

**POLITICA INTEGRAL Y  
SOSTENIBLE DE SEGURIDAD  
CIUDADANA Y PROMOCION  
DE LA PAZ SOCIAL**



**Presidencia de la República de Costa Rica  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**Invitación para la elaboración de una  
Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana  
y Promoción de la Paz Social en Costa Rica**

**-POLSEPAZ-**

San José, 27 mayo de 2010

## Índice

<b>Introducción</b> .....	3
<b>I. El problema</b> .....	4
A. Fuertes incrementos de ciertas formas de criminalidad .....	5
B. Una percepción de inseguridad cada vez mayor .....	6
1. Principales problemas sociales.....	6
2. Grado de (in)seguridad .....	7
3. Medidas de protección tomadas.....	7
C. Insatisfacción ante la intervención institucional.....	8
1. Grado de confianza en las instituciones estatales .....	8
2. Grado de confianza en los organismos del sistema penal.....	8
D. Incremento de las tendencias represivas y extralegales .....	10
<b>II. Los conceptos clave</b> .....	10
<b>III. Elementos para la construcción de la propuesta</b> .....	13
A. Elementos importantes .....	13
1. Los cambios en el entorno .....	13
2. Los actores .....	14
3. El costo/efectividad de las acciones a emprender .....	15
4. Las experiencias internacionales.....	15
B. Elementos esenciales.....	18
1. El derecho del Estado de intervenir ante el delito.....	18
2. Los límites de la intervención estatal.....	18
C. Principales lineamientos.....	19
1. Los valores .....	20
2. Los principios.....	21
3. Los objetivos.....	22
4. Las estrategias.....	23
<b>Conclusión</b> .....	28
<b>Bibliografía</b> .....	28



## Introducción

Cuando, como está ocurriendo en los últimos años, la criminalidad y la inseguridad constituyen en Costa Rica el principal problema social, se invoca una vez más la necesidad de dotar al país de una política integral y sostenible de seguridad ciudadana, actualmente inexistente.

Surgen entonces, como en otras ocasiones, diversas iniciativas orientadas a encarar estos problemas en forma satisfactoria. La más frecuente suele ser el recurso a los mecanismos tradicionales de reforma, por ejemplo, la adopción de una legislación específica sobre el tema o la mejora de los servicios policiales, judiciales y penitenciarios. Estas medidas tienen al menos en factor común esencial: situarse en el marco de un Estado de derecho.

Existen, sin embargo, otras maneras de abordarlo: la más frecuente consiste en proponer soluciones de “mano dura”, entre las que se incluyen operativos de “limpieza social”<sup>1</sup>. Este tipo de opciones, aplicadas sobre todo en tres países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras), con la participación conjunta policía-ejército, no solamente no han conseguido hacer disminuir los índices de la criminalidad violenta sino que muchas veces han generado resultados negativos, tales como el recorte de las garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos y la criminalización –injusta, en principio– de determinados grupos.

Aunque en esta consulta se reconoce la honda preocupación de una gran mayoría de costarricenses ante el incremento de la criminalidad y su insatisfacción frente a la intervención estatal, se rechaza categóricamente desde el inicio este último tipo de políticas. Las experiencias internacionales muestran que sólo en el marco de un Estado democrático de derecho se encuentran las mejores soluciones para enfrentar con éxito estos problemas.

Sin embargo, tampoco se acepta incondicionalmente la manera tradicional de abordar la cuestión. Pese a haber incluido el tema de la seguridad ciudadana en sus planes nacionales de desarrollo y tomado diversas medidas para encararlo, las administraciones que han gobernado el país desde hace aproximadamente 15 años ni han logrado un impacto significativo sobre la delincuencia, ni han podido garantizar la integralidad del enfoque y la continuidad de los programas elaborados y aplicados<sup>2</sup>.

La principal novedad del enfoque que se propone para la consulta consiste la adopción de un enfoque distinto al utilizado hasta ahora. En lo esencial consiste, con las debidas adaptaciones justificadas por las realidades y necesidades de Costa Rica, en nutrirse de las numerosas y variadas experiencias, rigurosamente planteadas, aplicadas y evaluadas, llevadas a cabo desde hace más de tres décadas en diversos países (sobre todo en América del Norte y Europa y, más recientemente, en

<sup>1</sup> “A defecto de una definición explícita, por mano dura se entiende un conjunto de normas e intervenciones públicas que, con la pretensión de asegurar un mayor grado de seguridad a la ciudadanía, violan las garantías y derechos fundamentales previstos en las constituciones y tratados internacionales sobre el tema ratificados por los países del istmo” (Estado de la Región, 2008, pág. 470).

<sup>2</sup> En este sentido se pronuncia el “Informe con los resultados del estudio efectuado sobre políticas públicas en materia de seguridad ciudadana”, preparado en el 2007 por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área Servicios Públicos Generales y Ambientales de la Contraloría General de la República.



algunas ciudades de América Latina), también enfrentados a serios problemas de criminalidad e inseguridad. En este contexto, los estudios e investigaciones sobre estos dos temas, el funcionamiento del sistema penal y la eficacia de las medidas preventivas y represivas pensadas para el tratamiento del delito han mostrado la ineficiencia de los modelos “clásicos” utilizados para resolver estos problemas y dado lugar a nuevas propuestas, especialmente en materia policial y preventiva, así como en los factores de riesgo, cuya aplicación se ha traducido en disminuciones –a veces sensibles– del sentimiento de inseguridad y de la criminalidad, así como en una mejor imagen de las instituciones involucradas en la reacción oficial frente al delito. Como se verá más adelante, el nuevo enfoque constituye en el fondo una apuesta por el rigor, la sensatez, la eficacia, la concertación y la continuidad.

En este marco se sitúa esta propuesta de consulta para la elaboración de una política integral y sostenible de seguridad ciudadana en Costa Rica, que incluye el análisis del problema (I), una breve pero necesaria referencia a los conceptos clave utilizados en el sector (II), y los principales elementos de la propuesta, así como algunos posibles campos de acción que puedan ser parte de tal política (III).

## I. El problema

Una abundante bibliografía permite identificar los principales problemas de fondo en materia de seguridad ciudadana.

Entre los problemas negativos pueden señalarse los siguientes:

- ausencia de una política pública integral;
- serios incrementos de ciertas formas “tradicionales” de criminalidad: infracciones a la Ley de Psicotrópicos, robos y homicidios (sobre todo, cometidos con armas de fuego) y de la violencia intrafamiliar;
- débiles regulaciones en materia de tenencia de armas de fuego;
- creciente actividad del narcotráfico, de los secuestros extorsivos y de los asesinatos “por encargo” (sicariato), aunque difícil de precisar;
- fuertes incrementos de la percepción de inseguridad y de la insatisfacción ciudadana ante la intervención institucional;
- ausencia de una cultura de respeto a la ley y a las instituciones y promotora de la solución pacífica de conflictos;
- serias críticas a los servicios policiales (ineficiencia, corrupción);
- duración cada vez mayor de los juicios penales;
- tensión entre los valores de protección social y respeto de las garantías individuales;
- falta de coordinación y colaboración institucional;



- pérdida de control estatal en zonas considerables del territorio, y
- posiblemente como consecuencia de lo anterior, desarrollo de tendencias represivas en gran parte de la población.

Se observan sin embargo, en el sector, diversos aspectos positivos, entre ellos:

- las pandillas juveniles no constituyen (aún) un problema social y delictivo;
- las políticas de mano dura contra la delincuencia han sido rechazadas hasta ahora;
- no se conocen operativos policiales de “limpieza social”, y
- las instituciones costarricenses que intervienen en el tema se basan tradicionalmente en los principios que caracterizan a un Estado de derecho.

Algunos de estos problemas de fondo merecen un análisis con cierta profundidad.

### **A. Fuertes incrementos de ciertas formas de criminalidad**

Con respecto a los delitos “comunes”, el análisis de las tasas del total de la criminalidad y de los delitos de mayor gravedad y numéricamente más importantes entre 1990 y 2008, permite hacer las siguientes observaciones:

- los homicidios dolosos muestran un fuerte aumento (120%) durante todo el período, siendo regulares los incrementos entre 1990 y los períodos 2000-2004 (20%), entre el 2004 y el 2006 (33,3%) y entre el 2007 y el 2008 (37,5%);
- las lesiones oscilan entre el 2000 y el 2002, pero suben regular y considerablemente desde este último año hasta el 2008 (94,4%);
- las agresiones tienen un fuerte aumento (101,5%) entre 1990 y el 2000, pero permanecen relativamente estables entre el 2000 y el 2008;
- pese a que las violaciones registran un fuerte incremento de sus tasas (58%) durante todo el período considerado, se observa una disminución importante a partir del 2004, así como cierta estabilidad en el 2006 y el 2008;
- los hurtos, en fuerte aumento (96,7%) entre 1990 y el 2008, muestran una baja considerable entre el 2002 y el 2006 (posiblemente debida a una reforma del Código Penal según la cual los hurtos de menos de 250.000 colones pasaron a ser considerados como contravenciones); sin embargo, las tasas del 2008 indican un aumento de estas infracciones con respecto a las del 2006;
- los robos registran una muy fuerte alza en todo el período (696,4%),<sup>3</sup> que se reduce considerablemente entre 1990 y el 2000 (497,3%) y, sobre todo, entre el 2000 y el 2008 (33,3%); este último año, se observa incluso una ligera disminución en relación con el año precedente;

<sup>3</sup> Explicable por la adopción de una nueva modalidad de registro, como consecuencia de la entrada en vigencia en 1998 del nuevo Código Procesal Penal.



