

## Prioridades para la reforma al sector seguridad en Costa Rica *-propuestas sobre la política e instituciones de la seguridad pública-*

Hazel Villalobos Fonseca

NOVIEMBRE 2014

- La seguridad es un bien público y un fundamento esencial para el desarrollo y bienestar de una sociedad. Es responsabilidad central del Estado proveerla a todas las personas con igual acceso, protección, calidad y oportunidad. Sin embargo, en los últimos años se ha observado un debilitamiento en este ámbito, la seguridad parece ser un bien posible solamente para aquellas personas que pueden pagar para acceder a esta.
- Ante tal situación, la reforma al sector seguridad en Costa Rica no es sólo una necesidad sino debe ser una prioridad en la agenda política del país. Necesitamos ciudadanos (as) comprometidos (as) y valientes capaces de liderar esta reforma desde diferentes sectores, para así avanzar hacia el ideal de un país seguro y pacífico.
- Esta propuesta es producto de un trabajo de investigación que incluye la sistematización de las recomendaciones realizadas, por los diferentes actores del sector público, la academia y la sociedad civil; en un taller de socialización de un primer documento. Esta propuesta señala un camino a seguir para lograr la reforma al sector seguridad en Costa Rica desde lo local hasta lo nacional.





# Índice

---

- **Introducción .....5**
- **Óptimo de una política de seguridad como bien público .....5**
- **Políticas públicas actuales en seguridad.....6**
- **Retos actuales para reformar el sector seguridad .....8**
  - Retos para el Poder Ejecutivo: Mejorar la prevención de la violencia y la efectividad policial ..... 8
  - Retos del Poder Legislativo: Superar el populismo y fortalecer la fiscalización a la labor administrativa judicial ..... 9
  - Retos del Poder Judicial: Mayor efectividad del sistema penal ..... 10
- **Propuestas sobre la política e instituciones de la seguridad pública.....10**
  - Política preventiva ..... 10
  - Política criminal ..... 12
  - Política Policial ..... 13
  - Política de persecución y penal ..... 14
  - Política de penitenciaria ..... 14
- **Reflexiones finales .....14**
- **Bibliografía .....15**
- **Cuadros**
  - Cuadro 1: Políticas Públicas en Seguridad 2011-2014. Costa Rica ..... 7





## Introducción

Durante las dos últimas décadas el tema de la reforma al sector seguridad<sup>1</sup> en Costa Rica ha estado ausente en la agenda política del país. Mucho se habla de la inseguridad, pero poco debate existe sobre las necesidades de reforma integral al sector seguridad en Costa Rica desde una perspectiva de gobernanza democrática.

Existen importantes reformas (especialmente en materia de policía) pero poco avance en materia de políticas de Estado, siendo la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ) un punto de ruptura a la situación que había caracterizado al país. En el medio de esta ruptura, vivimos una década de gran aumento de la criminalidad, la violencia y la sensación de inseguridad. Esto generó una gran presión social potenciada por los medios de comunicación que promovieron una “mano dura” la cual produjo un “eco” en ofertas electorales populistas y autoritarias.

Hoy, cuando el país parece lograr revertir la crisis de inseguridad, existe un espacio para la sensatez y la discusión sobre la seguridad desde el enfoque de gobernanza democrática. Este artículo realiza una lectura crítica desde la sociedad civil a partir de la óptica de la gobernanza democrática de la seguridad en Costa Rica, en el marco de los retos actuales que enfrenta el sector seguridad. Inicia con una caracterización de las políticas públicas en seguridad y un breve análisis de los indicadores de seguridad, y concluye en una serie de propuestas de reforma al sector seguridad enfatizando en el papel de las instituciones de la seguridad pública.

Este artículo versa sobre los principios básicos de la seguridad desde el enfoque de gobernanza democrática y la seguridad como un derecho y bien público. Se entiende por Gobernanza de la Seguridad las capacidades gubernamentales para ejecutar efectivamente políticas públicas legítimas en términos democráticos (Arias, R. 2011) basadas en los principios de funcionamiento en redes, inclusividad, articulación de los actores, eficiencia, participación ciudadana, transparencia y *accountability*.

Antes de iniciar con el análisis sobre la reforma al sector seguridad es ineludible identificar cada uno de los actores involucrados. Tal reforma debe involucrar a todo el Sistema de Seguridad y Justicia: Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia y Paz (sistema preventivo y sistema penitenciario), el Poder Judicial (Fiscalía, Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y tribunales penales), los cuerpos policiales (adscritos a diferentes ministerios), la Asamblea Legislativa (política criminal) y a la sociedad civil. Una reforma del sector seguridad que no tenga esta visión integral será siempre parcial e insuficiente.

Este documento es una propuesta para la construcción participativa de las reformas del sector seguridad con los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, pilar fundamental para así avanzar hacia el ideal de un país seguro y pacífico.

## Óptimo de una política de seguridad como bien público

La seguridad constituye una necesidad inherente al ser humano y por ende, un fundamento esencial para el desarrollo y bienestar de una sociedad. Es un derecho fundamental y un bien público, siendo una responsabilidad central del Estado, que debe de proveerla a todas las personas con igual acceso, protección, calidad y oportunidad.

El óptimo de una política de seguridad tiene como principal componente la prevención, así como la construcción de valores democráticos de convivencia, la recreación, la promoción del deporte y la cultura. Al mismo tiempo, dentro del óptimo de seguridad, los cuerpos policiales son capaces de hacer cumplir de forma preventiva la ley que se dicta en la Asamblea Legislativa, partiendo de que esta es racional, proporcional y constitucional, y en que en caso de encontrarse con un hecho ilícito, la policía pone al supuesto infractor a las órdenes de la Fiscalía que lo indague e investigue de forma ágil, independiente y con garantía procesales, con la ayuda del Organismo de Investigación Judicial, para que el fiscal tenga los suficientes elementos probatorios que le permitan, a su vez, al juez imponer las sanciones previstas en las normas; y así se active solo en última instancia el sistema penitenciario. Sistema penitenciario caracterizado por la baja tasa de población y respetuoso de los Derechos Humanos de los privados de libertad.

