

# Monitoreo Telemático: Seis experiencias de aplicación

Corporación Centro de Análisis de Políticas Públicas (CCAPP)  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)  
Universidad de Chile.

Julio, 2012

# Presentación del Proyecto

- Proyecto *“Elaboración de Manual para el Control Telemático de la Ejecución Penal”*.
- Financiado por el Fondo Nacional de Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior.
- **Equipo de Trabajo:**
  - Fernando Martínez , Coordinador del Proyecto
  - Olga Espinoza, Coordinadora Área Estudios Penitenciarios CESC
  - Mauricio Sánchez, Investigador principal experiencias comparadas
  - Cristina Holuigue, Investigadora principal guía monitoreo telemático
  - Leonardo Cofré, Investigador
  - Sebastián Troncoso, Investigador
  - Paola Tapia, Investigadora
  - Alejandra Mohor, Asesora metodológica

# Productos del Proyecto

## 1. “Monitoreo Telemático: Seis experiencias de aplicación”

Revisión de seis experiencias internacionales sobre aplicación de sistemas de Monitoreo Telemático.

## 2. “Guía de Procesos de Monitoreo Telemático”

Manual dirigido a apoyar el trabajo de quienes desempeñan un rol ejecutor en el sistema de monitoreo telemático de penas, en el contexto de la Ley 18.216 sobre penas sustitutivas.

# Metodología estudio experiencias comparadas

- **Objetivos:**
  - Conocer diversas experiencias de aplicación del monitoreo telemático
  - Aportar a la comprensión del sistema de monitoreo telemático de penas sustitutivas, introducido en Chile por la Ley 20.603 que modificó la Ley 18216.
  - Complementar y enriquecer la Guía de Procesos de Monitoreo Telemático.
- **Tipo de Investigación:** Bibliográfica.
- **Fuentes de Información:**
  - **Fuentes secundarias**, entre las cuales se consideró: Literatura especializada, leyes, reglamentos, protocolos de actuación, manuales de operación, evaluaciones, etc.
  - **Fuentes primarias**, mediante contacto directo con académicos y/o profesionales operadores de los respectivos sistemas revisados.

## Metodología estudio... (2)

- **Instrumento de Registro:** Para sistematizar la información de cada experiencia de monitoreo telemático, se diseñó y aplicó un instrumento de registro que permitía describir su organización y funcionamiento, a través de las siguientes dimensiones:
  - Contexto de implementación,
  - Actores involucrados en el sistema,
  - Normativa de regulación,
  - Tipo de tecnología utilizada,
  - Modelo de operación:
    - Administración general,
    - Respecto de la tecnología,
    - Instalación y desinstalación de equipos,
    - Monitoreo de la señal,
    - Reacción ante alarmas o quebrantamientos.
  - Gestión y evaluaciones realizadas.

# Estructura estudio experiencias comparadas

- El estudio “Monitoreo Telemático: Seis experiencias de aplicación”, se organiza en dos partes:
  - Caracterización del Monitoreo Telemático
  - Sistematización de experiencias Internacionales
    - Inglaterra y Gales
    - Portugal
    - España, Comunidad Autónoma de Barcelona
    - Estado de Nueva York, Estados Unidos
    - Estado de Baja California, México
    - Experiencia de la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, Chile

# Criterios de selección de experiencias

- La selección de experiencias respondió a la necesidad de estudiar sistemas diversos:
  - Países pioneros en la utilización del monitoreo telemático, con sistemas muy extendidos, y sistemas pequeños de reciente data.
  - Modelos de operación con distinto nivel de participación del sector privado.
  - Sistemas ampliamente documentados y evaluados, y otros con menor evaluación y registro documental.
  - Fiscalía Regional Metropolitana Oriente: única a nivel nacional.