- las infracciones a la Ley de Psicotrópicos muestran un alza constante e importante (504,3%) desde el 2000; sólo en los dos últimos años, este incremento ha sido del 70,4%, aunque, como ocurre en todo el período, la gran mayoría de estos casos es la tenencia de drogas;
- las tasas del total de delitos muestran un alza regular y considerable (177,2%) durante el período, sobre todo a partir del 2004;
- de los delitos considerados, los de mayor gravedad y numéricamente más frecuentes en el 2008 fueron (en porcentajes del total): los robos (22,7%), las infracciones a la Ley de Psicotrópicos (18,3%), los hurtos (7,7%), las agresiones (3,8%), las lesiones (1,8%), las violaciones (0,8%) y los homicidios dolosos (0,3%);
- la incidencia de las armas de fuego en los homicidios aumenta regularmente en los últimos años: 58% en el 2003, 58,6% en el 2004, 58% en el 2005, 61,8% en el 2006 y 63% en el 2007 (*La cara de la violencia...*, 2006 y Dreyfus *et al.*, 2007, págs. 296 y sig.).

Además de la delincuencia “común”, existen otras modalidades delictivas que en los últimos años están causando gran preocupación en la ciudadanía. Las más destacadas son las actividades de las pandillas juveniles y del llamado “crimen organizado” (narcotráfico, secuestros extorsivos, sicariato). Sin embargo, además de serias deficiencias de carácter teórico en su planteamiento, la información disponible al respecto es escasa, fragmentaria, incongruente y, en general, de baja calidad.

Finalmente, los porcentajes de personas que han declarado haber sido víctimas de un delito en la última década fueron el 27% 1999 (Chinchilla, editora, 1999), bajaron ligeramente al 25% en el 2006 (Madrigal, 2007), pero volvieron a subir al 28% en el 2008 (Encuesta del INEC, diciembre 2008). Este último año, los casos de victimización más frecuentes fueron los robos o asaltos fuera de la vivienda (11,1%), los robos en la vivienda, las tentativas de robo (6%), las tachas de vehículos (4,4%), los robos de carros-bicicletas (2,6%) y las agresiones (2,2%). Conviene además señalar que, pese a este incremento, el porcentaje de denuncias bajó con respecto a 1997 (23% frente al 27%).

## **B. Una percepción de inseguridad cada vez mayor**

La preocupación de los ciudadanos ante el crimen y la inseguridad puede situarse en distintos niveles: la población suele tener una opinión determinada sobre la importancia del crimen con respecto a otros problemas sociales, así como acerca del grado de (in)seguridad existente en el país o en su barrio, y la necesidad tanto de adoptar en numerosos casos ciertas medidas para protegerse del delito, como de tener que cambiar su conducta habitual<sup>4</sup>.

### **1. Principales problemas sociales**

Las encuestas llevadas a cabo en febrero de 1999, mayo y junio del 2004 y diciembre del 2006, muestran lo siguiente:

<sup>4</sup> Los datos que seguidamente se presentan proceden de tres encuestas de cierta envergadura y con rasgos relativamente comunes (Chinchilla editora, 1999; PNUD Costa Rica, 2006; y Madrigal, 2007) y otras dos realizadas por UNIMER para La Nación a finales de enero del 2009.



- como problema social, la delincuencia (incluyendo las drogas) ocupaba el primer rango, sobre todo en 1999, bajaba en forma considerable en el 2004, volvía a subir en el 2006, descendía de nuevo de categoría en agosto del 2008 y nuevamente subía en enero del 2009;
- el conjunto de problemas económicos (desempleo, costo de la vida, pobreza) venía en segundo lugar, disminuyendo su importancia hasta agosto del 2008, en que se situaba en el primer lugar de las preocupaciones de los ciudadanos, pero volvía a ocupar el segundo rango en enero del 2009, y
- aunque la drogadicción y la corrupción eran problemas preocupantes en 1999, en los siguientes períodos sólo lo fueron para un poco más de un ciudadano de cada diez.

Como puede verse, los lugares ocupados por estos problemas en la escala de sus preocupaciones han variado durante los períodos considerados, lo que puede explicarse por situaciones específicas diversas (por ejemplo, la coyuntura económica, hechos delictivos de particular importancia y su tratamiento por los medios de comunicación colectiva).

## **2. Grado de (in)seguridad**

En cuanto al nivel de (in)seguridad, la situación en Costa Rica es similar a la que generalmente se da en otros países: los ciudadanos consideran que hay mayor seguridad en su barrio que en el país. De acuerdo con las encuestas antes citadas, se observa un incremento continuo y considerable de la percepción de inseguridad, tanto en el barrio como –y sobre todo– en el plano nacional.

En el 2004, las personas entrevistadas estimaban que la inseguridad en el país se debía esencialmente a la existencia de robos y drogadictos, a la amplitud de la delincuencia y a la poca vigilancia policial. En el 2006, los principales factores asociados a la inseguridad en el país eran los problemas económicos (58,2%) y las drogas (30,2%), seguidos de lejos por el número insuficiente de policías (13,6%), la falta de recursos para la seguridad pública (12,1%), la falta de valores (11,9%), la delincuencia (10,1%), la inmigración (10%), la corrupción (9,2%) y una legislación débil (8,1%); en cuanto al barrio o comunidad eran sobre todo el consumo de drogas (71,8%), la presencia de “crackers” (62,1%), las máquinas tragamonedas (61,5%), los lugares para consumo de licor (57,5%), la venta de drogas (54,8%), la presencia de pandillas (46,4%), los escándalos o pleitos (45,9%), los terrenos abandonados (44,1%), el alumbrado público (39,4%) y la presencia de personas armadas no policías o guardas (38,9%).

## **3. Medidas de protección tomadas**

Con la misma base, las medidas de protección más frecuentes han sido, sobre todo en los dos últimos períodos considerados, poner rejas en la casa, no dejar sola la vivienda y adquirir un perro para vigilarla. Las seguían la instalación en la vivienda de cerraduras especiales, aparatos de alarma y alambres de púas o navajas, la organización entre vecinos (últimamente en el marco de los programas de policía comunitaria) y seguir cursos de defensa personal. El recurso a los servicios de compañías privadas de seguridad o a la adquisición de un arma está posiblemente limitado por su costo y, en el caso de la compra de un arma, por las restricciones impuestas por la legislación vigente. Muchas de



estas medidas, o bien están relacionadas con el poder adquisitivo de quienes las adoptan, o bien suponen para ellos un sacrificio económico, a veces importante.

La sensación de inseguridad ha motivado además importantes cambios de comportamiento en el 2004, con notorios incrementos en el 2006. Es evidente que las conductas de las personas entrevistadas han sido fuertemente afectadas por la inseguridad en el ejercicio de sus libertades individuales. En esos años, las principales actividades a evitar fueron llevar más dinero del que se necesita, usar de noche un cajero automático, dejar la casa sola durante la noche e incluso durante el día, frecuentar lugares donde se reúne mucha gente y de entretenimiento público (bares, discotecas), que los niños jueguen en la calle, tomar un taxi o el bus en la noche, y comprar cosas que le gustan por temor a ser robados.

### **C. Insatisfacción ante la intervención institucional**

La reacción estatal oficial frente al delito está usualmente confiada al conjunto de instituciones que conforman el sistema penal, con respecto a cuya actuación las encuestas muestran un alto grado de insatisfacción de los ciudadanos.

#### **1. Grado de confianza en las instituciones estatales**

El grado de confianza de la población costarricense en las instituciones que conforman el conjunto del Estado, constituye una primer manera de medir tal insatisfacción. A este respecto, las encuestas muestran un fuerte deterioro de la situación entre el 2004 y el 2008, especialmente importante en cuanto a la Fuerza Pública, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos, aunque más leve en relación con el Poder Judicial (PNUD Costa Rica, 2006, pág. 179; Madrigal, 2007, pág. 82; LAPOP 2008, datos en línea: <http://lapop.ccp.urc.ac.cr/lapop.html>).

#### **2. Grado de confianza en los organismos del sistema penal**

##### **2.1. Policía**

Con respecto a la Fuerza Pública, las encuestas realizadas en el 2004 y el 2006 muestran que alrededor de una tercera parte de las personas entrevistadas le reprochaba la preparación insuficiente de sus miembros, sus nexos con los delincuentes y la falta de apoyo (carecer de equipos o materiales adecuados, un escaso presupuesto, bajos salarios y ausencia de incentivos). Las opiniones son aún más desfavorables en cuanto a diversos aspectos de su organización y funcionamiento (profesionalismo, presencia, captura rápida de los delincuentes, entre otros). En el 2009, más del 64% de las personas entrevistadas declaraban tener “poca” o “ninguna” confianza en la policía (Latinobarómetro, 2009).

