

La gobernanza democrática de la seguridad privada en Costa Rica *-retos y claves para su mejora-*

**Carlos Humberto Cascante Segura
Raúl Gerardo Fonseca Hernández
Noviembre 2017**

- La seguridad privada constituye un tema recurrente en la agenda de política pública costarricense. A mediados del año 2016, una investigación periodística determinó que un alto porcentaje de las empresas que brindaban este servicio en Costa Rica se encontraban en la informalidad (La Nación, 2016). Indudablemente, el incremento de las empresas que ofrecen distintos servicios de seguridad es un eje alrededor del cual se ha avanzado poco en los últimos diez años.
- A principios de este siglo fue necesaria una primera generación de políticas alrededor de tales empresas y es necesario iniciar un segundo proceso de políticas que, por un lado, actualicen la gobernanza e institucionalidad en la materia y, por otro lado, renueven la gestión y la regulación de tales servicios. En este sentido, el país ha experimentado la necesidad, en diversas ocasiones, de comprender este fenómeno y regularlo. Incluso han existido intentos de renovación normativa que ha sido frenada por distintas razones, lo que ha llevado a diversos grupos a señalar que las propuestas de solución deben establecerse mediante directrices emanadas por el Ministerio de Seguridad Pública.
- Así, el debate más importante dentro de este contexto se relaciona con el acceso de la ciudadanía a los servicios de seguridad, la capacidad del Estado para garantizarlo y la supervisión del Ente Público hacia los prestadores del servicio privado, de tal forma que este se brinde bajo requisitos mínimos que eviten consecuencias negativas, tales como el ofrecimiento ilegal del servicio, el descontrol en el uso y registro de armas, el crecimiento desmedido del número de oficiales, así como deficiencias en la capacitación y los derechos laborales de estas personas.
- De tal manera, el desequilibrio entre capacidades estatales de control de la seguridad privada y el desarrollo del sector requiere de nuevas propuestas que se inserten en las agendas y las propuestas programáticas partidarias, que impidan el incremento de los índices de violencia y descontrol que el crecimiento descontrolado de este tipo de empresas ha causado en América Latina.





La regulación de la seguridad privada

La actividad de seguridad privada¹ en el país es una industria en crecimiento, que debe ser sujeta a mejoras en la regulación y control para garantizar su adecuado funcionamiento. El país pasó de 9.469 agentes de seguridad privada en 2001, a 27.772 en 2016; es decir, aumento en un 193%, crecimiento muy superior al promedio centroamericano, el cual rondó el 106%² en el mismo periodo de tiempo. Posee retos actuales y futuros importantes que debe sopesar para cumplir a cabalidad de su objetivo principal, el cual es resguardar la seguridad de las personas.

En parte, dicho aumento se sustenta en el aumento de la inseguridad que vive la sociedad costarricense y en la desconfianza por parte de la ciudadanía en los cuerpos policiales públicos. En términos de la inseguridad, la tasa de homicidios se ha casi duplicado entre el año 2000 y el 2016, al pasar de 6.4 homicidios por cada cien mil habitantes a 11.8³ respectivamente, los robos y los hurtos siguen en aumento, y las incautaciones de droga (por ejemplo las de cocaína) aumentan en promedio en un 40% por año desde el 2000 al 2016, según datos del Instituto Costarricense de Drogas. La confianza en la policía y el sistema judicial ha decrecido: en el 2016, la mitad de los ciudadanos costarricenses confían poco o nada en los oficiales de seguridad pública y se sienten en igual proporción desprotegidos contra el crimen.

El uso de armas de fuego en la seguridad privada es un riesgo, tanto por los robos y hurtos de los que son objetos las empresas y los oficiales como por el uso inadecuado que pueden darle a estas. Según datos del Organismo de Investigación Ju-

dicial (OIJ), 334 armas de fuego fueron robadas a empresas o agentes de seguridad desde el 2012 al 2017. El pasado 5 de junio de 2017 tres oficiales de seguridad privada dispararon sin aparente motivo en contra de un grupo de jóvenes desarmados que estaban en la afueras de un bar en San José; los oficiales de seguridad, la empresa a las que pertenecen y el bar que los contrató enfrentan causas penales por tentativa de homicidio y se expone a la cancelación de las respectivas licencias de portación de armas.

El presente documento pretende ofrecer líneas de acción generales que desde los partidos políticos y otros entes públicos puedan emprender mejoras en la regulación de la seguridad privada en Costa Rica. Las recomendaciones se dirigen a la actualización de la normativa, el control de funciones y los recursos públicos destinados al control de la seguridad privada (aspectos claves para la regulación de las armas de fuego y las empresas de seguridad), y la mejora en la calidad de las empresas de seguridad privada en el país, así como en las condiciones laborales de los agentes de seguridad privada.

