 de las 13:00 del 26 de junio del dos mil.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 7730-00 de las 14:47 horas del 30 de agosto del 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N°9690-00 de las 15:01 del 1° de noviembre del 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: 2000-11202, de las 15:31 horas del 19 de diciembre del 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 03057-01 de las 15:55 horas del 24 de abril del 2001

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 6679-01 de las 14:00 horas del 17 de julio del 2001.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 58, de las 15:40 horas del 17 de mayo de 1989.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Res: 184 de las 9:40 horas del 14 de junio de 1995.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 511-01 de las 9:30 horas del 29 de agosto del 2001,

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Res: N° 16 de las 14:30 horas del 16 de febrero de 1996.

Tribunales de Trabajo

Tribunal Superior de Trabajo, Sección Primera. Sentencia N° 346 de las 13:55 horas del 19 de abril de 1994,.

Tribunal Superior de Trabajo, Sección Primera. Sentencia N° 464 de las 13:05 horas del 26 de mayo de 1994.

Tribunal Superior de Trabajo, Sección Segunda. Sentencia N° 444 de las 9:110 horas del 6 de mayo de 1994.

Tribunal Superior de Trabajo, Sección Segunda. Res: 1108, de las 11:05 horas del 21 de noviembre de 1997.

Juzgado de Trabajo

Juzgado de Trabajo, Segundo Circuito Judicial de San José, Sentencia de Primera Instancia N°7442 de las 14:16 horas del 23 de octubre del 2000. Ordinario laboral de FCHR contra El Estado.

Resoluciones Administrativas

Procuraduría General de la República

Procuraduría General de la República. Dictamen C-177-94 del 17 de noviembre de 1994.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-148-96 del 6 de setiembre de 1996

Procuraduría General de la República. Dictamen C-143-97 del 4 de agosto de 1997.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-132-98 del 3 de julio de 1998.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-243-99 del 15 de diciembre de 1999.

Procuraduría General de la República. Dictámenes C-132-98 del 3 de julio de 1998.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-225-98 del 3 de noviembre de 1998.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-243-99 del 15 de diciembre de 1999.

Procuraduría General de la República. OJ-071-99 del 10 de junio de 1999.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-029-2000 del 16 de febrero del 2000.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-084-2000

Procuraduría General de la República. Dictamen C-287-2002 del 16 de octubre del 2001.

Ministerio de Seguridad Pública

Oficio N° 2835-96 AL, Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Seguridad Pública, del 10 de setiembre de 1996

Circular N°47 Dirección General Fuerza Pública, del 9 de octubre del 2000.

Circular, emitida por la Msc. Vera Guevara Umaña, Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública, del 17 de julio del 2001.

Oficio N° 7244-2002 AL, suscrito por el Lic. Joaquín Soto Mora. Director de Asuntos Legales dirigido al Ministro de Seguridad Pública, del 19 de agosto del 2002

Resolución N° 1285-02-DM de las 8:00 horas del 27 de marzo del 2002.

Oficio N° 11411-2002-DM suscrito por el Lic. Rogelio Ramos, del 4 de setiembre del 2002.

Oficio N° 5359-2002 DRH, suscrito por Lic. Cristian Méndez Blanco, Director Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública, del 1° de octubre del 2002.

Defensoría de los Habitantes

Oficio N° 08102-200-DHR, del 21 de setiembre del 2000.

Oficio N° 02345-2001-DHR, del 20 de marzo del 2001. Expediente N° 09131-22-2000-QJ.

Expedientes Legislativos

Expediente Legislativo N° 10.943. “Comisión Especial que investigó muerte del niño Wágner Segura Brenes”.

Expediente Legislativo N° 11.705. “Proyecto de Ley General de Policía”

Expediente Legislativo N° 14.299 “Proyecto Ley de Incorporación del CIP de la Fuerza Pública a la Ley General de Policía, publicado en el Alcance N° 46 a La Gaceta N° 115 de 15 de junio del 2001.

Expediente Legislativo N° 12877, “Proyecto Ley de Servicios Privados de Seguridad”

Expediente Legislativo N° 13906.

Expediente Legislativo N° 14.974.

Otros

Resolución de la Naciones Unidas, N° 169/34 adoptada en su sesión plenaria 106ª del 17 de diciembre de 1979, en la que se aprobó el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.

Agotamiento Vía Administrativa, Noily Martínez Segura el 15 de marzo del 2002.

Entrevistas

Xiomara Rojas Sánchez, Secretaria General del Sindicato Independiente de Trabajadores Estatales Costarricenses (SITECO).

Licda. Yamileth Rivera Rayo, Jefe Sección Inspección Policial, Ministerio Seguridad Pública.

Lic. Geiner Villalobos, Asesor de la Dirección de Asesoría Jurídica, Ministerio Seguridad Pública.