# Principales hallazgos



# Objetivos del monitoreo telemático

- La revisión de la literatura especializada revela objetivos diversos:
  1. Disminuir los altos niveles de sobrepoblación penitenciaria.
  2. Disminuir los altos costos asociados al sistema penal.
  3. Mejorar el control de decisiones judiciales ejecutadas en la comunidad.
  4. Disminuir los efectos nocivos de la vida carcelaria.
  5. Favorecer la resocialización de los infractores.
  6. Reducir la reincidencia delictiva.
- La evidencia de las experiencias revisadas demuestra que, en la práctica, la principal finalidad es controlar la ejecución de decisiones judiciales.

Inglaterra y Gales	Portugal	España, Comunidad Autónoma de Cataluña	Estado de Nueva York (NY), Estados Unidos	Estado de Baja California, México	Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, Chile
Principalmente, mejorar el control de decisiones judiciales. No obstante, también se busca disminuir efectos nocivos de la prisión y favorecer la resocialización.	Mejorar el control de decisiones judiciales, a través de lo cual se busca disminuir la población penitenciaria y los costos del sistema penal.	Mejorar el control de decisiones judiciales, disminuir costos del sistema penal y favorecer la resocialización.	Mejorar el control de decisiones judiciales, reducir la reincidencia delictiva, la población penitenciaria y los costos del sistema penal.	Mejorar el control de decisiones judiciales.	Probar la funcionalidad de un dispositivo tecnológico para protección de víctimas, mejorando la capacidad de control de las medidas cautelares.

# Ámbito de aplicación

- Utilización versátil

Inglaterra y Gales	Portugal	España, Comunidad Autónoma de Cataluña	Estado de Nueva York (NY), Estados Unidos	Estado de Baja California, México	Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, Chile
- Pena Sustitutiva, bajo el Frontdoor Model. - Pena bajo el Backdoor Model.	- Medida Cautelar. - Pena Sustitutiva, bajo el Frontdoor Model. - Pena bajo el Backdoor Model.	- Medida Cautelar. - Pena Sustitutiva, bajo el Frontdoor Model. - Pena bajo el Backdoor Model.	- Medida Cautelar. - Pena Sustitutiva, bajo el Frontdoor Model. - Pena bajo el Backdoor Model.	- Medida Cautelar.	- Medida Cautelar.

- Literatura especializada: Mecanismo de control que busca asegurar la efectividad de medidas de seguridad, medidas cautelares o penas cumplidas en libertad (Barros, 2010; G|Exponencial & DeJusticia; Poza, 2002).
- Como control de penas, dos grandes modelos de aplicación (González-Blanqué, 2008):
  - ‘Frontdoor’: Como un medio de fiscalización de penas sustitutivas a la privación de libertad.
  - ‘Backdoor’: Durante la fase de ejecución de penas privativas de libertad, que adoptan diferentes modalidades de libertad anticipada o libertad condicional.

# Tecnologías

- Contacto telefónico automatizado (CTA)
- Transmisión de radiofrecuencia (RF)
- Sistemas de posicionamiento global (GPS).

Según la manera en que reportan los datos, se distinguen dos grandes sistemas y uno mixto (Barros, 2010; Celis, Rodríguez y Meneses, 2010):

- ‘Pasivos’, permiten reporte periódico de los datos de ubicación de los vigilados.
- ‘Activos’, permiten reporte permanente e instantáneo de los datos de ubicación.
- ‘Sistemas Mixtos’ permiten pasar de uno a otro, según necesidad (Caiado, 2010).

Principales técnicas o tecnologías utilizadas:	Sistema Tecnológicos		
	Pasivo	Activo	Mixto
Contacto telefónico automatizado	✓	X	X
Transmisión de señales de radiofrecuencia	✓	✓	X
Sistemas de posicionamiento global	✓	✓	✓

## Tecnologías (2)

- La tecnología más utilizada es la radiofrecuencia.