La indispensable actualización normativa

El actual marco jurídico que regula la seguridad privada en Costa Rica se encuentra compuesto por la Ley de Servicios de Seguridad Privada (ley 8395, de 2003) y su reglamento (Decreto SP-33088, de 2013). Asimismo, para el uso de armas se aplica la Ley de Armas y Explosivos (ley 7530). Desde su promulgación, dicha ley solo ha recibido una modificación en un artículo, mientras que se han presentado dos proyectos de reforma dirigidos al cobro de los costos de la confección de carné para los oficiales y a la adición de sanciones económicas a las violaciones a las regulaciones de estas, tanto por los oficiales como por las empresas de seguridad; ambas iniciativas fueron rechazadas.⁴ Actualmente, se discute el proyecto 19.281, que pretende cobrar la elaboración de los carnés de agente y portación de armas;⁵ asimismo, se encuentra en la corriente legislativa

1 Se refiere a “vigilantes y guardias (armados y no armados), patrullas, escoltas, servicios de vehículos blindados, transporte de valores y mercancías, servicios de inteligencia, perros entrenados, vigilancia electrónica, investigaciones, protección de los activos físicos, blindaje de edificios, protección de obras e infraestructura, protección anti-secuestro, capacitación en seguridad y autoprotección, ventas de armas y capacitación, así como la intermediación de estos servicios”. UNLIREC. (2011). Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. Lima: UN, p. 3.

2 UNODC (2014b)

3 Espinoza (2001) y UNRILEC (2016)

4 ALCR (2017). Registro de proyectos de ley de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

5 Ibid.



un proyecto que pretende una reforma integral de la ley que, en su momento, fue adversado por el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), dado que establecía una serie de funciones sin contenido presupuestario.⁶ Por otra parte, el reglamento promulgado en 2006 fue reformado en 2013, con el fin de adaptar un sistema de registro y control electrónico de empresas, agentes y permisos de portación de armas.

Resulta oportuno señalar que la normativa en cuestión fue revisada en 2015 por un grupo de trabajo del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encargado del estudio de la legislación atinente a los servicios de seguridad privada. En este informe se llamó la atención sobre la falta de referencias normativas a los tratados internacionales y buenas prácticas internacionales existentes en la materia. Además, se puntualizó la falta de referencias regulatorias sobre la existencia de relaciones entre el personal de las empresas de seguridad y los servicios de seguridad del Estado (por ejemplo, prohibiciones a funcionarios de seguridad pública separados por razones disciplinarias para que pasen a formar parte del personal de empresas de seguridad privada).⁷

Por otra parte, la Dirección de Servicios de Seguridad Privada (DSSP) ha planteado la falta de sanciones por el incumplimiento de las regulaciones sobre el incumplimiento de normas establecidas en la ley. En este sentido, de acuerdo con la actual normativa solo puede cancelarse el permiso de funcionamiento a las empresas de seguridad privada por “[v]ender, alquilar, ceder, traspasar o negociar, en cualquier forma, la autorización otorgada” y “[d]etener, aprehender, interrogar, requisar o, de cualquier manera, privar de la libertad a una persona. Cuando se esté ante un flagrante delito, podrán privar de libertad momentáneamente; en este caso, deberán comunicar el hecho en forma inmediata a la autoridad competente.”

Sin embargo, no existe actualmente sanción legal y mucho menos suspensión o cancelación

del permiso de funcionamiento por la reincidencia de faltas de las empresas de seguridad que se consideran menos gravosas actualmente en dicho cuerpo normativo, tales como:

Los problemas vinculados con la falta o deficiente “registro permanente del personal, las armas, las municiones y los equipos necesarios para las labores de seguridad, así como de los bienes que sean propiedad individual de sus miembros y se destinen al desempeño de sus funciones”.

La carencia de “lugares para el resguardo y el almacenamiento debidos del armamento, las municiones y el equipo necesario para las labores de seguridad”

El incumplimiento de “las normas establecidas en el Código de Trabajo en cuanto a jornadas laborales, salario mínimo, vacaciones, extremos laborales y demás derechos contemplados en dicho cuerpo normativo”.

Desde esta perspectiva, se hace indispensable una revisión de la actual ley que adopte los lineamientos internacionales sobre derechos humanos, y que dote a las autoridades competentes de mayores potestades jurídicas para sancionar con la cancelación los permisos de funcionamiento de aquellas empresas que no cumplan con la normativa.

