



---

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

---

## Investigación

---

Una mirada al sector seguridad  
en dos décadas

**Investigador:**

Ronald Alfaro-Redondo

San José | 2024



362.88  
AL385m

Alfaro-Redondo, Ronald

Una mirada al sector seguridad en dos décadas / Ronald Alfaro-Redondo. -- Datos electrónicos. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024.  
1 recurso en línea (7 páginas): archivos de texto PDF, 450 KB

ISBN 978-9930-636-63-3

Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible  
2024

1. SEGURIDAD CIUDADANA. 2. POLÍTICA PÚBLICA. 3. POBLACIÓN. 5.  
COSTA RICA. I. Título.



## Contenido

Descargo de responsabilidad.....	4
Evolución histórica de las entidades del sector seguridad .....	4
Comportamiento de la cantidad de funcionarios en el sector .....	6
Comportamiento de los salarios reales en las entidades de seguridad .....	7

## Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la 2024*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Este documento describe al sector estatal de seguridad a lo largo de dos décadas. Incluye tres apartados cortos. El primero describe los orígenes institucionales de las entidades estudiadas, así como sus reformas y transformaciones a lo largo de la historia. El segundo corresponde al comportamiento del empleo del sector y el tercero, analiza la evolución de los salarios reales.

## Evolución histórica de las entidades del sector seguridad

El Ministerio de Seguridad Pública tiene sus principales antecedentes en la Secretaría de Guerra y Marina (18 de 1881), que luego se transformó en la Secretaría de Seguridad Pública (DE 1 de 1922), posteriormente, la ley 1 de 1948 la transformaría en el Ministerio de Seguridad Pública, obteniendo su ley orgánica (5482) en 1973. Diferentes acuerdos adscriben al Ministerio de Seguridad Pública organismos de policía que eran dirigidos por el Ministerio de Gobernación y Policía, esto es un resultado de la abolición del ejército en 1949. El Ministerio de Seguridad Pública, actualmente tiene como recargo al Ministerio de Gobernación y Policía. Actualmente, tiene adscrito a la Guardia Civil, la Fuerza Pública, Servicio de Guardacostas como organismos de policía, pero también la Dirección de Inteligencia y Seguridad. En la transformación estatal de la década de 1940 surge lo que hoy se conoce como el Ministerio de Seguridad Pública.

El Ministerio de Gobernación y Policía nace originalmente con la Constitución Política de 1844, como una cartera de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Posteriormente con la ley 21 de 1872 se crea la Secretaría de Gobernación, que más tarde se convertiría en Secretaría de Gobernación, Policía y Justicia (53 de 1873). En 1886, se adscribiría la Cartera de Fomento (20 de 1886). El decreto ejecutivo 1 de 1928 crearía la Secretaría de Gobernación y Policía, separando a Fomento. La ley 1 de 1948 le daría estatus de Ministerio, posteriormente, la ley 696 de 1949 le adscribiría el Ministerio de Justicia y Gracia, creando en ese momento el Ministerio de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia. La ley 6739 crearía el Ministerio de Justicia y Gracia. Actualmente, el Ministerio de Gobernación y Policía es un ministerio separado del de Seguridad Pública, sin embargo, en su manejo cotidiano son manejados por el ministro de Seguridad Pública. En 1994, por decreto ejecutivo se le encarga al Ministro de Seguridad el recargo del Ministerio de Gobernación y su respectiva cartera. Las instituciones adscritas del Ministerio de Gobernación y Policía son Dinadeco, Dirección General de Migración y Extranjería, Tribunal Administrativo Migratorio, Oficina de Control de Propaganda e Imprenta Nacional.

