

San José, jueves 4 de abril de 2024
OFICIO N° 03470-2024-DHR

Para: Señor (a):
Daniella Agüero Bermúdez
Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico
Asamblea Legislativa
dab@asamblea.go.cr, nayra.elizondo@asamblea.go.cr

De: **Licda. Angie Cruickshank Lambert**
Defensora de los Habitantes

ANGIE
CRUICKSHANK
K LAMBERT
(FIRMA)

Firmado digitalmente por ANGIE
CRUICKSHANK LAMBERT (FIRMA)
Fecha: 2024.04.04 16:11:08 -06'00'

Asunto: Dictamen del Proyecto: "Reforma del Artículo 6, Adición de un Inciso al Artículo 81 y Derogatoria de los Artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley N° 7410, Ley General de Policía, de 26 de mayo de 1994. Eliminación de la Dirección de Inteligencia y Seguridad del Estado". Expediente Legislativo N° 24.094

I.- Objetivo del proyecto de ley.

El proyecto de ley tiene como objetivo derogar los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley N° 7410, articulado que crea la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), como órgano informativo de la Presidencia de la República en materia de seguridad nacional, y que funciona bajo el mando exclusivo del Presidente de la República, quien podrá delegar en el Ministerio de la Presidencia la supervisión del cumplimiento de las funciones de este cuerpo policial.

La iniciativa legal se fundamenta en que la Dirección citada en el párrafo anterior funciona sin ningún control democrático, no rinde cuentas, su gestión es muy criticada por amplios y diversos sectores de la sociedad costarricense que han cuestionado su existencia y la consideran un peligro para la democracia. Asimismo, se indica que durante años se ha denunciado la actividad de espionaje y persecución de la DIS para perseguir a los opositores al gobierno de turno, o a las personas críticas con un orden que consideran injusto y antidemocrático.

II.- Competencia de la Defensoría de los Habitantes.

Las funciones de la Defensoría están supeditadas a la protección de los derechos y los intereses de las y los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Asimismo, de acuerdo con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos, como es el caso de los proyectos de ley.

III.- Observaciones al proyecto de ley.

El proyecto de ley describe a la DIS como un cuerpo policial sumamente cuestionado, el cual no rinde cuentas. Asimismo, establece que el presupuesto que genera el funcionamiento de esta dirección implica una significativa erogación de recursos públicos que bien podrían ser utilizados para atender la situación de inseguridad ciudadana por la que atraviesa el país, razones suficientes para proponer la eliminación de esa fuerza de policía.

Las observaciones que realizará la Defensoría de los Habitantes con respecto a la iniciativa legal se efectuarán con base en lo dispuesto en los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos que refieren a los cuerpos policiales, entre los que se encuentran el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley, Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución número 34/169 del 17 de diciembre de 1979.

Para efectos de la discusión del proyecto de ley, se deberá tomar en consideración que este código establece una serie de regulaciones acerca de cómo debe enmarcarse la actuación de los cuerpos policiales, disponiendo, entre otros, cómo hacer cumplir la ley y los deberes que ésta le impone, respetar la Dignidad Humana y defender los Derechos Humanos de todas las personas, servir a la comunidad y proteger a las personas contra los actos ilegales. Asimismo, el código de cita establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción, y, más bien, se opondrán rigurosamente a dichos actos y los combatirán¹.

Ahora bien, propiamente en lo que tiene que ver con la eliminación de la DIS, debe señalarse que la Ley General de Policía, Ley Nº 7410, establece que este cuerpo policial es el encargado de la seguridad nacional, es decir, el encargado de prevenir riesgos en contra de la independencia o integridad territorial, así como de velar por la seguridad externa del Estado, a diferencia de los otros cuerpos policiales, que tienen como competencia labores de prevención del delito, custodia de personas privadas de libertad, asuntos migratorios, tránsito, entre otros.

Desde este punto de vista, el proyecto de ley resulta contradictorio y confuso al momento de definir a cuál cuerpo policial le corresponderían las labores de seguridad nacional, ya que, por un lado, en la página 8, se indica que *"la policía fronteriza podría asumir las tareas relativas al resguardo de la integridad territorial y el OIJ las funciones relacionadas con investigación criminal"*. Sin embargo, en el texto de reforma propuesta, el artículo 4 señala que todas las actividades en trámite y las funciones de la DIS serán trasladadas y tramitadas por el Organismo de Investigación Judicial, organismo que, claramente, no tiene dentro de sus competencias velar por la seguridad nacional. El resto del articulado regula lo referente a las plazas y al personal, los bienes, los equipos, los activos, y los