<sup>1</sup> El estudio más reciente publicado sobre este mismo tema fue realizado por D. Matul; D. Segura; H. Villalobos (2012) La reforma del sector seguridad en Costa Rica.



La crisis de inseguridad de la década pasada generó, directa e indirectamente un “negocio” de la inseguridad creciente -alimentado de la percepción de inseguridad de las personas-. Para el período del 2005 al 2013 el número de empresas de seguridad privada aumentó en 248% pasando de 422 a 1.050 empresas registradas (Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios de Seguridad Privados 2013) Esto evidencia el fallo del Estado de proveer lo necesario para que todas las personas se sientan seguras en su casa, en su barrio y en el país. Además, se debe de reconocer la existencia de una directa inducción de esta demanda por los grupos empresariales que promueven la sensación de inseguridad, con el propósito de usufructuar del temor de las personas.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos tres años para avanzar en la ruta correcta para contener y revertir el crecimiento de los índices de criminalidad y violencia, demostrando que con mano inteligente y no con mano dura se puede combatir la criminalidad en el marco del respeto de los Derechos Humanos. Este perverso negocio del miedo y la inseguridad continúa, siendo una prioridad de política pública convencer a las personas de la universalidad y calidad de la oferta de seguridad pública. Esta será la única forma de desincentivar el crecimiento desmedido de mercados privados de seguridad.

En lo referente a alcanzar los niveles óptimos a los que toda sociedad democrática debe aspirar cuando se trata de seguridad y justicia, aún existen grandes retos. La sola disminución de la tasa de homicidios<sup>2</sup> no puede ser la principal meta de nuestras políticas de seguridad.

Por ello, la articulación, la colaboración y el óptimo funcionamiento entre los poderes y sus instancias especializadas debe ser la prioridad. Sin esta visión sistémica, seguiremos por la ruta actual de reprimir la criminalidad con el costo económico y social de tener cárceles con altos índices de hacinamiento.

<sup>2</sup> Aunque la tasa de homicidios constituya el principal indicador de la situación de criminalidad del país, las políticas públicas ni las reformas al sector seguridad se pueden evaluar con el mejoramiento de este indicador. La evaluación siempre debe de apuntar en alcanzar el óptimo de seguridad de un país.

## Políticas públicas actuales en seguridad

El Estado costarricense -desde el ámbito temporal de acción de cada gobierno- ha reaccionado con respuestas inmediatas al flagelo de la inseguridad, creando no solo un marco legal sino institucional para regular y prevenir esta situación. En este marco destacan las políticas públicas<sup>3</sup> nacionales vigentes por ley: El Plan Nacional de Desarrollo “María Teresa Obregón Zamora” 2011-2014, el “Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014” y la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz (POLSEPAZ)<sup>4</sup>

Tratar de evaluar el cumplimiento de las metas de las políticas públicas de seguridad sin que se haya cumplido el tiempo de ejecución constituiría una acción irresponsable, previendo que las principales metas propuestas son de mediano y largo impacto. Se reconoce que el problema de la seguridad ciudadana y la violencia son multi-causales, sin embargo es justo también reconocer que algún porcentaje de la reducción del delito en Costa Rica se debe al éxito de estas políticas y programas del Estado (A. Araya; M. Loría, 2013).

Con base en la información del cuadro 1, es evidente la evolución positiva del Plan Nacional de Desarrollo a la POLSEPAZ y el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social pasando de la oferta electoral de represión a la sensata e inteligente implementación de una cul-

<sup>3</sup> Para este estudio se tomó en cuenta solamente las políticas públicas actuales, debido a que un análisis con todas las políticas públicas anteriores darían para un documento completo y nos desviaría de nuestro objeto de estudio.

<sup>4</sup> El Plan Nacional de Desarrollo “María Teresa Obregón Zamora” y el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social fueron elaborados en el Gobierno Chinchilla Miranda, con una vigencia de 4 años (2011-2014). La Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz (POLSEPAZ) es una iniciativa realizada desde el Gobierno Chinchilla Miranda y el PNUD como un marco político integral de referencia para una política pública de Estado en el tema de seguridad, con una vigencia de 10 años (2011-2021) Cabe resaltar, que la POLSEPAZ cumple con las características desde el enfoque de gestión pública, de una política pública integral. Esta política fue elaborada a partir de una extensa consulta a diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, cuenta con metas a corto, mediano y largo plazo.