Pese a tener una mejor imagen, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) es criticado por los ciudadanos con respecto al abuso de sus poderes, la prontitud de su respuesta y su capacidad para resolver los casos.

Resumiendo las opiniones de los ciudadanos, las encuestas sugieren que la población se siente desprotegida por los principales organismos de seguridad pública del Estado.



## 2.2. Ministerio Público

También el Ministerio Público ha visto disminuir desde 1999, los niveles de confianza y satisfacción de los ciudadanos con respecto a una pronta actuación en los casos que llegan a su conocimiento, la atención acordada a los problemas de las víctimas y su ineficacia para que los acusados sean condenados por los tribunales. Sin embargo, es altamente probable que estas percepciones hayan cambiado desde el 2004 debido a sus actuaciones más recientes en materia de lucha contra el narcotráfico y corrupción, que han implicado a veces a altas autoridades del Estado.

## 2.3. Tribunales penales

Con un considerable apoyo de la cooperación internacional, el Poder Judicial ha logrado, en el transcurso de las tres últimas décadas, mejorar la eficiencia del sistema de administración de justicia. Así lo indican los informes anuales del Estado de la Nación.

Sin embargo, las encuestas del Barómetro de las Américas en el 2004 y el 2006 muestran, con respecto a la actuación de los tribunales penales, una disminución en la confianza de que tales instancias garanticen un juicio justo y, sobre todo, una gran desconfianza en que dicho sistema castigue a los culpables.

Las percepciones negativas sobre los jueces penales también suelen ser particularmente severas en lo que respecta a la celeridad de sus actuaciones y su suavidad con los delincuentes. La opinión sobre la excesiva duración de los juicios penales queda corroborada por los datos oficiales del Poder Judicial: en el 2006, los juicios ordinarios tardaban en promedio 23 meses y dos semanas para obtener una decisión final en primera instancia (con un aumento constante de la situación desde 1995) y los juicios “abreviados” once meses y dos semanas. También han sido muy negativas las percepciones en cuanto a ciertos aspectos de la actuación judicial (cumplimiento de sus funciones, imposición de penas adecuadas). En el 2009, el 64% de los entrevistados manifestaban tener “poca” o “ninguna” confianza en el Poder Judicial (Latinobarómetro, 2009).

Pese a lo anterior, más de la mitad de las personas entrevistadas consideraba adecuado el acceso a los juzgados penales, y una mayoría estimaba que tal acceso había mejorado o permanecía igual en los cinco últimos años.

## 2.4. Sistema penitenciario

Una de las principales observaciones sobre los datos obtenidos en las encuestas de 1999 y del 2004<sup>5</sup>, surge al comparar los enunciados de algunas de sus preguntas. Así, la opinión (criticable, si se tiene en cuenta, por ejemplo, el alto índice de reincidencia de los reos liberados) según la cual el sistema penitenciario es el mejor medio para hacer disminuir la delincuencia, parece ser coherente con el igualmente bajo porcentaje obtenido con respecto a la posibilidad de que dicho sistema ayude a la rehabilitación de los reclusos; en otros términos, más vale neutralizar a los delincuentes manteniéndolos encarcelados, aunque ello suponga un empeoramiento de su conducta y su situación. Sin embargo, ambas opiniones contradicen las expresadas por más de la mitad de las

<sup>5</sup> Chinchilla, editora (1999), pág. 111 y PNUD Costa Rica (2006), págs. 185-186 y 558.



personas entrevistadas en el 2004, para quienes la función esencial del sistema penitenciario es ayudar a los infractores a reincorporarse a la sociedad.

A pesar de ello, y aunque con importantes deficiencias con respecto a la infraestructura, Costa Rica mantiene con respecto a los demás países de América Latina el menor porcentaje de “presos sin condena” (procesados en espera de juicio) y un muy bajo nivel de sobrepoblación penitenciaria (no obstante, seriamente afectado por la entrada en vigor hace menos de un año de los tribunales de flagrancia).

#### **D. Incremento de las tendencias represivas y extralegales**

Aunque, por sus tradicionales características, las opciones estatales para enfrentar el problema de la inseguridad se han enmarcado tradicionalmente en Costa Rica en las normas que caracterizan a un Estado de derecho, algunas encuestas recientes han permitido captar el grado de apoyo de la población a ciertas medidas extralegales consideradas, ante la ineficiencia de la respuesta estatal oficial, como medios más eficaces para enfrentar la delincuencia y la inseguridad.

Tal es el caso de la respuesta a la pregunta formulada en el 2004 por el Latinobarómetro, “Un poco de mano dura del Gobierno no viene mal”, que obtuvo la opinión positiva del 78% de las personas entrevistadas. También se obtuvo un resultado similar en las encuestas llevadas a cabo por el Barómetro de las Américas: a la pregunta “si en ciertas ocasiones la policía podía actuar al margen de la ley”, el porcentaje de aceptación de esta posibilidad fue del 44% en el 2004, pero se incrementó al 52% en el 2006. En forma más concreta y categórica, las encuestas del 2004 (PNUD Costa Rica, 2006, pág. 556-557) y UNIMER-La Nación (abril 2008) muestran que el 28% y el 38%, respectivamente, de las personas entrevistadas respondieron positivamente a la pregunta “en algunas ocasiones se justifica que la policía torture para obtener información”.

Resultan además inquietantes los altos porcentaje de respuestas que en el 2004 indicaban estar “de acuerdo” y “muy de acuerdo” con la posibilidad de matar al infractor para proteger a su familia (48,5%), su casa y sus bienes (32,6%) o como venganza por la violación de un hijo (47,2%); o de “sacar” del vecindario a ciertas personas (traficantes de drogas, delincuentes residentes, proxenetas y prostitutas, pero asimismo alcohólicos, extranjeros o gente escandalosa, con una diferente orientación sexual o incluso que no creen en Dios).

## **II. Los conceptos clave**

Para la elaboración de una política pública integral y sostenible de seguridad ciudadana conviene definir previamente –aun en forma breve– los conceptos básicos utilizados en la presentación y tratamiento del tema (Estado de la Región, 2008, págs. 468-470).

**Seguridad ciudadana.** Pese a que los especialistas no suelen dar una definición explícita de este término, parece aceptable la propuesta formulada por el PNUD de Costa Rica en una perspectiva de desarrollo humano: *La condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros* (PNUD Costa Rica, 2006, pág. 35).



**Estado de derecho.** En general, los criterios esenciales que definen un Estado democrático de derecho son: (1) la absoluta primacía de la ley; (2) el estricto respeto, protección y fortalecimiento de los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas (físicas, jurídicas) que habitan un país, y (3) el establecimiento de criterios rigurosos para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas de autoridad (O'Donnell, 2002).

En cuanto a las características de un sistema democrático de justicia penal, a través del cual cobran vida estos criterios en un ámbito específico de la vida social organizada, debe tenerse en cuenta que, tanto el conjunto del sistema de justicia como su componente penal, deben regirse por los siguientes principios fundamentales: accesibilidad, independencia, justedad, eficiencia, transparencia y moderación (Rico, 1997, págs. 15-18).

**Política criminal.** Existe cierta concordancia en definir la política criminal como *el conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social articula respuestas frente al fenómeno criminal*. Dos elementos se deben destacar de esta definición: “un conjunto de métodos” supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; y “el cuerpo social” designa no solamente el aparato penal oficial sino otras instancias que tradicionalmente no han intervenido –o intervenido poco– frente al crimen (Rico y Chinchilla, 2002, pág. 114).

**Prevención del delito.** En un sentido amplio, se considera que la prevención es *el conjunto de medidas destinadas a impedir la comisión de un delito o limitar su alcance* (Rico y Chinchilla, 2002, pág. 116).

Desde hace unas tres décadas, se está recurriendo a enfoques más prometedores en el sector: la prevención “situacional” y la prevención “social”. Se trata de modelos ideales, por lo que los especialistas preconizan su aplicación combinada.

Se considera *prevención “situacional”* el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que en numerosos casos propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles, la vigilancia de barrio). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial, y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo.

La *prevención “social”* refiere a intervenciones no penales sobre personas o grupos en riesgo orientadas a atenuar su propensión criminal. Se trata de un enfoque basado en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, pertenencia a bandas o pandillas, consumo de alcohol y drogas, etc.). Sus resultados sólo pueden darse en el mediano y largo plazo.