1 Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley. Artículo 7.- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán. Comentario: a) Cualquier acto de corrupción, lo mismo que cualquier otro abuso de autoridad, es incompatible con la profesión de funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Debe aplicarse la ley con todo rigor a cualquier funcionario encargado de hacerla cumplir que cometa un acto de corrupción, ya que los gobiernos no pueden pretender hacer cumplir la ley a sus ciudadanos si no pueden, o no quieren, aplicarla contra sus propios agentes y en sus propios organismos. b) Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto. c) Debe entenderse que la expresión "acto de corrupción" anteriormente mencionada abarca la tentativa de corrupción. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>

archivos y expedientes. Por tanto, el proyecto de ley resulta omiso en cuanto a la competencia que la Ley Nº 7410 brindó en un inicio a la DIS, y que tiene que ver con la seguridad nacional, la independencia o la integridad territorial o la estabilidad del país y sus instituciones.

En relación con la diferencia de competencias entre un cuerpo policial encargado de la prevención del delito y del mantenimiento del orden público versus las fuerzas policiales encargadas de la seguridad de un Estado, valga señalar lo citado por Anneke Osse, investigadora de Amnistía Internacional Países Bajos², en el siguiente sentido:

Por regla general, la policía se limita a la prevención y detección del delito y al mantenimiento del orden público. Cuando recoge inteligencia, lo hace en virtud de lo dispuesto en un Código de Procedimiento Penal y se limita a la inteligencia sobre actos delictivos. La policía no debería recoger activamente inteligencia política. La recogida de inteligencia de índole política relacionada con la seguridad del Estado y no con la delincuencia es responsabilidad ante todo de las agencias de seguridad, cuya función es prevenir las amenazas (exteriores) contra el Estado. Dado que las agencias de seguridad tienden a actuar en secreto, sus líneas de rendición de cuentas son muy distintas de las que se aplican a la policía. En general, las agencias de seguridad informan a una comisión parlamentaria secreta o rinden cuentas (internamente) ante el ministro del Interior. La distinción exacta entre policía y agencias de seguridad interna no siempre está clara. En algunos países las agencias de seguridad son totalmente independientes de la policía, por lo que es necesario algún mecanismo de coordinación para el intercambio de la información relevante. En otros, como Malasia e Irlanda, los dos tipos de funciones se llevan a cabo dentro del mismo organismo (aunque no necesariamente corren a cargo de los mismos funcionarios). En otros, la policía dispone de «agentes de seguridad» que rinden cuentas ante la policía y la agencia de seguridad. El objeto de atención principal de estas agencias de seguridad interna suele ser diferente del de la policía: su primera prioridad es prevenir los actos que puedan menoscabar el Estado, sin que tengan que prestar mucha atención a cómo se consigue esto. En consecuencia, son menos propensas a atenerse a las reglas de procedimiento establecidas en virtud del derecho penal, como la policía debe hacer. En algunos países las agencias de seguridad interna actúan sometidas a disposiciones legales distintas de la policía. Obviamente, es importante señalar, sin embargo, que cuando disponen de poderes policiales, como el de arrestar y detener y el de usar la fuerza, deben aplicarse los principios del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley como salvaguardia frente a violaciones de derechos humanos. La información es un «recurso» de vital importancia tanto para la policía como para las agencias de seguridad. La distinción entre el material de inteligencia de índole criminal y el de índole política no siempre es clara, y la información en poder de la policía puede ser de interés para las agencias de seguridad. De hecho, la delimitación entre policía y agencias de seguridad puede resultar poco clara cuando las agencias de seguridad, que a menudo carecen de formación adecuada en derecho probatorio, recogen información que se utiliza como prueba en los tribunales, y la policía utiliza sus relaciones con la comunidad para recoger inteligencia que se utiliza por motivos políticos. El hecho de que las agencias de seguridad no suelen estar dispuestas a revelar ni sus fuentes de información ni la propia información, que a menudo es «clasificada», puede menoscabar las normas relativas al proceso debido en juicios penales. Por otra parte, si la policía comienza a utilizar sus relaciones con la comunidad para recoger información de índole política corre el riesgo de perder la confianza de sus comunidades. Esto es así sobre todo en el caso de la inteligencia relacionada con el terrorismo. Para algunos, el terrorismo implica actos delictivos, aunque de motivación política, y para otros tiene la consideración de acto puramente político. En consecuencia, ambas pueden tener interés en recoger información sobre terroristas.

(...)