	Inglaterra y Gales	Portugal	España, Comunidad Autónoma de Cataluña	Estado de Nueva York (NY), Estados Unidos	Estado de Baja California, México	Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, Chile
Tipo de Tecnología	RF	RF y GPS	RF, CTA y GPS	RF, CTA y GPS	GPS	GPS y RF
Sistema Tecnológico	Activo o Pasivo	Activo o Pasivo	Activo o Pasivo	Activo, Pasivo o Mixto	Activo	Activo o Pasivo

- La elección de la tecnología depende de criterios técnicos, como la existencia de redes de telecomunicación fiables (Caiado, 2010), y del nivel de supervisión que se desea ejercer (Celis, Rodríguez y Meneses, 2010).
- A mayor control, más intrusivo será el sistema.

# Modelos de operación

- Modelos de operación, según nivel de externalización (Caiado, 2010):
  - **Público**: Estado ejecuta todas las funciones requeridas por el sistema.
  - **Privado**: Estado entrega a privados la operación del sistema de MT y mantiene supervisión.
  - **Mixto**: Estado es responsable del sistema y contrata a privados para ejecutar determinadas tareas.

Inglaterra y Gales	Portugal	España, Comunidad Autónoma de Cataluña	Estado de Nueva York (NY), Estados Unidos	Estado de Baja California, México	Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, Chile
Privado	Mixto	Mixto	Mixto	Público	Mixto

## Modelos de operación (2)

- En la mayoría de casos estudiados, la Administración Penitenciaria se encarga operativamente del sistema de MT, sin perjuicio de participación de privados.

	Inglaterra y Gales	Portugal	España, Comunidad Autónoma de Cataluña	Estado de Nueva York (NY), Estados Unidos	Estado de Baja California, México	Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, Chile
<b>Función básica:</b>						
<b>Determinación de la sanción</b>	Tribunales o gobernador de la prisión.	Tribunales	Tribunales	Tribunales o Comisiones de Parole o Probation.	Tribunales	Tribunal, en acuerdo con Fiscalía y la defensa.
<b>(Des)instalación de dispositivos</b>	Empresa privada	Administración Penitenciaria	Administración Penitenciaria	Administración Penitenciaria	Administración Penitenciaria	Empresa privada
<b>Monitoreo de la señal</b>	Empresa privada	Administración Penitenciaria, con soporte de Empresa Privada	Administración Penitenciaria, con soporte de la Empresa Privada	Administración Penitenciaria	Administración Penitenciaria, con ayuda de Policía	Empresa privada
<b>Control de las alarmas y el quebrantamiento</b>	Empresa privada	Administración Penitenciaria, en coordinación con Policía	Administración Penitenciaria, en coordinación con Policía	Administración Penitenciaria, en coordinación con Policía	Administración Penitenciaria, en coordinación con Policía	Ejecutado por la empresa privada, en coordinación con Policía

- Adecuado marco normativo y fiscalización: requisitos asociación público-privada.

# Evaluaciones

La revisión de experiencias internacionales, salvo en los casos de Inglaterra y Gales, junto con Estados Unidos, revela escasa existencia de evaluaciones.

Inglaterra y Gales	Portugal	España, Comunidad Autónoma de Cataluña	Estado de Nueva York (NY), Estados Unidos	Estado de Baja California, México	Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, Chile
Varias evaluaciones externas, de procesos, resultados e impacto, además de una enfocada en el análisis de costo-efectividad.	Evaluaciones internas anuales, tanto de procesos como de resultados.	Escasas evaluaciones de resultados, de carácter externo.	A nivel nacional, múltiples evaluaciones externas, de resultados e impacto, y algunas enfocada en el análisis de costo-efectividad.	No se encontraron evaluaciones formales.	Evaluación interna, de carácter cualitativo, enfocada en los resultados del piloto.

## National Audit Office, 2006

- Evaluación de costo-efectividad
- Buena relación precio-calidad; más barato que penas privativas de libertad.
- Buen registro de quebrantamientos, amplia variación del tiempo de reacción por parte de justicia penal
- Monitoreo electrónico podría aportar a:
  - reducción de reincidencia delictiva
  - mejorar evaluación de prisiones respecto de las razones de quebrantamiento en Home Detention Curfew (HDC)
- Necesidad de mejorar: a) coordinación empresas/sistema de justicia; b) monitorear empresas; c) evaluación para autorizar HDC



## HM Inspectorate of Probation, 2008

- Evaluación de procesos
- Poca claridad de protocolos y orientaciones
- Gestión separada entre requerimientos (Reclusión Parcial y otros) contenidos en órdenes comunitarias
- Registro de avances en gestión y supervisión de penados
- En Reclusión Parcial, problemas en flujo de información y deficiencias en procedimientos infraccionarios. En Home Detention Curfew, en cambio, más fluidez de información, pero mayor rigidez en infracciones.