**Sistema de justicia penal.** Se entiende por sistema penal el conjunto de reglas, organismos, procedimientos y personas que intervienen en la resolución de los conflictos derivados de la existencia de ciertas conductas consideradas como delito. En especial, se trata de: (1) las normas que establecen tales conductas (códigos penales, leyes especiales) y las reglas a seguir para su investigación, juicio y sanción (códigos de procedimiento penal); (2) las instituciones que las promulgan, reforman o derogan (Asamblea Legislativa, Presidencia de la República, ministerios



competentes); (3) los organismos oficiales encargados de su aplicación (policía, Ministerio Público, defensa, tribunales, sistema penitenciario), y (4) otras instituciones tales como la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General, la Procuraduría General, entre otras (Rico, 1997, págs. 15-19).

En este sector, que nunca ha sido contemplado y analizado como un verdadero sistema, sino más bien como un conglomerado más o menos acertado de normas, instituciones, personas y procesos, se han dado en las últimas décadas, tanto en Costa Rica como en casi todos los países latinoamericanos, algunos hechos significativos, entre ellos: la introducción del modelo procesal penal acusatorio anglosajón (sobre todo su versión estadounidense), que rompe con una tradición y una práctica seculares, y el énfasis acordado al escrupuloso respeto de las garantías procesales penales (cuya principal consecuencia ha sido la opinión generalizada según la cual el sistema penal, al hacer predominar la forma sobre el fondo, está concebido más para la protección de los delincuentes que para la defensa de los derechos de las víctimas, los testigos y la comunidad, lo que en gran medida contribuye a su falta de legitimación y su cada vez más baja credibilidad).

**Factores de riesgo.** Ciertos hechos y circunstancias aumentan la posibilidad de que una persona se convierta en un delincuente o sea victimizada. Numerosos estudios indican que la delincuencia y la victimización entre los jóvenes no suelen ser acontecimientos casuales o súbitos, y que se les puede predecir fácilmente. También muestran que su reducción puede lograrse mediante programas orientados tanto al desarrollo social de niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, como a determinadas circunstancias relacionadas con la victimización (Sansfaçon y Welsh, 1999, págs. 27-64; Shaw, 2001, págs. 4-33; Barchechat y Sansfaçon, 2003; y Waller, 2007, págs. 51-98).

**Paz social.** De reciente utilización, este concepto está íntimamente relacionado con el de prevención (sobre todo de prevención “social”), del cual apenas difiere por la especificidad de ciertos objetivos indispensables para la convivencia social, por ejemplo, la resolución pacífica de conflictos con previsible incidencia delictiva o la creación y el desarrollo de modelos de participación comunitaria y de espacios para el diálogo, la educación, el deporte, la recreación y la cultura (elaboración propia).

**Sus interrelaciones.** ¿Cómo articular los conceptos hasta ahora descritos y analizados, ubicándolos correctamente y delimitando sus respectivos ámbitos de aplicación?

Los más abarcadores son los de “política criminal” y “Estado democrático de derecho”. El primero, por representar, como ya se ha indicado, *el conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social articula respuestas frente al fenómeno criminal* e implicar tanto diversas vías y medidas para su aplicación, como numerosos sectores del sistema de justicia penal no necesaria y directamente relacionados con el tema específico de la seguridad ciudadana (por ejemplo, la elaboración de leyes, la organización y funcionamiento de tales sectores, la selección, capacitación y distribución territorial y funcional de sus miembros y una gran cantidad de etcéteras). El segundo, por colocar dichos métodos en cierta perspectiva filosófico-política.

En cambio, la “prevención del delito” solo constituye, junto con el control de la criminalidad, una de las posibles vías –aunque hoy día prioritaria– de la reacción estatal y social frente al fenómeno criminal; el concepto “sistema de justicia penal”, representa el instrumento al que recurre tal reacción



estatal para aplicar las tres nociones anteriores; y, con el término “factores de riesgo”, se designa los campos y sectores prioritarios de acción estatal y social.

Finalmente, con el término “seguridad ciudadana”, acuñado hace solamente unas tres décadas, se está designando un ámbito de estudio y de acción destinado a enfrentar un fenómeno social preocupante en el marco de un Estado democrático de derecho, orientando prioritariamente las acciones para resolverlo –aplicadas, aunque no en forma exclusiva, por el sistema de justicia penal– hacia la prevención del delito y la consideración de los factores de riesgo, aunque sin descartar una intervención rigurosa del Estado.

### III. Elementos para la construcción de la propuesta

El planteamiento del tema de la criminalidad y la inseguridad ciudadana suele estar impregnado de creencias y prejuicios fuertemente arraigados que, generalmente sin un sustento empírico y un análisis crítico, se asumen como verdaderos. Debido a su amplia difusión y aceptación, su peligro reside no solo en su fuerte impacto sobre el sentimiento de inseguridad y la falta de confianza en las instituciones que conforman el sistema penal, sino también en su transformación paulatina en certezas categóricas de difícil alteración. Por ello deben descartarse –o al menos matizarse– como elementos de base de una política rigurosa y realista de seguridad ciudadana<sup>6</sup>.

Entre los postulados frecuentemente invocados como medios idóneos para reducir la delincuencia y la percepción de inseguridad pueden mencionarse, por ejemplo, los siguientes: las maras y pandillas juveniles son las principales responsables de la delincuencia violenta; la pobreza es un factor determinante en la delincuencia; el consumo de drogas está fuertemente relacionado con la criminalidad de violencia, o el incremento de las penas y la intervención policial y judicial son medios eficaces para reducirla.

Teniendo en cuenta lo anterior, antes de presentar una propuesta de política integral y sostenible de seguridad ciudadana para Costa Rica, se expondrán algunos elementos importantes y esenciales a tomar en consideración.

#### A. Elementos importantes

##### 1. Los cambios en el entorno

Como sucede en otros países más avanzados y en América Latina, Costa Rica presenta ciertas características que pueden tener repercusiones previsibles sobre la criminalidad y sus transformaciones, el conjunto del sistema penal y las medidas a adoptar para un mejor tratamiento del problema de la seguridad ciudadana. Tal puede ocurrir con

- los cambios en el volumen y características de la población;

<sup>6</sup> Estado de la Región (2008), págs. 473-474, 490-492 y 503; Kliksberg (2007).



- el desarrollo desordenado de grandes urbes y sus consecuencias: zonas marginadas, desempleo, miseria, ausencia de la infraestructura adecuada para atender las necesidades elementales en materias básicas y concentración en las grandes ciudades de las formas más graves de criminalidad;
- los progresos tecnológicos, que han propiciado nuevas formas de criminalidad (“delitos de informática”, infracciones contra el medio ambiente) y cambios significativos en las tradicionales, aunque también están siendo utilizados por los organismos del sistema penal, sobre todo los policiales;
- los cambios en las relaciones ciudadano-sociedad, que implican, entre otras cosas, un mayor respeto de las garantías fundamentales y demandas para que la policía dé cuenta de sus actividades;
- en un difícil contexto económico, las recientes y crecientes presiones sobre los gobiernos que, destinadas a reducir el gasto público, están poniendo en evidencia la importancia de estudios evaluativos basados en el enfoque costo/ beneficio y provocando la búsqueda de programas menos costosos, la privatización de ciertos servicios públicos, una mayor coordinación interinstitucional y la utilización de los recursos comunitarios, y
- en materia política, las actuales tendencias en el plano mundial, que giran alrededor de temas como la gobernabilidad, la consolidación de sistemas democráticos, la descentralización y la integración regional, todos ellos aspectos que implican una redefinición del papel del Estado, que, en materia de seguridad ciudadana, parece estar perdiendo el monopolio exclusivo que siempre ejerció (Rico y Chinchilla, 2002, págs. 90-95).

Entre los cambios más recientes y significativos debe mencionarse el fenómeno de la globalización de la vida económica mediante la apertura de los mercados a la iniciativa privada. Si bien sus primeros resultados indican que, además del enorme poder de que están gozando las grandes entidades financieras internacionales (FMI, Banco Mundial, por ejemplo), tal fenómeno está causando, en particular en los países en desarrollo, un mayor empobrecimiento de la mayoría de la población, la agravación de las desigualdades existentes, el incremento de la deuda externa y la exclusión social de grandes masas (Stiglitz, 2000), factores estrechamente vinculados con la inestabilidad política, la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Sin embargo, su impacto sobre estos dos últimos temas aún no ha sido abordado con seriedad.

## 2. Los actores

Con los recientes enfoques en materia de seguridad ciudadana, a los actores tradicionales (el legislador, los servicios policiales, el Ministerio Público, el Poder Judicial y el sistema penitenciario) se están añadiendo otros nuevos, tales como el gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional.



### 3. El costo/efectividad de las acciones a emprender

#### 3.1. Costo de diversos planes de reducción del delito<sup>7</sup>

Algunos estudios realizados en los Estados Unidos muestran la gran diferencia entre los costos de las medidas consistentes en el recurso a penas privativas de libertad y la adopción de incentivos para que los jóvenes terminen la escuela.