El Ministerio de Justicia y Gracia tiene su antecedente más lejano en el Ministerio de Gobernación y Relaciones Exteriores e Interiores que fue creado con la ley 62 de 1844. Posteriormente, se señala en la ley 12 de 1862 como una cartera de la Secretaría de Gobernación, Justicia y Eclesiástica. Posteriormente, con la ley 23 de 1882 pasa a formar parte de la Secretaría de Fomento, como una cartera más. En 1885, el Código Fiscal (ley 8) la establece como una cartera de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Con la consolidación de la Junta Fundadora de la Segunda República, esta

cartera obtiene el estatus de ministerio por un breve periodo de tiempo según la ley 1 de 1948. Posteriormente el decreto ley 696 de 1948 la establece como parte del Ministerio de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia. En 1982, la ley 6739, consolida definitivamente el Ministerio de Justicia y Gracia. Le adscribe la Procuraduría General de la República y el Registro Nacional.

El Poder Judicial se estableció por primera vez con el Pacto de Concordia de 1821. Han existido referentes al Poder Judicial y sus funciones en toda Constitución Política desde ese momento. Su organización interna depende de la promulgación de leyes orgánicas. La primera es la 68 de 1842 que establecía un sistema de instancias siendo la instancia de menor cuantía los alcaldes constitucionales, luego los jueces de primera instancia y la Cámara Judicial (antecedente de la CSJ) que era el tribunal de segunda y tercera instancia. La LOPJ de 1887 (#11), establecía a la Corte Plena dividida en Salas de Apelación y Casación, manteniendo la base organizativa igual. La LOPJ de 1937 (#8), de mayor duración histórica estableció 1 Sala de Casación y 4 Salas de Apelaciones en la CSJ (2da instancia). La ley 5229 crea el OIJ como agente judicial de investigación del Poder Judicial. La ley 6434 reforma a la LOPJ estableciendo la organización de la CSJ en Salas de Casación con competencias por tema (Primera, Segunda y Tercera). La ley 7218 crea la Sala Constitucional como otra sala de la CSJ encargada de la jurisdicción constitucional (antes esta labor la hacía la CSJ). La LOPJ fue reemplazada con la ley 7333 que es la ley que rige actualmente la organización y funciones del Poder Judicial, junto a la Constitución Política.

El Sistema Nacional de Emergencias 911 fue creado en 1996 como un órgano adscrito al Instituto Costarricense de Electricidad. Una reforma legal de 1997 (ley 7663) le otorga el estatus de un órgano de desconcentración máxima y personería jurídica instrumental. Se financia con la contribución obligatoria del 1% sobre el servicio telefónico de los abonados del ICE.

El Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia fue creado por la ley 7035 en el año 1986 como órgano adscrito al Ministerio de Salud. El IAFA sustituye al Instituto Nacional sobre Alcoholismo creado por ley 5412. Se le otorga personería jurídica instrumental mediante la ley 8289 de 2002.

Finalmente, el Instituto Costarricense sobre Drogas tiene sus antecedentes en la Comisión Nacional Coordinadora Contra el Uso no Autorizado de Drogas creada en 1972 por la ley 5090. Esta comisión se dedicó a coordinar las políticas nacionales sobre drogas. Posteriormente, el Consejo Nacional de Drogas, creado con la ley 7093 fue el encargado de esta función, fue adscrito al Ministerio de Justicia y Gracia y tuvo personería jurídica instrumental. Su reemplazo fue el Centro Nacional de Prevención de Drogas creado con la ley 7786 de 1998, que fue adscrito al Ministerio de la Presidencia. Finalmente, el órgano actual encargado de coordinar las políticas nacionales sobre drogas es el Instituto Costarricense sobre Drogas creado en 2001 con la reforma 8204 a la ley 7786. Este órgano es de desconcentración máxima y adscrito al Ministerio de la Presidencia.