**Cuadro 1. Políticas Públicas en Seguridad 2011-2014. Costa Rica**

Nombre de la Política	Componentes	Metas
<p><b>Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón 2011-2014 (Eje de Seguridad Ciudadana y Paz Social)</b></p>	<p>1) Fortalecimiento de la policía y el sistema penitenciario. 2) Reforzamiento de la lucha contra el crimen organizado y 3) El fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de la convivencia.</p>	<p>(1) Remodelar y construir infraestructura policial y la Escuela Nacional de Policía, (2) nombrar 4.000 nuevos policías, (3) incrementar la capacidad carcelaria en al menos 3.000 espacios en las distintas modalidades de atención, (4) mejorar la articulación de la lucha antidrogas y contra el crimen organizado mediante acciones como la mejora de los mecanismos de detección de drogas, (5) control de flujos migratorios y la continuidad al Plan Nacional de Drogas, (6) prevenir la violencia y promover la paz: 85 proyectos de prevención integral de la violencia, 20 proyectos de seguridad ciudadana de carácter preventivo y (7) recuperar la seguridad en 40 zonas de alto riesgo.</p>
<p><b>Política de Estado en materia de Seguridad Ciudadana y Paz Social (POLSEPAZ) 2011-2021 Decreto N°36021-MS del 08 de Mayo 2010</b></p>	<p>1) Prevención 2) Atención y protección 3) Control 4) Reparación y reintegración</p>	<p>(1) Ejecución de acciones para superar las condiciones sociales de vulnerabilidad frente al delito y la violencia, (2) La institucionalidad pública y las comunidades crean y mantienen espacios y condiciones para fortalecer una cultura de paz social y desarrollo humano. (3) El bloque de institucionalidad del Estado costarricense cuenta con las capacidades requeridas y los niveles de eficiencia óptimos para garantizar la seguridad ciudadana (4) El Estado desarrolla y aplica acciones estratégicas para eliminar las formas más próximas de violencia y victimización, considerando las especificidades de distintos segmentos de la población (5) El Estado brinda atención efectiva y desarrolla un programa de reparación y restauración a las víctimas de la violencia y el delito (6) El Estado desarticula las redes criminales del narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada en el territorio nacional.</p>
<p><b>El Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014</b></p>	<p>1) Protección especial a la niñez, la adolescencia, la juventud y la familia. 2) Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades en prevención de la violencia y promoción de la paz social. 3) Comunicación para la paz. 4) Abordaje de la problemática armas de fuego. 5) Resolución pacífica de conflictos. 6) Observatorio de la Violencia. 7) Sociedad civil como aliada en la prevención de la violencia</p>	<p>(1) Promover la paz social en las comunidades, mediante el desarrollo de iniciativas y programas que contribuyan a desincentivar la comisión de delitos y a neutralizar las causas y los factores asociados a las manifestaciones de violencia.  (2) Articular la oferta interinstitucional de cobertura nacional, y la adaptación de las demandas y características propias de cada espacio territorial, en donde se intervendrá teniendo en cuenta la promoción de esquemas y hábitos de convivencia para la paz y la vigencia de los Derechos Humanos.</p>

Elaboración propia a partir de la información obtenida del Ministerio de Seguridad Pública y el Viceministerio de Paz y Justicia, Costa Rica.

tura de prevención integral. Esto es un gran logro, máxime en una subregión caracterizada como una de las más violentas a nivel internacional.

Es de conocimiento general que los políticos suelen vivir del corto plazo -presionados por las demandas constantes del pueblo-, por lo cual es trascendental contar con decisores con coraje, ya que para alcanzar el óptimo de la política pública de seguridad y justicia se necesita visión y valentía política para tomar decisiones incluso impopulares, pero bajo la convicción de que son las correctas, a pesar de que sus resultados no se vean en el corto plazo sino a mediano y largo plazo.

La POLSEPAZ evidenció dos aspectos, que vistos en retrospectiva marcan la pauta de la ruta a seguir en el óptimo social de seguridad y justicia. Por un lado demostró la presión de los medios de comunicación por más mano dura –respuesta rápida a la situación-, despreciando al punto de menospreciar cualquier planteamiento basado en la prevención. La presión social por respuestas inmediatas al complejo y multicausal problema de la inseguridad, fue casi estoicamente enfrentada por las autoridades del gobierno anterior (2010-2014) Sin embargo, años después se demostró que el rumbo ahí marcado de prevención combinada con gestión policial inteligente, sí puede dar resultados positivos.





A pesar del avance, aún existen vacíos en la articulación de estas políticas. Los cuales son un obstáculo para el logro pleno de los objetivos y las principales reformas en el sector de seguridad costarricense.

Es rescatable resaltar que POLSEPAZ es la primera iniciativa de política de Estado en la materia. Cuenta con una visión a diez años con metas priorizadas a corto, mediano y largo plazo; fue elaborada y consensuada a través de consultas nacionales con numerosos actores gubernamentales como no gubernamentales, basada en la integralidad de actores en diferentes ámbitos y niveles y con un órgano regente claramente definido para la buena ejecución y logro de sus objetivos. Empero, la puesta en práctica de esta política ha permitido observar vacíos estructurales, como la omisión de una gestión evaluativa de la política pública -error que se repite en la mayoría de políticas públicas del país-; es decir la carencia de un sistema para medir el impacto de las acciones pasando desde la ausencia de metas claras medibles hasta la nula existencia de indicadores básicos.

Las políticas públicas de seguridad están llenas de ¿qué? y de muy pocos ¿cómo?, lo que provoca una pobre cultura de ejecución evidenciando una gran falta de liderazgo y responsabilidad política de los actores en el sector seguridad.

Otro problema identificado es que la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (CONAPAZ) no cuenta con directrices claras de cómo lograr los objetivos propuestos. Lo anterior agregado a la difícil tarea de coordinar reuniones de trabajo debido a las apretadas agendas de los altos jerarcas de 16 instituciones públicas, imposibilitando su articulación institucional.

El gran defecto de estas y otras políticas de seguridad es la falta de gobernanza democrática con un claro liderazgo definido y rectoría política que articule con suficiente poder político los diferentes centros de poder en el Ejecutivo (MSP, MJP, MOPT, MEP, MS, entre otros) Pero que además articule más allá del Ejecutivo, con los Gobiernos Locales para la gestión local de la prevención y la salud, como el caso guatemalteco, que articula -respetando la autonomía correspondiente- a los Poderes legislativo (comisiones de seguridad) y Judicial (Comisión Penal). Complementado con una viva e inteligente representación de la sociedad civil relevante, para que el gobierno aprenda a escuchar y entender mejor a la ciudadanía.