La necesaria relación entre funciones de control y presupuestos públicos

En la actualidad, la Dirección de Servicios de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad Pública, ente encargado del registro y fiscalización de las empresas y agentes de seguridad, cuenta con un total de 22 funcionarios, quienes tiene como contraparte 636 empresas y 27.772 agentes (datos 2016).⁸ En esta línea, de acuerdo con la actual normativa la DSSP debe mantener un proceso de inspecciones anuales a las empresas de seguridad privada, pero con la cantidad de funcionarios con que hasta ahora se cuenta tal labor resulta imposible. Desde esta perspectiva, para

6 Solano, H. (2014). Ministro de Seguridad pide a diputados archivar reforma a ley de seguridad privada. *La Nación*, 29 de agosto de 2014.

7 ONHRC. (2015). Report on National Legislation on Private Security Services in Central America, Mexico and Cuba. Ginebra.

8 UNRILEC. (2016). Armed Private Security in Latin America. Nueva York: ONU.



cumplir a cabalidad con las funciones ordenadas por la ley, la DSSP requiere (al menos) 20 personas más para investigaciones e inspecciones; 8 personas adicionales para registro y otorgamiento de licencias, así como cuatro personas más para el departamento legal.⁹

En esta línea, los problemas presupuestarios que enfrenta el país dificultan la contratación de personal para esa dependencia. Por tal motivo, se ha planteado la necesidad de trasladar parte de los costos de funcionamiento de la DSSP a las empresas y agentes de seguridad. Así, por ejemplo, se ha pretendido pasar los costos de elaboración de carné, permisos de portación a las empresas y agentes de seguridad. De tal forma, se requiere establecer un cambio de la gestión de costos, para que las empresas asuman los gastos de inspección de sus instalaciones y arsenales.

Asimismo, se debe generar las condiciones económicas para que el MSP asuma los procesos de exámenes psicológicos, así como los cursos básicos de seguridad privada y portación de armas que se practican a los agentes de seguridad en su totalidad. Las pruebas psicológicas son realizadas, actualmente, por profesionales privados, mientras que existe una apertura (por los problemas presupuestarios) para que se asuman todos los cursos básicos de armas y seguridad privada. Esta situación reduce la capacidad del Estado de fiscalizar la idoneidad de las personas que aspiran a emplearse en estos puestos. Pese a que se han establecido lineamientos para la ejecución de estas evaluaciones, estas pueden no ser tan uniformes como se requiere en este caso.

Armas y empresas de seguridad. Claves para una regulación eficaz

Para 2016, hay 27.513 vigilantes privados inscritos, de los cuales 26.145 tienen permiso de portación de armas. Asimismo, se calculaba que la seguridad privada contaba con alrededor de 30.000 armas.¹⁰ Esta situación plantea dos problemas

distintos: la existencia de delitos producto del uso de armas por parte de los agentes de seguridad privada y, por otra parte, la relación entre las dificultades de control y el trasiego ilegal de armas. En la actualidad, puede observarse dos mercados de armas, uno a gran escala que se ha producido por la veda de venta en Panamá y que se abastece del trasiego ilegal de estos artefactos desde Costa Rica; el otro al menudeo, producto de los robos de armas a agentes privados.

El uso de armas provoca un aumento de la probabilidad de la comisión de delitos violentos. En esta línea, los trabajadores de la seguridad privada parecen estar propensos a sufrir o provocar la comisión de este tipo de delitos. Esta situación lleva a que se presenten eventos en que los agentes de seguridad privada aparecen como victimarios o víctimas. Por ejemplo, según datos del Organismo de Investigación Judicial, en los últimos cinco años, 22 agentes de seguridad privada aparecían como víctimas de homicidio. Por otra parte, entre 2013 y 2014 se habían registrado 16 casos en que como perpetrador del homicidio se registraba a un agente de seguridad privada.¹¹

Así, las propuestas de solución deben dirigirse, en primera instancia, a una reducción del uso de armas en las funciones asignadas a la seguridad privada y, en segunda instancia, a un mayor control del arsenal de las empresas de seguridad.

En esta línea, el MSP aprobó el acuerdo 2016-132, mediante el cual se reduce el ámbito de uso de armas de las empresas de seguridad privada a: custodia y transporte de valores y mercancías, así como para custodia de personas. Las situaciones no contempladas en estas tres tareas pueden justificarse a partir de un estudio de riesgos elaborado por un profesional inscrito en la Dirección de Servicios de Seguridad Privada. La disposición fue respaldada por sentencia de la Sala Constitucional No. 013220-16, que reiteró la potestad de regulación que ejerce el MSP.