## Comportamiento de la cantidad de funcionarios en el sector

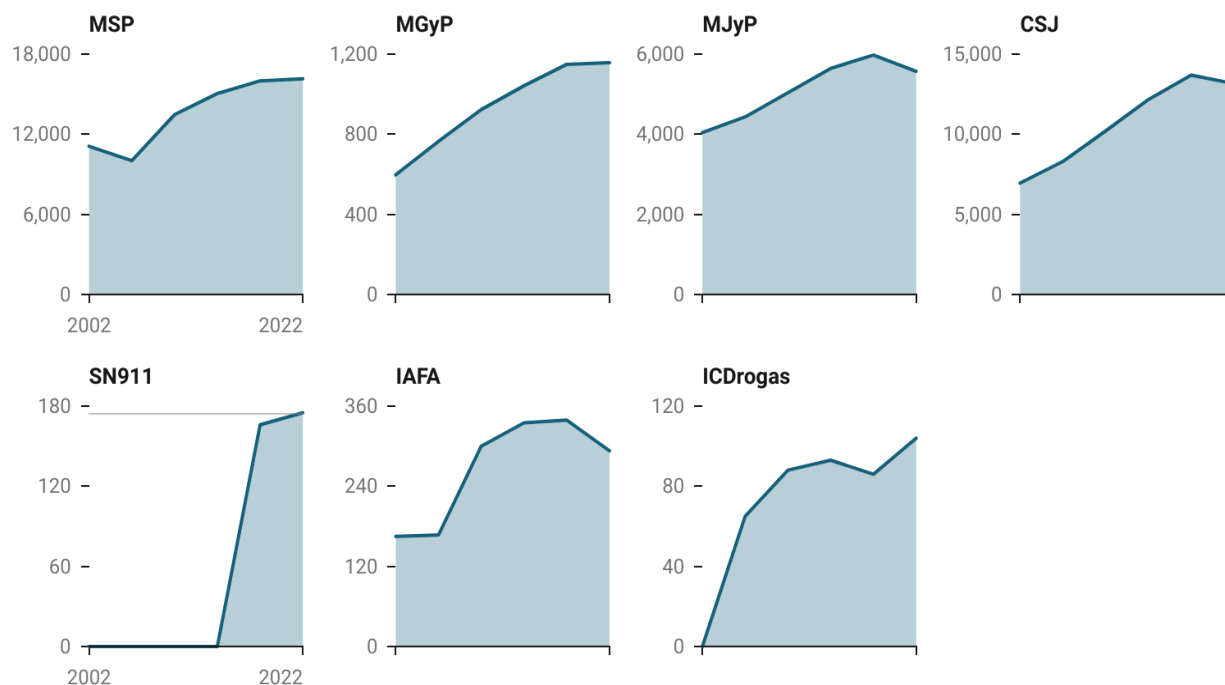
La información del número de funcionarios proviene del Sistema Centralizado de Recaudación (Sicere) de la Caja Costarricense del Seguro Social. La información se registra de manera agregada sin distinguir entre órganos adscritos o dependencias. Es decir, los datos de empleo público del Ministerio de Gobernación y Policía incluyen, en sus cifras globales, la cantidad de funcionarios de Dinadeco, la Dirección General de Migración y Extranjería, el Tribunal Administrativo Migratorio, la Oficina de Control de Propaganda y la Imprenta Nacional.

El empleo público de las entidades del sector seguridad aumentó de 22.852 personas funcionarias en 2002 a 36.617 en 2022, es decir, un incremento de 13.765 personas. Del total de personas funcionarias, un promedio del 44% de estos corresponde al Ministerio de Seguridad Pública (16.158 en 2022). Le sigue en tamaño la Corte Suprema de Justicia con 13.159 personas funcionarias en 2022, lo cual equivale al 35% de todo el empleo público en el sector. Es decir, estas dos entidades agrupan al 79% de todas las personas trabajadoras.

El comportamiento del empleo público a lo largo de estas dos décadas muestra una tendencia creciente en los casos del Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Gobernación y Policía y el Ministerio de Justicia y Paz, que frenó su crecimiento entre 2018 y 2022. En el caso del IAFA, luego de un comportamiento al alza, se interrumpe y muestra una caída. Mientras que, en lo que respecta al ICD, luego de aumentos entre 2002 y 2014, en 2018 hubo una ligera caída y una pequeña recuperación en 2022.