## Retos actuales para reformar el sector seguridad

Es evidente, aunque no existe suficiente convencimiento popular al respecto, el país no puede seguir por el camino de reprimir la criminalidad generando crecientes niveles de hacinamiento y violación a los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad. En algún sentido, el éxito en materia policial y posteriormente en la gestión de los Tribunales de Flagrancia, han trasladado la problemática de las calles a las cárceles. Si bien es una mejora en la seguridad ciudadana, genera un problema derivado, que en términos de derechos es igualmente inaceptable.

Por ello, el reto es mantener y aumentar los niveles de eficiencia de la policía tanto administrativa como judicial, así como del sistema penal, pero sin que esto desemboque necesariamente en la saturación de las cárceles.

### **Retos para el Poder Ejecutivo: Mejorar la prevención de la violencia y la efectividad policial**

- a. Fallo en prevención del delito produciendo hacinamiento carcelario

Un reto remanente y directamente derivado de la lucha contra la criminalidad, tiene que ver con el hacinamiento carcelario. La urgente atención de la sobrepoblación penitenciaria que alcanzó a Julio del 2013 un 38%, situación preocupante si analizamos que hace 8 años Costa Rica tenía un Sistema Penitenciario modelo en la regional sin hacinamiento carcelario<sup>5</sup>.

No es permisible que el Estado siga fracasando en formar ciudadanos(as) que no sean capaces de adecuar sus conductas a las normas sociales y jurídicas que rigen una sociedad democrática, además de no promover una adecuada cultura de prevención del delito.

Una persona justamente encarcelada es una persona en donde la socialización democrática y pacífica fracasó. Es, por lo tanto, una pérdida neta para la sociedad: se le proveyó salud y educación pública

<sup>5</sup> La Nación (31 Julio 2013) Sobrepoblación penitenciaria alcanzó el 38% Disponible en [http://www.nacion.com/opinion/foros/Sobrepoblacion-penitenciaria-alcanzo\\_0\\_1357064289.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Sobrepoblacion-penitenciaria-alcanzo_0_1357064289.html)





-en la mayoría de los casos -pero violó la ley, y por lo tanto está privado de libertad con el costo de mantenerlo institucionalizado, los costos económicos, sociales y psicológicos para su familia, así como el costo de oportunidad social de una persona que mientras debería ser económicamente productiva, es más bien improductiva y generando una carga para las finanzas públicas.

Costa Rica no puede superar de manera sostenible a largo plazo el problema estructural de inseguridad ciudadana, sin resolver el problema de exclusión social, desigualdad y especialmente la cuestión de la juventud. Es urgente aferrar a los jóvenes al sistema educativo -con enfoque integral- y garantizarles oportunidades de inserción al mercado laboral por medio de un empleo digno. Es intolerable que en Costa Rica alrededor de 201.870<sup>6</sup> de los jóvenes no estudian ni trabajan (“ninis”) pues no cuentan con oportunidades y capacidades (“sinsin”) para insertarse en la dinámica laboral, esta condición aumenta considerablemente la posibilidad de que terminen infringiendo la ley.

#### b. Efectividad policial: Capacitación policial basada en Derechos Humanos

En cuanto a la Policía, si bien ha avanzado de forma importante desde la promulgación de la Ley General de Policía, lo cierto es que aún le resta mucho para alcanzar los niveles de profesionalización que ostentan otras policías del mundo. A nivel de formación policial ha habido un importante retroceso en el pensum formativo, dando paso a contenidos más táctico -policiales, y menos a humanísticos, generando un cuerpo policial mejor preparado para enfrentar la delincuencia, pero menos sensibilizado sobre su rol social, así como de la importancia de respetar los Derechos Humanos y prevenir la violencia, en lugar de reprimirla.

En materia de equipamiento y tecnología hay avances importantes, pero aún falta mucho para contar con un cuerpo general e integralmente equipado, que no sólo cuente con vehículos adecuados para su desplazamiento sino además con equipo de intercomunicación, análisis e investigación de la criminalidad. Sumado a capacidades para sistematizar y medir resultados.

6 El Censo 2011 contabilizó 201.870 jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como “nini”), un 19,3% de la población de entre 12 y 24 años de edad (Estado de la Nación, 2013)

### ***Retos del Poder Legislativo: Superar el populismo y fortalecer la fiscalización a la labor administrativa judicial***

#### a. Superar el populismo y la inflación penal

El primer indicador de la calidad legislativa es el respeto de las libertades individuales y el respeto al Estado de Derecho y como último fin, la efectividad de la prevención de la criminalidad a partir de la legislación. En este sentido, la primera tarea es evitar el populismo punitivo o inflación penal ante la demanda ciudadana de mano cada vez más dura, sin resultados positivos hasta la fecha en ningún país del mundo.

La acelerada inflación penal es un tema que demanda gran atención producto de la urgencia de los gobiernos de resolver los problemas sociales, creando nuevos delitos y el aumento de penas para solucionar la situación de criminalidad del país. En el año 1994, en Costa Rica se tomaron una serie de medidas legislativas para “asustar” a los posibles infractores como fueron el incremento del límite máximo de la pena de prisión de 25 a 50 años, el incremento de las penas de delitos contra la vida, contra la propiedad y delitos sexuales y la supresión del beneficio del cómputo de la pena desde el día cero.

Lo anterior aunado a la eficiencia de los Tribunales de Flagrancia (creados en el 2009) la mayor utilización del proceso abreviado y el incremento en el uso de prisión preventiva ha ocasionado que nuestro sistema penitenciario colapse y que el Estado costarricense viole diariamente los Derechos Humanos de los privados de libertad, además del alto costo económico para el país. Los centros penitenciarios se han convertido en “escuelas de criminalidad” y el Estado costarricense está lejos de tener una política efectiva de rehabilitación e integración social de estas personas a la sociedad costarricense.