Es necesario ahondar en este tipo de medidas, que incluso deben incorporarse mediante reforma normativa a la ley reguladora de los servicios

9 Roberto Méndez. (2017). Entrevista realizada el 8 de junio de 2017.

10 La Nación. (28 de mayo de 2016). Editorial. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/opinion/editorial/Des-control-seguridad-privada_0_1563443647.html. Revisado 23

de junio de 2017.

11 Espinoza, A. Y. (2015). Seguridad Privada en Costa Rica. San José: Informe para UNRILEC.



de seguridad privada. Asimismo, deben establecer procesos de capacitación en el uso de armas a los agentes de seguridad, no simplemente un curso inicial y básico, como en la actualidad; ambas medidas permitirían una reducción del uso de armas en los servicios de seguridad privada y promueven que, en los pocos casos en que se empleen, los agentes sean los más capacitados para ello.

Por otra parte, el control del arsenal de las empresas de seguridad se ha visto reforzado con el sistema “ControlPass”, una herramienta informática que permite el control de empresas y agentes en el ámbito registral. No obstante, resulta indispensable un aumento sostenido de las inspecciones de funcionamiento que realiza la DSSP, y las inspecciones de arsenales, que ejecuta la Dirección General de Armamento (DGA). Esa división de funciones produce un encarecimiento de esta tarea, en este sentido, resulta conveniente aumentar los niveles de coordinación, para que, concentrando los recursos de ambas dependencias, las inspecciones se ejecuten de forma conjunta, lo que permitiría una fiscalización de este aspecto fundamental con que deben trabajar las empresas.

Hacia una mejora de la calidad de las empresas de seguridad

Algunas empresas de seguridad han intentado establecer mejoras en su gestión integral. Con tal fin, se han desarrollado procesos de agrupación tales como la Asociación de Empresas de Seguridad Privada, que reúne a 28 miembros. Asimismo, se ha formado un capítulo costarricense de ASIS, una asociación dirigida a la mejora de la calidad de los profesionales en seguridad que reúne a 250 capítulos nacionales. Adicionalmente, se han iniciado algunos procesos de certificación con Inteco.¹²

En esta línea resulta indispensable aplicar el código de conducta internacional de “International Code of Conduct for Private Security Providers Association” (ICoCA). Este instrumento, del que participan Estados, organizaciones no gubernamentales y empresas de seguridad privada,

12 ACESCR. Obtenido de Asociación Costarricense de Empresas de Seguridad Privada: <http://acescr.com/#partner>. Revisado 3 de junio de 2017.

establece una serie de buenas prácticas que permitirían una mejora de las empresas de seguridad respecto al uso de la fuerza en la seguridad, el resguardo y control de armas de fuego y a los sistemas de selección y capacitación del personal, así como mejoras en las condiciones laborales de los agentes de seguridad.

Por tal motivo, la DSSP se encuentra desarrollando un proceso de certificación de calidad, que permita la introducción de las buenas prácticas establecidas por este instrumento internacional. Esta certificación no puede ser únicamente un elemento diferenciador en el mercado, sino también debe tornarse en un requisito obligatorio para el funcionamiento de las empresas.

Sin embargo, según informa ACESCR, “más del 60% de la venta de servicios de vigilancia es informal. Añadió que esta labor la realizan empresas que incumplen con las jornadas de trabajo, con los salarios y que, además, no pagan las cargas sociales”.¹³ Esto permite la existencia de una competencia desleal en el mercado de las empresas de seguridad al punto en que, mediante la explotación del oficial de seguridad, se bajan los costos para los usuarios. Por ende, el principal problema de aplicación de este tipo de instrumentos de certificación de la calidad consiste en el encarecimiento del funcionamiento de las empresas de seguridad, costo que es trasladado al usuario del servicio; de forma que un proceso de educación al usuario constituye un elemento fundamental para que comprenda la necesidad de contratar aquellas empresas que cumplan con estos componentes de calidad. Es así como resulta positivo que el principal usuario de los servicios de seguridad privada sea el Estado central y las instituciones descentralizadas,¹⁴ de forma que estas medidas puedan incentivarse a partir de los carteles de contratación pública elaborados para tal efecto.

Un deber estatal y empresarial. La complicada situación laboral de los agentes de seguridad privada

13 Arguedas (a), C. (24 de mayo de 2016). 7.000 armas de vigilancia privada se esfumaron. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/sucesos/seguridad/armas-vigilancia-privada-esfumaron_0_1562643732.html.