- mayor encarcelación para delincuentes habituales : \$ 228
- supervisión del delincuente juvenil : \$ 118
- capacitación de los padres: \$ 48
- incentivos para que los jóvenes terminen la escuela : \$ 32

#### 3.2. Beneficios comparativos de las medidas de prevención

Otros señalan los beneficios que pueden obtenerse privilegiando las medidas de prevención:

- para reducir el delito, las medidas de desarrollo humano y social son hasta cuatro veces más efectivas en términos de costos que la encarcelación;
- las medidas de reducción de oportunidades son hasta siete veces más efectivas;
- los costos de las medidas alternativas son en algunos casos hasta cinco veces más bajos que las consistentes en el recurso a la justicia penal oficial;
- los beneficios de la prevención para el gobierno son en algunos casos dos veces mayores que la inversión inicial;
- también generan otros beneficios para el gobierno:
  - más personas empleadas dan lugar a más impuestos;
  - más casas alquiladas suponen mayores rentas e inversiones económicas;
  - disminución de demandas de los servicios del sistema penal;
  - menor asistencia médica y social;
- reducir el delito recurriendo a la encarcelación puede costar hasta ocho veces más que optando por medidas preventivas.

### 4. Las experiencias internacionales

Como ya se ha indicado en la introducción, se dispone actualmente en el plano internacional de un abundante y valioso material sobre la manera de encarar los problemas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Las numerosas experiencias llevadas a cabo con gran rigor desde hace más de tres décadas en diversos países, muestran el éxito obtenido por los nuevos modelos de

---

<sup>7</sup> Sansfaçon y Welsh (1999).



intervención en materia preventiva y policial, así como en la consideración de los factores de riesgo. Tales experiencias constituyen importantes insumos para la elaboración de escenarios y políticas integrales y sostenibles en el sector.

Con base en esta información se presentan seguidamente en forma sintética las principales evidencias sobre los factores de riesgo, la eficacia de las medidas preventivas destinadas a encararlos y las lecciones aprendidas de su aplicación. Con las debidas adaptaciones, tales factores pueden ser de gran utilidad para la determinación en Costa Rica de una política integral y sostenible de seguridad ciudadana<sup>8</sup>.

<b>Algunos factores de riesgo relacionados con el desarrollo humano y social, según áreas</b>	
<p><b>Individual</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En niños menores de 12 años: comportamiento impulsivo y agresivo desde una edad temprana y capacidades cognitivas y sociales limitadas.</li> <li>- En jóvenes de 15 a 18 años: pocas oportunidades laborales y educativa; exclusión social y económica; debilitamiento de lazos sociales; mucho tiempo con amigos sin supervisión de padres; amigos delincuentes; pertenencia a una pandilla o banda.</li> </ul>	<p><b>Escolar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo rendimiento, falta de empeño.</li> <li>- Comportamiento destructor e intimidante..</li> <li>- Abandono y exclusión de la escuela.</li> <li>- Escuela mal organizada.</li> </ul>
<p><b>Familiar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trato duro y errático, y supervisión insuficiente o inconsistente de los padres.</li> <li>- Capacidades deficientes y actitudes negligentes de los padres.</li> <li>- Conflictos familiares y violencia doméstica.</li> <li>- Padre o miembros de la familia con antecedentes penales.</li> </ul>	<p><b>Comunidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Viviendas inadecuadas: mal estado o hacinamiento.</li> <li>- Vecindario desorganizado y poco sentido comunitario.</li> <li>- Falta de servicios e instalaciones para jóvenes.</li> <li>- Pocas (y malas) oportunidades laborales.</li> <li>- Disponibilidad de drogas (lícitas o ilícitas).</li> <li>- Degradación del entorno urbano.</li> </ul>
<b>Algunos factores de riesgo relacionados con la victimización</b>	
<p><b>Delitos contra las personas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser mujer de 25-45 años (debido a violencia doméstica).</li> <li>- Tener relación con el infractor (familiar o conocido).</li> <li>- Presencia de facilitadores: alcohol y drogas, armas de fuego.</li> </ul>	<p><b>Delitos contra la propiedad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bienes fáciles de transportar y vender (autos, bicicletas, televisores).</li> <li>- Vigilancia inadecuada de lugares y bienes.</li> <li>- Haber sido víctima de robo en el hogar o de automóvil.</li> </ul>

<sup>8</sup> Elaboración propia, con base en Sansfaçon y Welsh, 1999, págs. 27-64; Shaw, 2001, págs. 4-33; Barchechar y Sansfaçon, 2003; y Waller, 2007, págs. 51-98. Reproducido en el Estado de la Región, 2008, págs. 505-508.



## Eficacia de las acciones llevadas a cabo

### Acciones con éxito

- para niños y niñas de corta edad: visitas a domicilio de enfermeras y otros profesionales;
- para niños de edad preescolar: cursos con visitas en el hogar de educadores;
- para jóvenes en riesgo: terapia familiar y desarrollo de habilidades parentales;
- en escuelas: una organización que favorezca la innovación, normas claras y formación en habilidades personales y sociales;
- para infractores jóvenes adultos: formación para un empleo;
- en zonas de alto riesgo delictivo: más presencia de patrullas policiales;
- para infractores reincidentes: vigilancia por patrullas especializadas y prisión;
- para infractores condenados: programas de tratamiento con énfasis en los factores de riesgo;
- para condenados a prisión que utilizan drogas: programas de comunidad terapéutica, y
- la instalación en áreas problemáticas de sistemas de televisión en circuito cerrado.

### Explicaciones del escaso éxito de ciertos programas

- metas vagas o demasiado ambiciosas;
- falta de financiamiento;
- información no compartida;
- débil seguimiento y evaluación;
- ausencia de redes juveniles;
- dificultad de contactar a los grupos en riesgo y mantener su participación, y
- dificultad de contrarrestar las opiniones negativas o temores de la población sobre los jóvenes.

## Lecciones aprendidas

- la importancia y la necesidad de adaptar las estrategias y acciones previstas a las características del entorno y su previsible evolución;
- tener en cuenta las dificultades de coordinación entre las instituciones, la falta de experiencia de la sociedad civil y los recursos presupuestarios y técnicos;
- sostener en el tiempo las estrategias y acciones que se diseñen y pongan en marcha;
- como consecuencia de la complejidad del tema, la necesidad de diseñar estrategias de trabajo interinstitucional conjunto y coordinado;
- inspirarse en las acciones exitosas y sostenibles; privilegiar las que enfatizan en la prevención, los jóvenes, los factores de riesgo y un menor costo; hacer participar en ellas a los jóvenes; y combinar acciones preventivas y de control para obtener mejoras significativas en la situación de inseguridad ciudadana; y
- privilegiar el enfoque “solución de problemas”.



## B. Elementos esenciales

Para una política integral y sostenible de seguridad ciudadana es esencial ante todo reafirmar el derecho del Estado de intervenir ante el fenómeno criminal, pero también determinar los límites de tal intervención.

### 1. El derecho del Estado de intervenir ante el delito

El derecho del Estado de intervenir ante el delito (*ius puniendi*) es un postulado comúnmente aceptado desde hace más de dos siglos por cualquier sociedad democrática. Sin el reconocimiento de este poder coercitivo del Estado, gracias al cual quedan garantizadas –al menos en el plano teórico– la coexistencia pacífica de los miembros de una comunidad y la armonía de sus relaciones, el orden jurídico-penal (la legislación penal y el sistema que la aplica) carecería de legitimidad. Lo anterior no descarta, sin embargo, una intervención estatal rigurosa con respecto a ciertas formas graves de criminalidad, aunque siempre dentro de los límites de un Estado de derecho.

### 2. Los límites de la intervención estatal

Con la limitación que acaba de indicarse, existen otras relacionadas con las vías (legislativa, judicial, administrativa) y modalidades (control, prevención) de tal intervención (Rico y Chinchilla, 2002, págs. 114-118 y Estado de la Región, 2008, págs. 509-510).

Con respecto a estas modalidades, debe tenerse en cuenta, en relación con la prevención,

- la ambigüedad del término (no hay acuerdo cuando se trata de precisar lo que se pretende evitar o anticipar: por ejemplo, su aplicación a ciertos delitos como los de “cuello blanco” o la contaminación ambiental);
- la duración de los resultados –a corto, mediano o largo plazo– esperados por las medidas de carácter situacional y social, lo que hace que las primeras sean privilegiadas por las autoridades políticas competentes; y
- la amplitud de las medidas sociales, relacionadas con numerosos y diversos factores (la familia, la escuela, el entorno urbano, etc.) que implican la participación de instituciones tradicionalmente no involucradas en la problemática.