En el seno del Consejo de Europa, las características generales de los servicios de seguridad interna de los Estados miembros se han identificado y definido en años recientes. El Grupo de Especialistas en Servicios de Seguridad Interior (PC-S-SEC), que examinó esta cuestión, llegó a la conclusión de que la existencia de un servicio de seguridad interna se basa en el principio fundamental del derecho internacional que afirma que los Estados tienen derecho a proteger su seguridad nacional (que puede definirse en la legislación nacional), lo que a su vez se justifica por el principio según el cual la soberanía nacional requiere protección. La seguridad nacional se considera la columna vertebral de la soberanía nacional. Los servicios de seguridad interna contribuyen a la protección de los derechos

² Osse, Anneke. Entender la Labor Policial. Recursos para activistas de Derechos Humanos. Editorial Amnistía Internacional (EDAI), Madrid, 2007, pp. 66-68.

humanos; forman parte del Estado constitucional y actúan sometidos al ordenamiento jurídico. Esto significa que el funcionamiento de un servicio de seguridad interna no tiene como único fin proteger la seguridad nacional sino también proteger y garantizar los derechos humanos de la ciudadanía. El Grupo de Especialistas llegó también a la conclusión de que todos los servicios de seguridad interna están arraigados en sus respectivos marcos legales nacionales, ya sea en la Constitución, en leyes específicas o en leyes que regulan otros organismos gubernamentales a fin de salvaguardar la aplicación del Estado de derecho. De tal modo, deben organizarse y actuar basándose en reglas establecidas por ley. En este sentido se consideró como principio general que todas las normas legislativas deben someterse al proceso parlamentario normal de elaboración de las leyes, que por naturaleza es un procedimiento público. Esto significa que toda disposición legal por la que se establecen servicios de seguridad interna debe ajustarse al principio de legalidad. El Grupo de Especialistas determinó que una de las funciones de los servicios de seguridad interna puede ser la de prevenir amenazas de carácter delictivo grave y que la información que obtienen los servicios de seguridad interna puede ser de gran ayuda para los organismos encargados de hacer cumplir la ley. El Grupo de Especialistas llegó a la conclusión de que, puesto que una de las funciones de los servicios de seguridad interna puede ser la de ayudar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, está justificado –como sucede en algunos Estados miembros del Consejo de Europa– que dichos servicios se organicen dentro de un organismo encargado de hacer cumplir la ley. El Grupo de Especialistas reconoció que las funciones y los poderes para hacer cumplir la ley y para recoger inteligencia son independientes pero complementarios y que corresponde a cada Estado miembro decidir la mejor manera de proteger su seguridad nacional y de estructurar sus servicios de seguridad interna. No obstante, llegó a la conclusión de que cualquier estructura que se adopte debe ser legal y que cuando las funciones sean desempeñadas por organismos diferentes, la legislación debe incorporar salvaguardias para garantizar un equilibrio adecuado entre la necesidad de mantener confidencial la información –cuando sea necesario por motivos de seguridad nacional– y, si así lo exige la ley, un mecanismo adecuado para informar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley –cuando sea necesario en un caso concreto o la ley así lo exija–. Cuando un fiscal utilice posteriormente como prueba en un juicio documentación que contenga información sobre personas recogida por los servicios de seguridad interna, el principio de igualdad procesal exige que las personas acusadas tengan acceso a esa información.

En conclusión, es criterio de la Defensoría de los Habitantes que, si un órgano no se encuentra funcionando correctamente, está cuestionado o se encuentra politizado, deberían investigarse las causas que generan ese mal funcionamiento y recomendar a las autoridades competentes la adopción de acciones para ajustar a derecho su actuación.

Si la iniciativa legal pretende la eliminación de la DIS, tal y como la Defensoría señaló anteriormente, la misma no es clara en regular cómo y cuál cuerpo policial asumiría las funciones descritas en la Ley Nº 7410, y que son las que tienen que ver con la seguridad nacional, la independencia o la integridad territorial, y la estabilidad del país y sus instituciones.

Por último, si lo que preocupa a las señoras Diputadas y señores Diputados proponentes tiene que ver con la DIS y el tema de rendición de cuentas, el proyecto de ley debería incluir para dicho órgano, o para el que vaya a asumir las funciones de éste, la normativa necesaria que establezca quién tiene la obligación de rendir cuentas, a quién, cuándo, cómo y qué, aspecto de lo cual también carece el proyecto de ley.

IV.- Conclusión: Respetuosamente, la Defensoría de los Habitantes expresa su disconformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley según los términos consultados, por lo que se solicita considerar las observaciones expuestas en procura de que el proyecto de ley sea acorde con el enfoque de Derechos Humanos y las cuestiones relativas a la seguridad nacional.

PMV/KRA

“30 años transformando realidades, posicionando derechos, promoviendo inclusión”

Bo. México, Calle 22 Avenidas 7 y 11 - Teléfono: 4000-8500 Facsímil: 4000-8700
Apdo. Postal: 686-1005 San José - Correo electrónico: correspondencia@dhr.go.cr
San José, Costa Rica