Aquí reside el principal reto del Poder Legislativo: la despenalización de delitos menores, así como de aquellos que no tienen víctimas, como algunos relacionados con las drogas. El criminalizar el consumo y tenencia de drogas sin abordarlo desde un enfoque de salud pública, llevando a miles de personas con problemas de adicción a prodigar largos años de su vida en estos centros junto a criminales que han cometido graves delitos contra la vida, aumenta el problema so-



cial en lugar de solucionarlo. Según cifras del 2012<sup>7</sup>, alrededor de 5.000 reos quedarían en libertad si se aprobara la despenalización de drogas.

Es trascendental seguir mejorando la preparación tanto de los(as) diputados(as), sino además de su cuerpo de asesores(as), tanto en temas de seguridad y justicia, pero especialmente en materia de prevención (es importante resaltar los esfuerzos de algunos partidos políticos que han creado dentro de su estructura interna comisiones de formación para el abordaje de este tema, así como foros de discusión) Por lo cual es sustancial incitar a las estructuras internas de los Partidos Políticos a formar cuadros programáticamente especializados en seguridad y justicia con enfoque preventivo.

#### b. Fiscalización de la labor administrativa judicial

La visión y valentía del Parlamento debe ir más allá de la simple denuncia sobre casos de corrupción y se debe enfocar más en el control político que es una de sus dos funciones principales, de tal forma que se asegure que el conjunto del sector de seguridad y justicia opere efectivamente, logrando los objetivos para los que existe, con énfasis en la rendición de cuentas y el *responsiveness* social. Así, se lograría asegurar a la ciudadanía que los recursos crecientes que se le asignan del presupuesto público al Poder Judicial tengan rendimientos crecientes y no como sucede actualmente, donde cada vez hay más policías, más fiscales y más jueces penales pero a la vez mayor impunidad.

Es importante resaltar que los actos administrativos de gestión del Poder Judicial son de obligada observancia y control ciudadano, en cuanto usan fondos públicos, debiendo por lo tanto rendir cuentas al público. Se debe enfatizar que la Independencia Judicial no significa inmunidad ni impunidad en el uso de los fondos públicos.

7 Diarioweb Centroamérica (5 Marzo 2012) 5.000 reos quedarían en libertad si se aprobará la despenalización de drogas. Disponible en <http://www.diariowebcentroamerica.com/region/5-000-reos-quedarían-en-libertad-ante-despenalización-de-drogas-en-costa-rica/>

## Retos del Poder Judicial: Mayor efectividad del sistema penal

Junto a la aspiración de un Poder Legislativo que genere una política criminal sensata y preventiva, además de ejercer un estricto control político sobre el uso de los recursos públicos (rendimiento) de parte del Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, es fundamental promover una revolución en la gestión y efectividad del Poder Judicial. Es vital promover un estado de conciencia a lo externo pero principalmente a lo interno del Poder Judicial acerca de la urgencia de mejorar la eficiencia con que usa sus recursos. La autonomía presupuestaria del Poder Judicial no significa irresponsabilidad en el gasto, estando obligados a asegurar que se usen los recursos de forma eficiente.

Y esto no siempre es así, cuando se ven los niveles de fracaso de los casos que acusa la Fiscalía (aunque han mejorado recientemente) con reiterados señalamientos de los jueces acerca de mala calidad de las investigaciones, así como del creciente tiempo de los procesos penales, en donde luego de muchos años de esperar una sentencia definitiva, el resultado es de absolutoria<sup>8</sup>. No es posible que el Poder Judicial invierta millones de colones financiando fiscales, investigadores del OIJ, defensores públicos y jueces penales, para que al final del proceso los jueces resuelvan que no había mérito para sancionar a la persona acusada.

Definitivamente, el mayor reto para el Poder Judicial es la efectividad de sus procesos. Existen aún enormes debilidades en materia de eficiencia y eficacia del servicio tanto en la agilización de procesos, calidad en las resoluciones judiciales y una gran cantidad de personal que no da buenos resultados.

## Propuestas sobre la política e instituciones de la seguridad pública

A partir de lo anterior, se presentan una serie de propuestas para la reforma al sector seguridad en las siguientes áreas: política preventiva, criminal, policial, persecución y penal; y la penitenciaria. Además se señalan en cada propuesta, las instituciones involucradas y responsables de estas reformas.

8 Ver datos del Estado de la Justicia del Programa Estado de la Nación 2013. <http://www.estadonacion.or.cr/2013-07-16-17-20-52/estado-de-la-justicia>



### Política preventiva

*Continuación, ampliación y operacionalización de la POLSEPAZ:*

- Continuar con la POLSEPAZ como política de Estado 2011-2021, para lo cual se recomienda su reconocimiento expreso por parte del nuevo gobierno para convertirla en una política permanente.
- Facilitar la articulación institucional por medio de la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (CONAPAZ) por lo cual se sugiere:
  - a. Reactivación de la CONAPAZ.
  - b. Creación de un grupo de trabajo de mandos medios de cada institución parte de la CONAPAZ para el seguimiento permanente y ejecución del plan de trabajo en materia de prevención de la POLSEPAZ.
  - c. Fortalecer el liderazgo del Viceministerio de Paz como articulador de la CONAPAZ.
  - d. Reforzar la participación de la sociedad civil dentro de la CONAPAZ con un papel relevante, involucrando a las organizaciones especializadas en prevención de la violencia.
- Diseñar un plan de monitoreo y evaluación de POLSEPAZ con indicadores y metas medibles, confiables y consistentes definidos a corto, mediano y largo plazo. CONAPAZ debe de rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus resultados, por lo cual el papel de observancia de la sociedad civil es central.
- Dotar de suficiente contenido económico el plan de acción de la POLSEPAZ en materia de prevención de la violencia.

**Actores involucrados:**

Miembros de la CONAPAZ: Viceministerio de Paz (Secretaría), Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura y Juventud, Instituto Nacional de las Mujeres y el Patronato Nacional de la Infancia, Ministerio de Deportes, el Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA). Sociedad civil organizada y Gobiernos Locales.

