



Ministra de Justicia y Paz  
San José, Costa Rica

PLANIFICACION

INSTITUCIONAL

FEB 10 2017 AM 11:11:16

*Oviedo*

San José, 08 de febrero del 2017  
MJP-184-02-2017

Señora  
Olga Marta Sánchez Oviedo  
Ministra  
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

**Referencia: Apelación a la Resolución comunicada mediante oficio DM-044-17**

Estimada señora ministra,

De la manera más cordial le saludo. En atención a su oficio DM 044-17 con fecha 25 de enero del 2017, recibido en mi despacho el día 6 de febrero de 2017, donde se nos comunica que *“se rechaza la propuesta de creación de la Unidad de Inserción Social conforme las justificaciones técnico - jurídicas dadas anteriormente, sobre todo en lo que respecta a que ya existe una unidad ejecutora que atiende la problemática en cuestión”*, y siguiendo los procedimientos y plazos establecidos en la Ley General de Administración Pública para la apelación de la resolución dada, me permito manifestar lo siguiente, al respecto de los puntos que fundamentan la decisión:

**1. Sobre el punto III**

Con la creación de la nueva unidad propuesta se está llevando a cabo una modificación institucional parcial, de forma que se fortalezcan acciones de atención relativas al sistema penitenciario. De esta manera, con la unidad propuesta la Dirección General de Adaptación Social viene a reforzar la ejecución de la fase de egreso definida en el Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario Nacional, enfocándose específicamente en el último año de detención de aquellas personas que por la naturaleza del delito cometido, no pueden optar por cumplir su sentencia en una modalidad de ejecución de menor contención física, así como las personas

egresadas que ya habiendo cumplido su sentencia, requieran el apoyo institucional en su proceso de inserción social.

## 2. Sobre el punto V

Con la creación de la unidad propuesta, la institución enfatizará en una fase, que por las características del sistema penitenciario y prioridades que implica la dinámica en los recintos carcelarios actual, optimizará el quehacer penitenciario para aquella población pronta al egreso, de forma que se aporte a promover una inserción social a la comunidad. En este sentido, la Dirección General de Adaptación Social mejorara el desarrollo de la fase de egreso definido en el Reglamento Técnico del Sistema Penitenciaria Nacional, acorde a lo expuesto en el punto anterior, evitando la duplicidad de funciones al estar claramente definida la población objeto.

## 3. Sobre el punto VI

La unidad propuesta responde al diseño del proceso egreso específicamente para la atención de las necesidades manifiestas por la población que descuentan medidas privativas de libertad durante su último año de privación de libertad y que no pueden optar por cambio en su modalidad de ejecución, así como para la atención o apoyo de personas que habiendo cumplido su sentencia, requieren del apoyo de la institución.

Adicional a lo anterior, y acatando lo observado respecto a la propuesta de crear la Unidad como instancias asesora, se replantea como dependencia de la Dirección General de Adaptación Social, ubicándose en un nivel operativo.

## 4. Sobre el punto VII

La unidad propuesta viene a coordinar acciones específicas orientadas a satisfacer las necesidades de las personas que deben completar su sentencia en un centro de atención institucional, siempre dentro de la fase de egreso, aunado al acompañamiento o apoyo dado a aquellas personas que han cumplido su sentencia y que encontrándose en libertad requieren del mismo.

Es importante, recalcar que la Unidad de Inserción Social tiene competencias distintas a las que realiza el Consejo Técnico que opera dentro de los Centros de Atención Institucional (CAI), pues el consejo técnico desarrolla un plan de atención técnica para todas las personas privadas de libertad que ingresa al CAI en condición de sentenciados, establecido de acuerdo a las características y naturaleza del delito, que debería ser desarrollado durante el período de ejecución de la de pena.

Este plan de atención técnica no comprende necesariamente elementos de formación empresarial o profesional, ni está enfocado en las condiciones de empleabilidad que le permitirían a la persona mejorar sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral, sino en la promoción de habilidades para la vida y elementos de abordaje de las disciplinas de psicología y trabajo social.