14 Espinoza, Op. Cit.



Los agentes de seguridad no han optado aún por mecanismos de asociación nacional, pero sí se han realizado intentos de organización gremial dentro del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Pública y Privada (SITEPP). Este sindicato ha publicado un avance en el proceso de sindicalización en varias empresas, entre ellas Seguridad Delta y Seguridad Wackenhut, donde se registran seccionales de esta organización (SITEPP, 2017). Asimismo, han creado grupos en redes sociales, entre ellos se encuentra el perfil de Facebook “Oficiales de Seguridad Privada de CR” (2017). En estos espacios se señalan una serie de problemas en la relación entre empresas y agentes. Dentro de las principales reivindicaciones de este grupo se encuentran:

Extensas jornadas de trabajo: 12 horas diarias, 6 días a la semana y un día libre.

Exceso de oferta de agentes de seguridad, lo que provoca una disminución de las condiciones laborales.

Falta de pagos de horas extra.

Baja retribución salarial: actualmente el salario mensual neto es de 285 909,79 colones (495,6 USD), lo que obliga a tomar horas extras cuando son pagadas.

Desconocimiento de derechos laborales, que provoca abusos en los finiquitos de trabajo, en que se indica que los oficiales firman sin saber que se encuentra renunciando a todo derecho posterior.

Empresas morosas con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) que cambian de personería jurídica para evadir el pago de obligaciones preexistentes con los trabajadores.

Pago de salarios en efectivo para evadir el pago de cargas laborales.

Atrasos en la fecha de pago.

Conductas de acoso laboral por parte de los supervisores.

Bajos niveles de capacitación.

Los elementos descritos demuestran la existencia de altos niveles de frustración en los agentes de

seguridad. De tal forma, se ha constituido en una población que se percibe como explotada y maltratada por los patronos, con el agravante del uso de armas en sus funciones cotidianas, situación que se convierte en el caldo de cultivo para la producción de hechos violentos en el ámbito laboral y familiar. Por consiguiente, las autoridades competentes (la DSSP, la Inspección Laboral y la Caja Costarricense del Seguro Social) deben contar con los recursos necesarios para fiscalizar el cumplimiento personal y los recursos necesarios para evitar que se produzcan estas violaciones normativas.

Retos para el futuro

En el último lustro las autoridades y la sociedad costarricense ha tomado conciencia de la necesidad de ampliar sus capacidades de control del mercado de la seguridad privada. Este proceso de construcción de un modelo de gobernanza debe partir de un enfoque de derechos humanos, de la utilización de los códigos internacionales de conducta de las empresas de seguridad y de la reducción constante del uso de armas y la protección de los agentes de seguridad. Adicionalmente, la gobernanza de la seguridad privada, como parte de la seguridad pública, depende de la capacidad de las autoridades gubernamentales de incorporar, por una parte, al empresariado, a los agentes privados y a los usuarios.

Las autoridades costarricenses han desarrollado un proceso de control de las empresas de seguridad privada. No obstante, ese esfuerzo resulta aún incompleto y fragmentario. En la medida que se han reforzado los controles estatales, los alcances de una zona que requiere la inversión para el control de las externalidades (efectos no deseados) que produce la seguridad privada se hacen más amplios.

Desde esta perspectiva, deben darse reformas legales que brinden mayores poderes de sanción (cancelación de permisos y multas económicas) a la administración pública y garanticen la coordinación entre los entes estatales encargados de su ejecución (DSSP, DGA, Inspección Laboral y CCSS). Estas reformas deben acompañarse con un aumento de los recursos humanos y materiales para la ejecución de los poderes de control y fiscalización que se le brinden.



Un eje fundamental del control se encuentra en el establecimiento de medidas contra la informalidad y la competencia desleal. Para ello es necesaria la incorporación obligatoria de las certificaciones de calidad para la inscripción de empresas de seguridad, en lo que ya trabaja la DSSP. Estas

normas deben incorporar una serie de medidas que garanticen los derechos laborales de los agentes de seguridad, quienes a su vez deben seguir procesos más estrictos de incorporación a este tipo de actividad.



Autores

Carlos Humberto Cascante Segura

Licenciado en Derecho, Magister en Diplomacia y M.Sc. en Historia por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y de la Maestría en Diplomacia de la Universidad de Costa Rica. Correo: carlos.cascante.segura@una.cr

Raúl Gerardo Fonseca Hernández

Licenciado en economía, Magister en Economía del Desarrollo con Énfasis en Competitividad Empresarial. Es académico de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y de la Sede Occidente de la Universidad de Costa Rica (UCR). Correo: raul.fonseca.hernandez@una.cr

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
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 50 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.