*Enfatizar la gestión local de prevención:*

- Fortalecer la Oficina de Gestión Local del Viceministerio de Paz para la elaboración y seguimiento de los planes locales de prevención de la violencia.
- Diseñar, implementar y acompañar los Planes Locales de Prevención de la Violencia en cada uno de los Gobiernos Locales de las comunidades urbano-regional y comunidades fronterizas.
- Incluir en los Planes Locales de Prevención de la Violencia el desarrollo de emprendimientos productivos, ligas atléticas policiales y acciones para la prevención de la violencia armada.
- Incluir en los Planes Locales de Prevención de la Violencia el eje transversal de género a partir de un enfoque de construcción de la identidad masculina (nuevas masculinidades)

**Actores involucrados:**

Viceministerio de Paz (Oficina de Gestión Local), Gobiernos Locales, Asociaciones de desarrollo, policía municipal y sociedad civil organizada.

*Abordar el problema de las drogas desde un enfoque de salud pública:*

- Diseñar e implementar un protocolo en los EBAIS para la atención de las personas con problemas de adicción.
- Crear y/o fortalecerlos albergues de rehabilitación de niños y jóvenes adictos a las drogas en todas las regiones del país.
- Reorientar y reformular el programa DARE incorporando estrategias novedosas como capacitaciones entre pares o ligas atléticas policiales.
- Apoyar el trabajo que realizan organizaciones no gubernamentales en materia de prevención y tratamiento de adictos jóvenes.

**Actores involucrados:**

Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, Ministerio de Educación, Fundación DARE, ICD, IAFA, sociedad civil organizada.



*Fortalecer la prevención de la violencia armada<sup>9</sup>:*

- Desarrollar un programa permanente de la prevención de la violencia armada en el Viceministerio de Paz, con énfasis en la construcción de una cultura de solución pacífica de conflictos en la niñez adolescencia y juventud, y en la construcción de nuevas masculinidades tanto en la educación formal (centros educativos) como en espacios no formales (para aquellos que están fuera del sistema educativo).
- Reforzar el papel del Comité Consultivo Nacional Interdisciplinario para el Control de la Proliferación y el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras y sus Municiones (CNAPAL) por medio de:
  - a. Conceder prioridad política dentro de la agenda del Ministerio de Seguridad y Gobernación al CNAPAL (ausente en las administraciones anteriores).
  - b. Articulación de una agenda en común con entidades públicas y privadas.
  - c. Ampliación de la participación de la sociedad civil dentro del CNAPAL.
  - d. Definir una posición firme y consistente con respecto a la reforma a la Ley N°7530 de Armas y Explosivos.
- Realizar campañas de canje, amnistía y destrucción de armas.

**Actores involucrados:**

Viceministerio de Paz, sociedad civil organizada y los miembros del CNAPAL: Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Hacienda y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

*Desarrollar capacidades programáticas en materia de seguridad dentro de los Partidos Políticos generando cuadros especializados en materia de seguridad ciudadana, con énfasis en prevención:*

- Crear un grupo de trabajo permanente en cada uno de los partidos políticos especializado en seguridad ciudadana y prevención de la violencia.
- Diseño e implementación de una formación permanente de cuadros especializados en los temas de seguridad y prevención de la violencia en cada partido político.

Actores involucrados: Partidos Políticos, sociedad civil organizada.

*Fortalecer el Observatorio Nacional de la Violencia del Ministerio de Justicia y Paz a través de:*

- Realizar convenios con centros de información de universidades para el procesamiento de información actualizada e investigación.
- Ejecutar efectivamente los fondos del préstamo del BID destinados para el equipamiento y rediseño del sistema estadístico del Observatorio.
- Optimizar los sistemas de recolección y procesamiento de la información especialmente sobre la trata de personas.

Actores involucrados: Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública; Ministerio de Justicia y Paz; OIJ; INEC y Universidades.

**Política criminal**

*Despenalización de delitos menores que no tienen víctimas, como algunos relacionados con las drogas.*

Actor gubernamental involucrado: Asamblea Legislativa.

*Ampliar y promover el uso de alternativas a la prisión preventiva o a las sentencias privativas de libertad para aquellos delitos menores o población en condición especial (mujeres con hijos menores, enfermos terminales, etc.) así como la creación de las condiciones necesarias para asegurar el cumplimiento efectivo de la pena alternativa. Ejemplo: el uso de brazaletes electrónicos, el servicio social comunitario (aprovechar el espacio e infraestructura de los centros cívicos para ejecutar estas penas alternativas) entre otros.*

<sup>9</sup> Para mayor información al respecto consultar Loría, M (2014) Violencia armada y Seguridad Ciudadana en Costa Rica. FES-FUNPADEM.



Actores involucrados: Ministerio de Justicia y Paz, Asamblea Legislativa y Poder Judicial.

*Combate regional del crimen organizado transnacional:*

- Difundir y consolidar espacios regionales para las comisiones de seguridad de los Congresos de la región como es el Grupo Parlamentario Centroamericano en Seguridad<sup>10</sup>, con el fin de ejecutar la agenda común ya existente en seguridad para combatir diferentes variantes de la criminalidad transnacional.
- Creación de nodos institucionales de cooperación principalmente en las Fiscalías de cada país de la región.
- Armonización de la legislación a nivel región con el fin de luchar efectivamente con el crimen organizado.

Actores involucrados: Asamblea Legislativa, Ministerio Público, Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, Ministerio de Justicia, Poder Judicial, ICD, OIJ y sociedad civil organizada.