En cuanto al control de la criminalidad, materializada en principio por la detención, inculpación y eventual sanción de un presunto infractor, su aplicación efectiva suele ser objeto de serias críticas por la inacción o la deficiente intervención del sistema penal, ambos hechos considerados como factores de impunidad. Sin embargo, por estar basado en un presupuesto no justificado pero ampliamente extendido, el tema de la impunidad no está correctamente planteado. En Costa Rica, por ejemplo, algunos especialistas, basándose en los datos sobre el flujo de casos penales, suelen sostener que los porcentajes de sentencias condenatorias con respecto a las entradas netas en las oficinas del Ministerio Público y el de personas condenadas a una pena de prisión efectiva son insignificantes (en el 2006, sólo un 2,4% y un 1,7%, respectivamente). No obstante, el drástico “desgaste” que se observa desde el inicio y la conclusión de la intervención del sistema penal no puede considerarse necesariamente como una prueba de impunidad: por diversas razones, no todos



los delitos cometidos son denunciados ante las autoridades competentes; la decisión policial o del Ministerio Público suele depender de la determinación del carácter delictivo del hecho denunciado, la identificación y arresto de un supuesto infractor y la presencia de pruebas suficientes para justificar una inculpación penal, y la judicial (absolución, condena y tipo de condena), de la evaluación de dichas pruebas y la aplicación de medidas no necesariamente punitivas. Desde un punto de vista técnico-jurídico, lo anterior significa que en un Estado de derecho no se puede considerar como impunidad una decisión judicial que absuelve al acusado cuando el procedimiento ha aplicado en forma adecuada lo establecido en el Código Procesal Penal. En cambio, podría hablarse de impunidad cuando las intervenciones de alguno de los componentes del sistema penal hacen que, por diversas razones (debilidades de la policía administrativa o del OIJ, mora o error judicial, corrupción), un caso quede sin respuesta.

### **C. Principales lineamientos**

Como otros problemas sociales complejos que hoy día preocupan y afectan a nuestras comunidades (inflación, desempleo, contaminación, por ejemplo), la criminalidad presenta características especiales, ya que constituye una amenaza concreta a la seguridad individual y es, por lo tanto, motivo de inquietud en la ciudadanía. Porque estos temores pueden llevar a reacciones extremas, las sociedades que aspiran a la libertad y la justicia se enfrentan a un desafío de talla: definir una reacción estatal apropiada frente a la delincuencia y la inseguridad. Tal reacción plantea desde el inicio un doble y serio problema: no reaccionar contra el delito, en su doble faceta de control y prevención, es injusto para la víctima y la comunidad, pero también es injusta –e incluso contraproducente– una reacción de excesiva dureza. Entre estos dos extremos debe buscarse un equilibrio aceptable (Estado de la Región, 2008, págs. 508-510).

En esta búsqueda, es capital determinar los valores, principios y objetivos que deben regir la reacción estatal oficial contra el crimen. El ciudadano común y corriente percibe el delito como una conducta que no solamente está prohibida por la ley penal sino que, sobre todo, representa una violación de los sentimientos morales de la sociedad y merece ser sancionada. Sin embargo, la sanción no representa un fin en sí mismo. El principal objetivo del sistema de justicia penal, encargado eventualmente de aplicarla después de un debido proceso, es mucho más amplio: al contribuir a la coexistencia pacífica de los ciudadanos de un país mediante la protección rigurosa de ciertos bienes jurídicos o valores esenciales y socialmente aceptados, cuya violación causa un grave perjuicio a las personas o a la colectividad (la vida y la integridad física, la propiedad, la falsedad, entre otros), se está favoreciendo el desarrollo de una sociedad con una mejor calidad de vida. Por ello, la reforma de dicho sistema forma parte de la reforma general de la sociedad. Al reafirmar los valores sociales esenciales, imponer su respeto y condenar su violación, el sistema de justicia penal desempeña además un importante papel moral y educativo (Rico, 1997, págs. 68-73).

La determinación de los lineamientos esenciales de una política integral y sostenible en materia de seguridad ciudadana es además una operación que no debe limitarse a la promulgación de leyes y reglamentos, método preferido –e incluso casi único– en América Latina. La relativa ineficacia de este recurso se debe sobre todo a la gran distancia entre el “deber ser” y el “ser”, entre una normativa ideal y una aplicación ineficiente e incluso muy a menudo violatoria de sus



disposiciones. Una de las razones de esta separación consiste a nuestro parecer en no haberse previsto mecanismos de aplicación de las legislaciones de base que tengan en cuenta, entre otras cosas, el peso de la tradición y de los modelos existentes desde décadas (frente a nuevos esquemas, a menudo impulsados por países pertenecientes a familias jurídicas y prácticas diferentes) y los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para una eficiente implementación de nuevos enfoques en el sector; estas carencias siguen existiendo incluso en las recientes reformas penales auspiciadas por diversos organismos internacionales, con la asesoría de a veces eminentes especialistas en la materia. Otra, la ausencia casi generalizada de los valores, principios, objetivos y estrategias que deben servir de guía a para la aplicación de una política integral en cada uno de los campos del sistema de justicia penal; sólo a partir de los principios fundamentales de una política global de seguridad ciudadana se podría aportar un mínimo de coherencia entre los componentes del sistema penal, condición necesaria para su eficiencia, y evitar su distanciamiento con la ciudadanía, su principal destinatario. Una tercera, la fuerte influencia del medio jurídico, tradicionalmente conservador y alejado de los problemas sociales y de sus métodos de trabajo en la revisión del conjunto de componentes que conforman dicho sistema.

En esta última sección se intenta superar estas lagunas y deficiencias proponiendo un enfoque diferente sobre los diversos parámetros (valores, principios, objetivos y estrategias) que deben regir una política integral y sostenible de seguridad ciudadana.

## 1. Los valores

Dos valores son esenciales en materia de seguridad ciudadana (Rico y Chinchilla, 2002, págs. 159-164). El primero de ellos deriva del reconocimiento hecho en numerosos instrumentos internacionales sobre derechos humanos de la seguridad y de otros bienes jurídicos (por ejemplo, la vida y la integridad física, la propiedad privada) como derechos fundamentales de las personas<sup>9</sup>. El segundo se refiere a las modalidades que pueda adoptar la reacción social oficial ante la delincuencia, que debe hacerse con el debido respeto a otra serie de garantías fundamentales (no ser detenido o preso en forma arbitraria; no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; beneficiarse de un juicio público y justo ante un tribunal independiente e imparcial, de la presunción de inocencia y de una defensa plena, entre otros), asimismo reconocidas por la normativa internacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, una política integral y sostenible de seguridad ciudadana debe intentar armonizar dos objetivos –aparentemente contradictorios– de la actuación oficial:

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, la Declaración Universal de Derecho Humanos (art. 3 y 17), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6.1 y 9.1), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. I y XXIII) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 4.1, 5.1, 7.1 y 21).



---

### La protección de la sociedad

Las dos vías tradicionalmente utilizadas por el Estado para enfrentar el problema –el control y la prevención de la criminalidad– permiten alcanzar este valor. Con respecto a la primera vía, mediante la aplicación efectiva de reglas y prácticas que hagan posible el descubrimiento rápido, la inculpación, el juicio y, eventualmente, la sanción del infractor o su tratamiento. En cuanto a la segunda vía, a través de numerosas y variadas medidas destinadas a mantener el orden público y evitar la comisión de un delito o reducir las ocasiones que facilitan su perpetración.

---

### El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas

La protección de la sociedad debe obtenerse sin violar los derechos y libertades fundamentales de las personas. Este valor representa una de las principales características de un Estado democrático de derecho y debe aplicarse a todos los habitantes del país, incluyendo al infractor.

---

## 2. Los principios

Los valores que acaban de indicarse se pueden desglosar en diversos principios básicos. Los más importantes son:

---

#### Integralidad

- Tener en cuenta la complejidad de un tema que comprende elementos de realidad y de percepción (facetas diferentes aunque íntimamente ligadas de un mismo fenómeno, pero que requieren respuestas diversas), así como la intervención de instituciones variadas (legislación, conjunto del sistema penal, otros organismos estatales involucrados) y de la sociedad civil.
  - Inscribir los programas a emprender en el marco de las políticas generales del Estado.
- 

#### Rigor

Asegurar un adecuado planteamiento del tema y, pese a sus deficiencias, utilizar la información empírica disponible.

---

#### Sensatez

- Considerar los principales problemas de fondo del tema.
  - Con las debidas adaptaciones, inspirarse en las experiencias internacionales exitosas.
  - Buscar modalidades de acción que, por presentar costos económicos relativamente bajos, puedan ser asumidos por el país.
  - Sin descuidar las estrategias y acciones de corte represivo, dar prioridad a las de índole preventivo y, especialmente, a las orientadas a los jóvenes en riesgo.
  - Distinguir –y combinar– acciones a corto, mediano y largo plazo.
  - Promover experiencias piloto antes de aplicar proyectos de mayor envergadura.
  - Evitar dejarse dominar por el pánico, las frustraciones o las soluciones mágicas o improvisadas y, en sentido contrario, basarse en un conocimiento riguroso pero desapasionado de la situación.
  - Apuntar a un equilibrio entre los valores de protección social y respeto de las garantías individuales.
- 



---

### Concertación

Buscar consensos y compromisos entre los principales actores involucrados, factores determinantes para la sostenibilidad de las acciones a emprender.

---

### Sostenibilidad

Basarse en una visión de futuro que, superando los inconvenientes inherentes a los cambios de gobiernos, garantice la continuidad de las estrategias y acciones a llevar a cabo.