# HM Inspectorate of Probation, 2012

- Evaluación de procesos y resultados
- Incremento de ME en Reclusión Parcial y disminución en Home Detention Curfew
- Mala evaluación de la idoneidad de los domicilios
- Mejoras parciales comunicación tribunal/empresa
- Confusión respecto de quien es responsable del penado:  
¿Administrador de penados o empresa?
- Notificación tardía a empresa
- Investigación idónea de quebrantamientos, por parte de empresas
- Cuando responsable del penado es Oficial de Probación, suele obviarse notificación a empresa

## Rory Geoghegan/Chris Miller, 2012

- Evaluación de procesos
- Necesidad de reformas urgentes: Involucramiento de policía y oficiales de probación en supervisión y recomendación de ME, ahorraría dinero y ayudaría a estabilizar población carcelaria en 2015
- Sistema de compras desactualizado, mala relación precio-calidad
- Falta de innovación en tecnología y programas, con la mayoría de los penados usando aparatos de ME que se limitan a vigilar restricciones nocturnas a la libertad ambulatoria que poco hacen para evitar la reincidencia

# Algunas conclusiones

# Algunas conclusiones

- El Monitoreo Telemático permite mejor control de las sanciones cumplidas en libertad, pero no se debe sobredimensionar su potencialidad.
- Los quebrantamientos, por más escasos que sean, tienen gran impacto sobre la opinión pública y su percepción respecto del control telemático.
- Es necesario perfeccionar los criterios de elegibilidad de los candidatos a monitoreo telemático, más allá del marco normativo, mediante evaluaciones con instrumentos técnicos especializados que observen variables psicológicas y criminológicas relevantes.
- Aunque la literatura internacional no ofrece criterios estandarizados de selección, aparecería como recomendable privilegiar la aplicación del MT en los siguientes imputados o condenados:
  - \* que tengan un perfil equivalente al de la población carcelaria, en la perspectiva de disminuir la cantidad de reclusos; y
  - \* cuya presencia en el medio libre no suponga grave peligro para la sociedad, en la perspectiva de proteger la seguridad pública (Caiado, 2010; Poza, 2002; DGRS Portugal, 2010).

## Algunas conclusiones (2)

- El mejor control de la ejecución penal, a través del monitoreo telemático, debería fomentar la aplicación de penas sustitutivas a la privación de libertad y el uso racional de la cárcel (Barros, 2010; Feria, 2011; Reviriego, 2009b)
- La magnitud de los beneficios dependerá de la adecuada aplicación del sistema, por lo que se hace necesario desarrollar estudios evaluativos al respecto.
- Es deseable la ampliación progresiva del rango de aplicación del sistema (cobertura y ámbito de aplicación).
- La adecuada coordinación interinstitucional aparece como requisito fundamental para el buen funcionamiento de cualquier sistema de monitoreo telemático.

## Algunas conclusiones (3)

- Se debe contar con protocolos y/o manuales de procedimientos que estandaricen los procedimientos requeridos por el sistema y que sean conocidos por todos los actores intervinientes en ellos (Caiado, 2010).
- Las experiencias revisadas cuentan con manuales de este tipo, pero con diferencias importantes respecto al nivel de claridad y especificidad de dichos instrumentos.
- Cuando en Chile comience a funcionar el sistema, la “Guía de Procesos de Monitoreo Telemático” debería ser revisada, para tener una descripción más detallada de las tareas requeridas por el sistema e identificar aquellas situaciones que en la práctica puedan resultar críticas.