Gráfico 1

Cantidad de personas funcionarias en entidades públicas del sector seguridad. 2002-2022



Fuente: Alfaro, 2024.

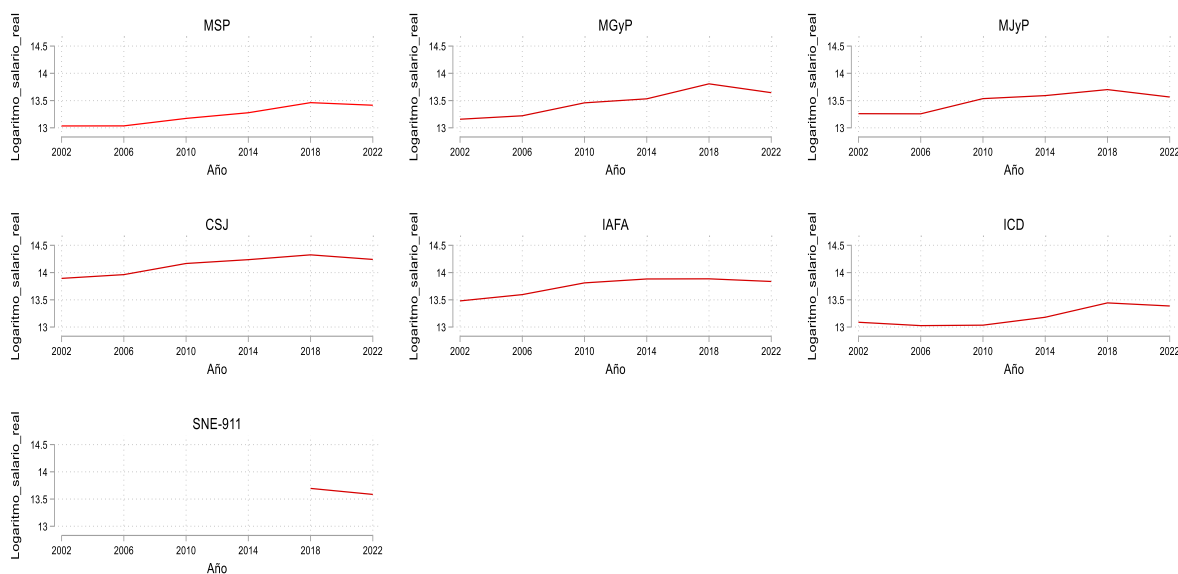
## Comportamiento de los salarios reales en las entidades de seguridad

El último apartado examina la dinámica de los salarios reales en el conjunto de entidades públicas que pertenecen al sector seguridad. Para poder comparar las remuneraciones de entidades muy diferentes entre sí, fue necesario aplicar varios procedimientos. En primer lugar, se utilizan los salarios reales en lugar de los nominales, para considerar los efectos de la inflación a lo largo de veinte años. Por otra parte, dado que el rango de los salarios en las distintas instituciones es muy amplio y distinto, la comparación solo es posible a partir de utilizar el logaritmo del salario real.

En todos los casos (con la excepción del Sistema de Emergencias-911), los salarios reales exhiben un comportamiento creciente entre 2002 y 2018. En términos generales, existen algunas diferencias en la pendiente de esa tendencia, pero con comportamientos similares. Sin embargo, con la reforma fiscal de 2018-2019 y los ajustes salariales en todo el sector público, esa tendencia se interrumpe y disminuye para 2022. Nuevamente, hay algunas diferencias entre entidades, pero lo cierto es que en todas ellas, los salarios reales promedio se reducen.

### Gráfico 2

Cantidad de personas funcionarias en entidades públicas del sector seguridad. 2002-2022



Fuente: Alfaro, 2024.