---

### Transparencia

Por los poderes discrecionales de que gozan los operadores del sistema penal, una política de seguridad ciudadana debe actuar en forma abierta frente a la colectividad, someterse a ciertas formas de control y rendir periódicamente cuenta de sus actividades.

---

## 3. Los objetivos

En el marco de los valores y principios que se acaban de mencionar, los principales objetivos de una política integral de seguridad ciudadana podrían ser:

---

### Objetivo general

Contribuir a la mejora de la calidad de vida y el bienestar de todos los ciudadanos (en especial de la niñez, la adolescencia y la juventud) y al desarrollo de un medio de vida apacible seguro y solidario en el marco del debido respeto de sus libertades y derechos fundamentales.

---

### Objetivos específicos

- obtener una reducción significativa de las formas más graves y preocupantes de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad frente a ellas;
  - fortalecer las instituciones encargadas del control oficial de la delincuencia (policía, conjunto del sistema penal, gobiernos locales);
  - mejorar la imagen de estas instituciones;
  - fomentar un mayor acercamiento de la policía a la comunidad;
  - proteger y atender a las víctimas del delito;
  - desarrollar una cultura de respeto a la ley y las instituciones;
  - promover y favorecer la participación activa de la sociedad civil, sobre todo mediante acciones de carácter preventivo;
  - contribuir a la coordinación interinstitucional en la materia;
  - asegurar la sostenibilidad de los programas emprendidos o que puedan serlo, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la capacidad financiera del Estado para asumirlos.
- 



## 4. Las estrategias

Una vez establecidos los valores, principios y objetivos que han de regir una política integral y sostenible de seguridad ciudadana, quedan por determinar los parámetros que han de inspirar las estrategias a seguir. Para ello, deben distinguirse dos grandes etapas.

### 4.1. Etapa fundamental y previa

Esta etapa se justifica por las observaciones críticas de la Contraloría General, hechas en diciembre del 2007 y mencionadas en la introducción del presente documento: pese a la inclusión en sus respectivos planes nacionales de desarrollo, con carácter prioritario, del tema de la seguridad ciudadana, los cuatro últimos gobiernos no han logrado satisfacer en forma apropiada las demandas de la población. La principal causa de esta situación es que “tales planteamientos se han realizado en ausencia de una política pública integral, coherente y evaluable” en este sector.

Este Gobierno quiere, desde el inicio de su gestión y con carácter prioritario, subsanar esta carencia. Para cumplir con este objetivo, la Presidenta de la República firmaba el mismo día del traspaso de poderes (ocho de mayo) un decreto anunciando la inmediata convocatoria y organización de un proceso de consulta ciudadana para la elaboración de una Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social. Con esta decisión, cumplía con una de las promesas hechas durante la campaña electoral: dotar al país, desde los primeros meses de su gobierno y en forma consensuada y socialmente aceptada, de un marco general que, estableciendo los lineamientos esenciales de tal política (valores y principios que la han de regir, objetivos que con ella se pretenden alcanzar y principales áreas de intervención), sirviera de base para las acciones a tomar, con carácter prioritario, para enfrentar uno de los más preocupantes problemas sociales de Costa Rica.

De acuerdo con este decreto, la Presidencia de la República, quien asumirá la coordinación de todos los esfuerzos dedicados a esta tarea, ha suscrito un acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para que sea este programa la instancia encargada de la organización de una amplia consulta a los diversos actores institucionales del país y a la sociedad civil, así como de la elaboración de un documento de Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social. Estos procesos tendrán lugar durante los primeros 100 días de la presente administración, y sus resultados se presentarán en actos organizados para tal propósito a más tardar en el mes de agosto del presente año.

El equipo del PNUD designado para llevar a cabo estas actividades ha considerado oportuno seguir las siguientes etapas:

- elaboración del presente documento, que tiene por objeto, en un primer momento, estimular la participación de todos los sectores y actores interesados, así como de la sociedad civil y toda la ciudadanía, y recibir el mayor número posible de comentarios y sugerencias al respecto;
- redacción de un segundo borrador de la propuesta que incorpore las opiniones y sugerencias pertinentes recibidas;
- organización y celebración de un seminario de alto nivel destinado a discutirlo;



- redacción y amplia difusión de un informe final que recoja lo aprobado en el seminario, así como la organización y aplicación –gracias a la celebración de seminarios, talleres, foros públicos y campañas publicitarias– de un programa de información y sensibilización de lo acordado destinado al conjunto de la población.

#### 4.2. Otras etapas y acciones

A partir de lo establecido en la etapa previa y con base en los problemas de fondo detectados, las experiencias internacionales exitosas y los objetivos antes señalados de una Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social, se podrían determinar tanto las estructuras organizativas de base necesarias para la puesta en práctica de tal política, como las etapas a seguir en su aplicación y las medidas a tomar sobre temas concretos.

No se pretende por ahora presentar un “menú” exhaustivo de acciones a llevar a cabo durante estas etapas, ya que su determinación detallada sólo deberá hacerse una vez establecidas las bases filosófico-políticas y organizativas que les den un adecuado sustento. Sin embargo, y a título de ejemplo, más adelante se enumeran algunas de tales medidas relacionadas con los factores de riesgo y con un mejor desempeño del sistema penal.

##### 4.2.1. Estructura organizativa de base

La determinación de una estructura organizativa básica en materia de seguridad ciudadana se justifica por las siguientes razones:

- la complejidad de un tema en cuya resolución intervienen numerosas instituciones públicas y privadas (policía, sistema judicial, autoridades políticas nacionales o locales, diversos ministerios) y privadas (universidades, iglesias, empresa privada, organismos comunitarios, medios de comunicación);
- la necesidad de asegurar cierto consenso sobre su constitución, sus funciones, la frecuencia de sus reuniones, la aplicación efectiva de las acciones a emprender (o los ajustes que se impongan con respecto a las acciones ya determinadas) y el establecimiento tanto de responsabilidades específicas entre los representantes de cada una de las instituciones citadas, como de una estrecha coordinación entre ellas.

De acuerdo con los modelos seguidos desde mediados de la década de los 70 en numerosos países desarrollados (Sansfaçon y Welsh, 1999; Vourc’h y Marcus, 1993), tal estructura organizativa de base se plantea esencialmente en dos niveles: nacional y local.

##### 4.2.1.1. Nivel nacional

En el plano internacional no hay unanimidad en cuanto al nombre del organismo encargado de asumir este cargo (Consejo Nacional en Francia y Suecia, Agencia para la Prevención del Delito en el Reino Unido, el Centro Nacional para la Prevención del Delito en Canadá), su dependencia (el Ministerio de Justicia en Suecia y Canadá, el *Home Office* en el Reino Unido, los ministerios de Justicia e Interior en los Países Bajos) y sus prioridades (niños y jóvenes, drogas, reincidencia, delitos específicos, asistencia a víctimas, seguridad en diversos lugares, por ejemplo). En cambio, se suele reconocer que las



principales funciones de tal organismo deberían ser<sup>10</sup>:

- determinar los valores, principios, objetivos y estrategias prioritarias en el sector;
- asegurar la coherencia de las acciones a aplicar en el plano local;
- liderar la movilización, colaboración y coordinación de los actores implicados.

A partir de tales experiencias, Costa Rica podría adoptar el modelo que se resume en el cuadro siguiente.

#### **Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana**

**Dependencia:** Ministerio de Justicia

#### **Composición**

- Con carácter permanente: un representante de los ministerios de Justicia y Seguridad Pública, del Poder Judicial y del Ministerio Público, y dos representantes de organismos no gubernamentales.
- En función del tema a tratar: representantes de organismos gubernamentales (ministerios de Educación Pública, Salud, Trabajo y Cultura) y no gubernamentales (universidades, iglesias, sector privado, medios de comunicación, etc.).

#### **Funciones**

- diseñar, hacer ejecutar y evaluar las políticas generales en el sector;
- asegurar la cooperación y coordinación interinstitucional;
- coordinar las acciones y programas de los Comités Locales para asegurar su coherencia con las políticas nacionales;
- promover la compilación y análisis de la información pertinente;
- promover una activa participación en los programas a aplicar de la comunidad y, en especial, de los jóvenes;
- insertar la política nacional de seguridad ciudadana en las políticas sociales del Estado y, en particular, en las políticas de desarrollo local.

#### *4.2.1.2. Nivel local*

El énfasis acordado a este nivel suele ser una importante característica de los nuevos enfoques relacionados con la seguridad ciudadana. Su justificación parece evidente:

- un conocimiento más acertado de los problemas que aquejan a la comunidad en la materia y de sus posibles soluciones, y una mayor capacidad para identificar a los actores que, con esta finalidad, pueden intervenir;
- el previsible fenómeno del desplazamiento de la criminalidad que pudiera resultar de las acciones emprendidas en las grandes ciudades, donde, por diversas razones (concentración de los

<sup>10</sup> Se prefiere titular el organismo propuesto Comisión para evitar confusiones con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuyas atribuciones son definir las políticas generales de los diversos cuerpos policiales previstos en la Ley General de Policía (art. 12).



delitos más graves y frecuentes, mayor presencia de los organismos estatales involucrados en la problemática), se suelen aplicar los programas de control y prevención de la delincuencia.