Los programas de inserción social que están contemplados como productos de la función "Diseño de programas de inserción social", descrita en el documento técnico de propuesta de creación de la Unidad de Inserción Social del Ministerio de Justicia y Paz, toman como insumo el avance que la persona candidata ha tendido en su plan de atención técnica, para generar un programa de capacitación para el desarrollo profesional, tomando en cuenta las destrezas de la persona y la oferta de capacitación, pero también elementos informados por el equipo responsable del seguimiento que se le realiza en el centro, como es el entorno social de la persona, su recurso familiar, su comportamiento dentro del sistema penitenciario, los incidentes disciplinarios de los que se tenga noticia, entre otros.

Además los programas de inserción social tienen dos fases, una que se realiza mientras el privado de libertad se encuentra en cumplimiento de sentencia, y otra que se desarrolla cuando la persona abordada se encuentra en libertad, donde operan acciones de intermediación laboral y capacitación en centros especializados, que abrirían espacios a las personas que son atendidas por la Unidad de Inserción Social. Esta competencia no puede ser cargada al equipo interdisciplinario del CAI, pues sus funciones solo se llevan a cabo en la fase de prisionalización.

## 5. Sobre el punto VIII

El artículo 12 del Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario N° 33876-J publicado en La Gaceta N° 148 del 3 de agosto de 2007, establece la necesidad de gestionar las mejores medidas para la fase de egreso del privado o privada de libertad:

"Artículo 12.—Fases. En todos los centros u oficinas el proceso de atención técnica a la población atendida se debe realizar a partir de tres fases: ingreso, ejecución acompañamiento y egreso".

En este Reglamento se detalla la necesidad de contar con la atención técnica en preparación para el egreso y la vida en libertad, sin embargo, como se evidencia en el artículo 17, el egreso es definido un proceso de información o inducción, que genera un informe, pero no es un abordaje en el proceso de transición a la libertad, que continúa con un seguimiento a la población post penitenciaria.

“Artículo 17.—Egreso definitivo. Es el proceso de información e inducción dirigido a preparar a la persona sentenciada para la libertad. La autoridad penitenciaria correspondiente emitirá un informe final sobre el cumplimiento del Plan de Atención Técnica”.

Por lo anterior es necesario contar con una unidad organizacional que se destaque en la ejecución de los planes de atención en la fase de egreso enfocada en el desarrollo de capacidades para insertarse a la vida productiva, a recursos laborales y procesos de capacitación técnica, que le permitan al privado desarrollar habilidades para insertarse en un modelo de empleo.

La Unidad de Inserción Social tendría las posibilidades y las competencias para generar procesos de intermediación laboral y capacitación formativa y además puede trabajar en un modelo de acompañamiento post penitenciario, estableciendo coordinaciones específicas con instituciones públicas y privadas, que son competencias distintas de los equipos interdisciplinarios dentro del Centro de Atención Institucional.

La principal transformación funcional, que se proyecta con la existencia y trabajo permanente de la Unidad de Inserción Social, es la posibilidad de completar el ciclo de atención de la persona privada de libertad, permitiendo el acompañamiento post penitenciario y la gestión de la cooperación hacia programas de inserción social. En la actualidad la Institucional no cuenta con una unidad organización que acompañe a aquella población en este proceso de inserción social una vez cumplida la sentencia, aportando a la disminución de la reincidencia delictiva.

Existen acciones aisladas que realizan fundaciones y oficinas de empleo de municipalidades, para fortalecer los procesos de capacitación empresarial e intermediación laboral, pues estos procesos no forman parte del plan de atención que el privado de libertad debe cumplir de manera obligatoria dentro del centro penitenciario. La institución no cuenta con una estructura permanente que fortalezca estos elementos que son centrales de un abordaje de inserción social y reducción de la reincidencia delictiva.

## 6. Sobre el punto IX

Los programas de inserción social complementan a los planes de atención técnica y permiten dar un seguimiento estrecho al cumplimiento de un programa de inserción social, intra y extra penitenciario.

Por este motivo, con la puesta en operación de la Unidad de Inserción Social se crean condiciones que permiten cumplir de manera más satisfactoria lo dispuesto

en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y el Manual de Buena Práctica Penitenciaria.

## 7. Sobre el punto X

En la actualidad la Institucional no cuenta con una unidad organización que acompañe a aquella población en este proceso de inserción social una vez cumplida la sentencia, aportando a la disminución de la reincidencia delictiva.