*Implementar mecanismos de fiscalización de la labor administrativa judicial:*

- Creación de una comisión permanente legislativa que se encargue de evaluar y fiscalizar el rendimiento judicial en cuanto al uso efectivo de los recursos públicos.
- Participación de “think tanks” especializados en Seguridad y Justicia (ILANUD, Estado de la Nación, FUNPADEM, FES, etc.) en la generación de investigación y análisis en profundidad para asesorar u orientar a los congresistas y tomadores de decisiones.

**Política policial**

*Profesionalización de la policía:*

- Rediseñar el currículo de capacitación de los policías orientando en la inclusión de un enfo-

<sup>10</sup> Para mayor información consultar FUNPADEM (2011) Memoria de la Mesa Redonda Fortalecimiento del Rol de los Legisladores en Asuntos de Seguridad Ciudadana en Centroamérica. San José, Costa Rica. Disponible en [http://www.funpadem.org/app/webroot/files/publication/files/49\\_pub178\\_z\\_libromesaredondaroldeloslegisladores.pdf](http://www.funpadem.org/app/webroot/files/publication/files/49_pub178_z_libromesaredondaroldeloslegisladores.pdf)

que de Derechos Humanos así como de principios de prevención del delito, requilibrando los contenidos tácticos operativos con respecto a los humanísticos.

- Invertir fuertemente en equipamiento especializado y tecnología de punta:
  - a. Vehículos adecuados para su desplazamiento,
  - b. Equipo de intercomunicación,
  - c. Equipo de análisis e investigación de la criminalidad,
  - d. Sistemas de monitoreo y seguimiento de resultados,
  - e. Elaboración de mapas digitales donde se focalicen los “puntos calientes” de criminalidad con el fin de implementar estrategias diferenciadas.
- Aumentar la cantidad de policías para alcanzar el número óptimo (333 habitantes por policía)
- Aumentar el período de capacitación de la policía:
  - a. El curso básico policial teórico debe ser mínimo de un año (actualmente es de seis meses de teoría y tres meses de práctica)
  - b. Agregar como requisito para el ascenso policial, una carrera universitaria afín para asegurar la profesionalización de los mandos superiores.
- Establecer una coordinación estrecha entre la Escuela Nacional de Policía y las Universidades con carreras de criminología y temas penales para el rediseño de los programas académicos con el fin de que respondan a las demandas actuales.
- Capacitar al cuerpo policial para el manejo de víctimas de la trata de personas.
- Fortalecer las capacidades de inteligencia y prospectiva criminal en el Ministerio de Seguridad Pública (MSP).

Actores gubernamentales involucrados: Cuerpos Policiales (todas las instituciones que tienen bajo su control un cuerpo policial), OIJ y Escuela Nacional de Policía (MSP)





*Establecer mecanismos de control social y fiscalización sobre el desempeño policial para combatir la penetración del crimen organizado en los cuerpos policiales:*

- La Comisión de Seguridad y Justicia se encarga de la evaluación del rendimiento del sector justicia con base en indicadores y outcomes democráticamente diseñados.
- Involucrar a la sociedad civil organizada en la evaluación del desempeño del sector seguridad y justicia.

Actores gubernamentales involucrados: Ministerio de Gobernación, Ministerio de Seguridad Pública, Cuerpos Policiales, sociedad civil organizada

*Implementar un programa de supervisión y rendición de cuentas de la policía municipal hacia la comunidad.*

Actores gubernamentales involucrados: Gobiernos Locales, sociedad civil organizada.

### **Política de persecución y penal**

*Mejorar el control sobre el rendimiento de la Fiscalía para reducir la impunidad.*

*Fortalecer las capacidades del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) para el mejoramiento del levantamiento de pruebas, especialmente en delitos como trata de personas o tráfico ilícito de armas.*

*Disminuir los tiempos de resolución de sentencia.*

- Tomando como base los indicadores de gestión y desempeño del Estado de la Nación y las buenas practicas desarrolladas en países como Chile.

Actores gubernamentales involucrados: Poder Judicial: Fiscalía, Defensoría Pública y el Organismo de Investigación Judicial.

### **Política penitenciaria**

*Establecer programas de integración social con los gobiernos locales para la atención de las personas que vienen saliendo de las cárceles.*

*Implementación de un sistema de incentivos para empresas que contraten personas con antecedentes penales.*

*Perfeccionar el sistema de atención y protección a las víctimas.*

- Creación de albergues regionales para mujeres afectadas por la violencia.

Actores involucrados: Ministerio de Justicia y Paz (Adaptación Social), Gobiernos Locales.

### **Reflexiones finales**

El óptimo social del sector seguridad y la justicia reside en una sociedad donde las personas convivan pacíficamente, no sólo según las reglas básicas jurídicas, sino especialmente de acuerdo a los más altos valores y principios cívicos, como la tolerancia, el respeto mutuo, el pluralismo, el respeto a la propiedad privada, y la resolución pacífica de conflictos.

De acuerdo a esta aspiración social, las cárceles se ven no sólo cada vez menos hacinadas, sino incluso una menor cantidad de centros penitenciarios. La justicia penal, por igual, se anhela también tonificada, de tal forma que no sólo sea cada vez necesaria una menor cantidad de jueces, fiscales, defensores públicos, agentes del OIJ, carceleros, y todo la burocracia judicial, sino que además, ese ahorro en el gasto público pueda dirigirse a las dos mejores herramientas para asegurar seguridad y justicia: salud y educación.

Los decisores del sector seguridad tienen que centrarse en subsanar la falta de visión, valentía y madurez para diseñar e implementar políticas de seguridad y justicia realmente integrales. Apenas hemos avanzado, vía POLSEPAZ, a una visión integral basada en prevención, pero aún hay un vacío en la discusión de las políticas criminales y de persecución.