Pese a algunas críticas de que ha sido objeto, la mayoría de los especialistas reconoce que las comunidades locales deberían ser el foco central para las acciones a emprender en este campo y recomiendan que, en las ciudades importantes, se apliquen en zonas o barrios. Lo anterior plantea el problema de la determinación de las zonas en donde tales programas y acciones podrían aplicarse.

En estas condiciones, las intervenciones locales podrían llevarse a cabo con arreglo a lo indicado en el siguiente cuadro.

### Comités Locales de Seguridad Ciudadana

#### Funciones

- asesorar y guiar los procesos de elaboración y planificación de programas y acciones que puedan aplicarse con la finalidad de prevenir y controlar la delincuencia en el plano local;
- conseguir la colaboración y coordinar las acciones de los sectores clave involucrados:
  - sistema penal;
  - ministerios competentes (justicia, educación, salud, trabajo, vivienda, etc.);
  - comunidad (empresa privada, iglesias, centros educativos, medios de comunicación, organismos comunitarios, etc.).

#### Lineamientos para la acción

- constitución de coaliciones encabezadas por un líder (preferentemente una figura pública visible con prestigio) y determinación de las responsabilidades específicas de cada sector;
- identificación de problemas y factores de riesgo mediante un diagnóstico;
- elaboración, aplicación y evaluación de planes de acción;
- como ocurre en numerosos países desarrollados (Bélgica, Francia, Inglaterra, Países Bajos y Suecia), establecimiento de contratos locales de prevención financiados por el municipio.



#### 4.2.2. Ejemplos de acciones, según áreas

##### Los factores de riesgo

###### Medio familiar

- cuidado para niños y personas discapacitadas y de edad;
- programas para la resolución de conflictos familiares y violencia doméstica.

###### Medio escolar

- vigilancia de escuelas y su entorno a las horas de entrada y salida de los alumnos;
- eliminación –o reducción significativa– de conductas violentas, intimidantes o destructoras;
- programas para evitar el abandono escolar y favorecer el regreso a la escuela.

###### Medio laboral

- capacitación para jóvenes;
- asesoramiento de jóvenes para conseguir un empleo estable o a largo plazo.

###### Comunidad

- creación de redes de alerta temprana para la prevención del delito;
- “recuperación” de espacios públicos;
- campañas de educación pública sobre seguridad, prevención del delito y desarrollo del sentido comunitario y de valores cívicos;
- creación de zonas deportivas, recreativas y culturales, sobre todo para jóvenes;
- mejora del alumbrado público en las zonas de alto riesgo;
- con la contribución económica de los municipios y la empresa privada, instalación en áreas problemáticas de sistemas de televisión en circuito cerrado;
- vigilancia policial y administrativa de la venta y consumo de drogas y de los locales donde se vende ilegalmente bebidas alcohólicas (sobre todo a menores);
- programas de tratamiento y reinserción social de alcohólicos y drogadictos, sobre todo jóvenes;
- fortalecimiento de las instituciones y organismos que se ocupan del tema.

##### Un mejor desempeño del sistema penal

###### Fuerza Pública

- incremento y mejor distribución territorial de sus efectivos y equipos;
- mejora del sistema de capacitación dispensado en la Escuela Nacional de Policía;
- reducción de la corrupción y de los actos delictivos cometidos por los agentes;
- revisión del actual Servicio Nacional de Inteligencia;
- acciones contundentes y sistemáticas en zonas de alto riesgo para erradicar pandillas juveniles violentas, puntos de venta de drogas y negocios que venden ilegalmente bebidas alcohólicas (sobre todo a menores) y receptan bienes robados.

###### Poder Judicial

- reducción de la impunidad mediante la aplicación efectiva de la ley;
- mejor recurso del Ministerio Público al principio de oportunidad y a la conciliación;
- reducción significativa de la demora judicial;
- creación de Tribunales de Flagrancia en cada una de las provincias del país;
- fortalecimiento de las medidas orientadas a proteger a víctimas y testigos;
- apoyo a la aplicación de la Ley contra la Delincuencia Organizada.

###### Sistema penitenciario

- revisión de la actual política penitenciaria y de la normativa que rige el sector;
- mejora de la infraestructura de los centros penales;
- rehabilitación responsable (mediante la educación y el trabajo).



## Conclusión

En los capítulos precedentes se han expuesto, a partir del análisis de los principales problemas de fondo con que se enfrenta la seguridad ciudadana en Costa Rica, las posibles opciones para mejorarla en forma significativa y los lineamientos indispensables para dotar al país de una política integral y duradera en el sector. Su aplicación, facilitada en principio por estudios recientes de gran calidad, no es tarea fácil, tanto por la complejidad del tema como por estar relacionada con la reforma del conjunto del sistema estatal y penal. También conviene actuar con prudencia cuando se encara la posibilidad de inspirarse en modelos foráneos sin que previamente se haya tenido un cabal conocimiento de la justificación y presupuestos básicos de los modelos propuestos, las evaluaciones de que han sido objeto en los países que los han adoptado, y sus condiciones de aplicabilidad en el país.

Los avances realizados hasta ahora y ciertos datos de los estudios y encuestas nos llevan, sin embargo, a una actitud de optimismo moderado. En efecto, tales instrumentos muestran, en primer lugar, que predomina la postura de un país que confía en la capacidad del Estado para resolver el problema de la inseguridad ciudadana (PNUD Costa Rica, 2006, págs. 226-228; Madrigal, 2007, pág. 33). En segundo lugar, que, pese al incremento progresivo de las opciones represivas (endurecimiento de las penas, publicación de los nombres de los acusados por delitos graves, control de la inmigración y otros), también se consideran opciones no represivas tales como mejorar la capacitación de la policía y modernizar sus equipos, y apoyar la organización de las comunidades. Y, en tercer lugar, que con respecto a los demás países centroamericanos, Costa Rica registra bajos índices de violencia social y delictiva (aunque una percepción de inseguridad en aumento), sólidas instituciones del Estado de derecho y un rechazo de las políticas de mano dura (Estado de la Región, 2008, págs. 488-490).

Pese a las críticas, los esfuerzos llevados a cabo hasta ahora constituyen una brecha importante en la manera tradicional de encarar un tema tan importante y preocupante. Lo que conviene evitar a toda costa es que las decisiones que se puedan tomar con esta finalidad se basen, como suele hacerse, en discursos huecos y vacíos de contenido real o en panaceas destinadas al fracaso. El presente documento constituye un primer paso para superar estos inconvenientes y dotar a Costa Rica de una Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social que responda en forma satisfactoria a las expectativas en el sector de la gran mayoría de la población.

## Bibliografía

Barómetro de las Américas (2004-2006-2008), Proyecto de Opinión Pública, Universidad de Vanderbilt, USA.

Barchechar, Olivier y Daniel Sansfaçon (2003), *Évaluer la prévention: éléments pour une approche alternative*, Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC).

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), [www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org).

Chinchilla M., Laura, editora (1999), *Seguridad ciudadana y justicia penal. Perspectiva de la sociedad civil*, San José, PNUD.



Contraloría General de la República (2007), *Informe con los resultados del estudio efectuado sobre políticas públicas en materia de seguridad ciudadana*, preparado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, San José.

Dreyfus, Pablo *et al.* (2007), *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, San José, FLACSO-Secretaría General.

Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2008), *Un informe desde Centroamérica para Centroamérica*, Capítulo 12 “El dilema estratégico de la seguridad ciudadana en Centroamérica y el Estado democrático de derecho”, San José.

Kliksberg, Bernardo (2007), *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina*, Guatemala, F&G editores.

*La cara de la violencia urbana en América Central* (2006), San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Latinobarómetro (2004-2009), *Informe-resumen. Latinobarómetro. Una década de mediciones*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.

Madrigal Pana, Johnny (2007), *Resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2006*, San José, PNUD.

O'Donnell, Guillermo (2002), “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en Méndez, Juan *et al.* (editores), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

PNUD Costa Rica (2006), *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005.

Rico, José María (1997), *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI editores.

Rico, José María y Laura Chinchilla (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*, México, Siglo XXI editores.

Sansfaçon, Daniel y Brandon Welsh (1999), *Digesto de la prevención del delito II. Análisis comparativo de políticas exitosas en materia de seguridad ciudadana*, dirigido por Irvin Waller, Montreal, CIPC.

Shaw, Margaret (2001), *Invirtiendo en los jóvenes: políticas internacionales para prevenir la delincuencia y la victimización*, Montreal, CIPC.

Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar de la globalización*, Buenos Aires, Taurus.

Vourc'h, Catherine y Michel Marcus (1993), *Security and democracy/ Sécurité et démocratie*, Le Forum, Analytical College on Urban Safety/ Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, Paris.

Waller, Irvin (2007), *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales e ILANUD.