El personal profesional de los centros penitenciarios, ejecuta un plan de atención, que es obligatorio para la población sentenciada y evalúa su desempeño. Este proceso genera una serie de insumos, que apoyan el proceso de inserción social, pero que por sí mismos no fortalecen las capacidades de empleabilidad de la población objetivo, ni se encargan de acompañar el proceso post penitenciario, componente de éxito para cualquier proceso de inserción social.

## 8. Sobre el punto XI

Por error material, al solicitarse la inclusión de la Unidad Ejecutora de del Programa de Prevención de la Violencia (UEP) en el organigrama institucional no se indicó que la misma era de carácter temporal y que su vigencia era hasta el año 2018, una vez ejecutados los recursos del préstamo en cuyo amparo se conformó la misma, por lo que la unidad de inserción propuesta vendrá a dar continuidad y o sostenibilidad a lo establecido en el marco del Programa de Prevención de la Violencia (UEP), mismo que se encuentra en la etapa de ejecución.

La Unidad Ejecutora de del Programa de Prevención de la Violencia (UEP) es una estructura conformada por puestos de servicios especiales, que desaparece cuando se vence el contrato del préstamo BID No. 2526/OC---CR, en el año 2018, por lo tanto no está diseñada para dar un apoyo permanente al sistema penitenciario o a la Dirección de Adaptación Social.

Esta Unidad Ejecutora, dentro del componente III previsto en la Ley 9025, ha propuesto el financiamiento de acciones que tendría a cargo la Unidad de Inserción Social, la cual sería una estructura organizativa complementaria a los modelos de empleo e inserción desarrollados dentro de las unidades productivas (centros penitenciarios nuevos con un modelo de producción enfocado al trabajo y la capacitación técnica), que puede además proporcionar el acompañamiento y la intermediación laboral que los privados que egresan del sistema penitenciario necesitan.

La Unidad de Inserción Social puede así elaborar planes de inserción socio laboral para población que se encuentra dentro del sistema penitenciario tradicional, donde estos elementos no forman parte permanente del abordaje técnico. También permite complementar los modelos de trabajo de las unidades productivas, y aportar el acompañamiento y seguimiento de la población penitenciaria próxima a cumplir una sentencia.

Dentro del Componente III del Empréstito BID-Justicia se tiene previsto financiar una asesoría y capacitación al personal de la Unidad de Inserción Social, para el desarrollo del modelo de gestión de cooperación, así como de la conformación de redes institucionales para dar acompañamiento a la persona que egresa del sistema penitenciario. Además se ha programado financiar un proceso de capacitación para la atención de personas con consumo moderado y problemático de drogas, para generar una red de apoyo interinstitucional con una metodología de reducción del daño, que permita a personas consumidoras de drogas, comportarse de una manera funcional en un entorno laboral, lo cual es un producto previsto de la Unidad de Inserción Social.

#### **9. Sobre el punto XII**

Se acepta la recomendación y se subsana el elemento, incorporando la Unidad de Inserción Social como una Unidad directamente subordinada a la Dirección y Subdirección de Adaptación Social.

#### **10. Sobre el punto XIII**

Con la creación de la unidad propuesta, la Dirección General de Adaptación Social fortalecerá la ejecución de la fase de egreso al contar con un equipo de trabajo que se enfoque en la atención de necesidades específicas de la población que va a cumplir sentencia en un centro de atención institucional desde un año antes de su egreso, así como las de aquellas personas que fueron puestas en libertad por haber cumplido su sentencia, hasta por un año natural posterior al egreso, mientras que a lo interno de los centros penitenciarios, los equipos de trabajo (disciplinarios e interdisciplinarios) se enfocarán en la labor que han venido desarrollando, sea la ejecución del plan de atención técnica o el plan de acciones inmediatas.

Como se indicó en el estudio técnico en el que se propone la creación de la unidad en cuestión, esta se especializará en la coordinación con diferentes actores sociales, empresariales, públicos y privados para desarrollar acciones que aporten a la inserción de las personas que cumplan su sentencia en un centro de atención institucional, a la vez que promoverá acciones inter institucionales solo para beneficiar no solo a la población de su objeto, sino al resto de población penitenciaria sujeta a planes de atención.