La independencia desde la sociedad civil permite plantear un debate directo y sin eufemismos, no basta con capacitar más policías -con poco enfoque en Derechos Humanos- y mejorar infraestructura carcelaria. Se ocupa un enfoque de prevención integral en la educación, la cultura y el deporte junto a la política criminal y de persecución efectivas, de la mano con una administración de justicia más eficiente. De nada vale una policía eficiente, si no se previene tempranamente el delito, si no hay leyes sensatas, si no hay fiscales efectivos o jueces diligentes. Si el país hace las cosas bien en prevención y seguridad cada vez ocuparíamos menos policías, fiscales y jueces. Y así, las cárceles pasarán a ser museos cívicos. Eso, es ser progresista.



## Bibliografía

- Araya, C; Loría, M; Vargas, M (2013) Análisis de la seguridad interna y externa en Costa Rica su posición con respecto a la seguridad regional -condiciones de seguridad ciudadana, defensa y política exterior- FES, Costa Rica: NR°1/2013
- Arias, Randall (2011) Gobernanza de la Seguridad y el Estado de Derecho en Centroamérica: Nuevos déficits democráticos. Anuario del centro de Investigaciones y Estudios Políticos, UCR, 2:3-21. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (28 de Agosto de 2008) Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana. Proyecto N°16973. La Gaceta (166). Costa Rica.
- Diarioweb Centroamérica (5 Marzo 2012) 5.000 reos quedarían en libertad si se aprobara la despenalización de drogas. Disponible en <http://www.diariowebcentroamerica.com/region/5-000-reos-quedarían-en-libertad-ante-despenalización-de-drogas-en-costa-rica/>
- FES (2009) Política de Estado en Seguridad Ciudadana para la Gobernabilidad Democrática y la Paz Social en Costa Rica. Gobierno 2010-2014. FES AMERICA CENTRAL. 2009
- FUNPADEM (2011) Memoria de la Mesa Redonda Fortalecimiento del Rol de los Legisladores en Asuntos de Seguridad Ciudadana en Centroamérica. San José, Costa Rica. Disponible en [http://www.funpadem.org/app/webroot/files/publication/files/49\\_pub178\\_z\\_libromesaredondarolde-loslegisladores.pdf](http://www.funpadem.org/app/webroot/files/publication/files/49_pub178_z_libromesaredondarolde-loslegisladores.pdf)
- La Nación (31 Julio 2013) Sobre población penitenciaria alcanzó el 38%. Disponible en [http://www.nacion.com/opinion/foros/Sobrepoblacion-penitenciaria-alcanzo\\_0\\_1357064289.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Sobrepoblacion-penitenciaria-alcanzo_0_1357064289.html)
- Loría, M (2014) Violencia armada y Seguridad Ciudadana en Costa Rica. FES-FUNPADEM.
- Matul, D; Segura, D; Villalobos, H. (2012) La reforma del sector seguridad en Costa Rica. San José, Costa Rica 2012
- Ministerio de Justicia y Paz. (2011). Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social. San José. Disponible en [http://sisvi.mj.go.cr/meshcms/themes/sisvi/Doc/Plan\\_Nacional\\_de\\_Prevencion\\_de\\_la\\_Violencia.pdf](http://sisvi.mj.go.cr/meshcms/themes/sisvi/Doc/Plan_Nacional_de_Prevencion_de_la_Violencia.pdf)
- Ministerio de Seguridad Pública (2013) Lista de empresas, escuelas y agentes de seguridad privada. Dirección de Servicios de Seguridad Privada Costa Rica, 2014.
- Poder Ejecutivo. (Diciembre de 2010). Plan Nacional de Desarrollo “María Teresa Obregón Zamora”. Disponible en: <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/122fcd1c-53a7-47a7-a0ad-84cac6f1d7b9/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zamora.pdf>
- Poder Judicial (2014) Compendio de Indicadores Judiciales. Sección de Estadística. Disponible en [http://sitios.poder-judicial.go.cr/planificacion/Estadisticas/Compendio\\_de\\_Indicadores/compendio\\_indicadores\\_2008-2012.pdf](http://sitios.poder-judicial.go.cr/planificacion/Estadisticas/Compendio_de_Indicadores/compendio_indicadores_2008-2012.pdf)
- Programa Estado de la Nación (2013) Estado de la Justicia. Disponible en <http://www.estadonacion.or.cr/2013-07-16-17-20-52/estado-de-la-justicia>
- Programa Estado de la Nación (2013) Informe XIX- Estado de la Nación. Disponible en <http://www.estadonacion.or.cr/estado-nacion/informe-actual>





## **Autores**

### **Hazel Villalobos Fonseca**

Es Bachiller en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Actualmente es Coordinadora de Asuntos Técnicos de Fundación para la Paz y la Democracia e Investigadora del Programa de Prevención de la Violencia y Seguridad de FUNPADEM. Ha trabajado como asistente técnica y de investigación en diversos proyectos nacionales y regionales sobre prevención de la violencia armada y seguridad ciudadana. Es Agente de Cambio 2014 de la Fundación Friedrich Ebert en América Central.

## **Pié de Imprenta**

Fundación Friedrich Ebert  
San José | Costa Rica

Hansjörg Lanz  
Representante Fundación Friedrich Ebert  
para Costa Rica, Nicaragua y Panamá  
E-Mail: [costarica@fesamericacentral.org](mailto:costarica@fesamericacentral.org)  
Tel.: +506 2296 0736  
<http://www.fesamericacentral.org>

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica.

Por más de 45 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los ocho campos de trabajo regional de la FES en América Central. El concepto de planificación en red de las seis oficinas centroamericanas consiste del trabajo nacional con intercambio regional y seguimiento nacional.

Las actividades permiten una cooperación con múltiples actores progresistas en los seis países centroamericanos y en los campos de la justicia social, la democracia, el cambio climático, la economía sostenible y la seguridad. Destaca además, en lo nacional y lo regional el trabajo sindical, de género y con jóvenes - agentes de cambio.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.