La Unidad de Inserción Social centrará su accionar con la población que ha cumplido con su respectivo plan de atención técnica y ha sido recomendada por el equipo interdisciplinario del Centro de origen, para seguir un plan intensivo de empleabilidad y capacitación técnica y profesional. Además, es beneficiario de un proceso de intermediación laboral, que fortalece sus capacidades de insertarse en actividades productivas estables. La persona ex privada de libertad se somete por consentimiento informado a un proceso de acompañamiento, para seguir trabajando estas habilidades y permitir su inserción finalmente como un miembro productivo de la sociedad.

La institución, en materia penitenciaria, enfrenta constantes desafío dado la situaciones de sobrepoblación que la caracteriza y la naturaleza de la violencia en los delitos que dificultan o limitan proceso de inserción ordinarios, por lo que la unidad propiciará mejoras en la preparación para el egreso de una población penitenciaria determinada, posibilitando oportunidades en el afuera.

La existencia de unidades dedicadas a dirigir políticas para la reinserción social de población que egresa del sistema penitenciario, es común en varios países de América Latina y Europa, donde se fomenta el acompañamiento de personas, que egresan ya sea por finalización de la sentencia o a causa de un cambio de medida, de manera que se logre una reinserción eficaz durante el proceso post penitenciario.

Por ejemplo, es paradigmático el caso de Uruguay, país donde existe desde 1934 el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), institución con potestad para administrar recursos financieros, vender bienes y servicios en mercado abierto, contratar a población que egresa del sistema penitenciario, brindar opciones de pernoctación, intermediación laboral, coordinación académica y asistencia familiar, entre otros servicios, que la convierten en el brazo ejecutor de la política de reinserción social de la nación uruguaya.

La Unidad de Inserción Social desarrollará dos funciones que aportan al accionar del Ministerio de Justicia y Paz:

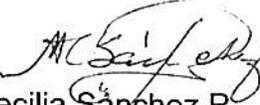
- La gestión de la cooperación técnica, financiera y laboral, para darle contenido programático a la oferta de opciones de capacitación empresarial e intermediación laboral
- El diseño y seguimiento de programas de inserción social que proyecten a la persona privada de libertad cuando se encuentre cerca del cumplimiento de la sentencia o espere un cambio de medida (por ejemplo la libertad condicional) y genere un acompañamiento del desempeño de la persona en el medio libre, a través de la coordinación de una red interinstitucional, que solo puede crearse a través del proceso de gestión de la cooperación.

En correspondencia con los temas comentados en este oficio, se solicita también considerar los siguientes ajustes al documento "Estudio Técnico Reorganización Administrativa Parcial para la Creación de la Unidad de Inserción Social en el Ministerio de Justicia y Paz, Agosto, 2016, Versión 2016.08.05":

Ubicación en el Documento	Situación Actual	Situación propuesta
Página 8, cuarto párrafo, segundo reglón.	"... ubicada en el nivel asesor, dependiente de la máxima autoridad ..."	Cambiar la redacción para que se lea:  "... ubicada en el nivel operativo, con dependencia directa de la Dirección General de Adaptación social ..."
página 13	Se grafica la unidad propuesta en un nivel asesor, dependiendo directamente de la máxima autoridad institucional.	Reubicar la unidad propuesta en el nivel operativo, dependiendo directamente de la Dirección General de Adaptación Social.
Página 14	--	Después del primer párrafo, adicionar el siguiente:  A través de las acciones antes descritas, la unidad propuesta fortalecerá los procesos desarrollados en la función de la atención de la población privada de libertad, en especial en la fase de egreso y de atención post penitenciaria.

Con la creación de la Unidad de Inserción Social, la institución propone, en el marco de sus competencias en materia penitenciaria, constituir un complemento del quehacer penitenciario, al implementar acciones y concretar programas en el entorno social, que faciliten la inserción de población, que ha permanecido en una modalidad de atención institucional (centros de contención física) favoreciendo así su retorno social y mantenerse alejado de la comisión de nuevos delitos.

Con toda consideración y estima,

  
Cecilia Sánchez R  
Ministra



Cc.,  
Sr. Alejandro Redondo S. Viceministro de Gestión Estratégica  
Sra. Irania Rojas Álvarez. Jefa de Planificación MJP.  
Archivo