

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Inefectividad en la Implementación de la Vigilancia Electrónica  
Personal: Análisis del Caso Peruano 2010-2020

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y  
Gobierno presentado por:

Ruiz Arredondo, Celia Liliana

Asesor:

Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando

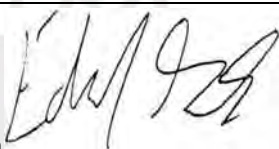
Lima, 2022

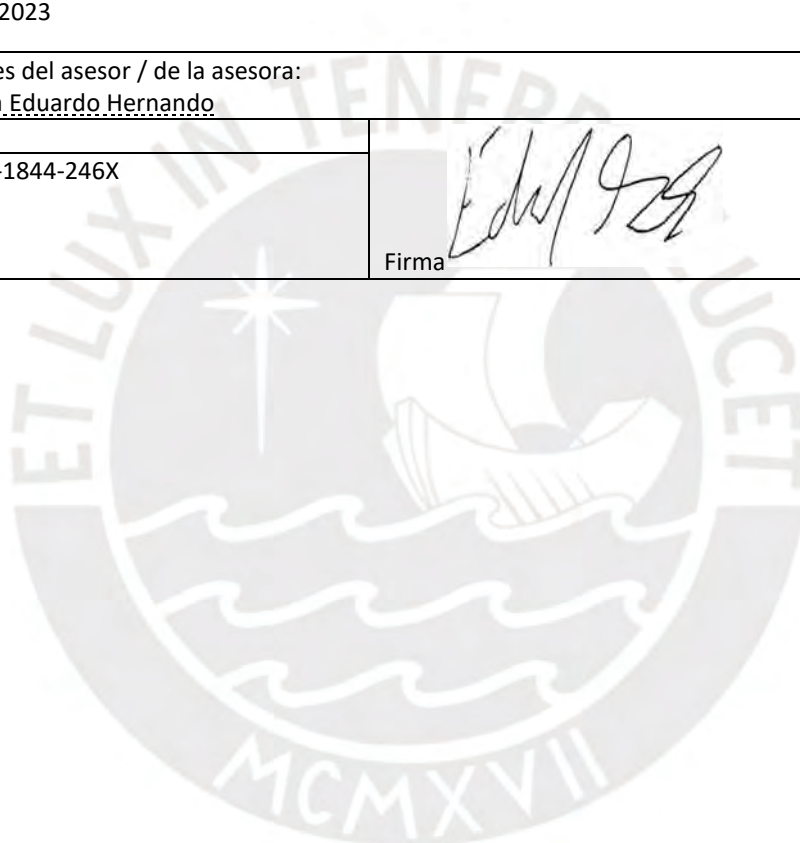
## Informe de Similitud

Yo, Eduardo Hernando Dargent Bocanegra, docente de la Facultad de Ciencias Sociales... de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada Inefectividad en la implementación de la Vigilancia Electrónica Personal: Análisis del Caso Peruano (2010-2020). de la autora RUÍZ ARREDONDO, Celia Liliana dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de ...32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 11/02/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio. (Hay una similitud un poco más alta de lo normal pues la alumna ha subido al sistema una versión preliminar de su trabajo).
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: 11/2/2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Dargent Bocanegra Eduardo Hernando</u>	
DNI:07885701	 Firma
ORCID: 0000-0002-1844-246X	



*A mi primera palabra en esta vida.*

*Te amo*



## Agradecimientos

Hay tantos nombres que se vienen a mi mente en el momento que escribo esto. Desde mis amigos y amigas, profesores hasta mis pequeños compañeros peludos, desde los que siguen conmigo hasta de los que no me pude despedir por culpa de los límites de la vida terrenal y del encierro. Tampoco creo que en este apartado pueda expresar el inmenso agradecimiento que les tengo. Así que, me limito a decir gracias a las personas y pequeños seres que son parte de este camino.

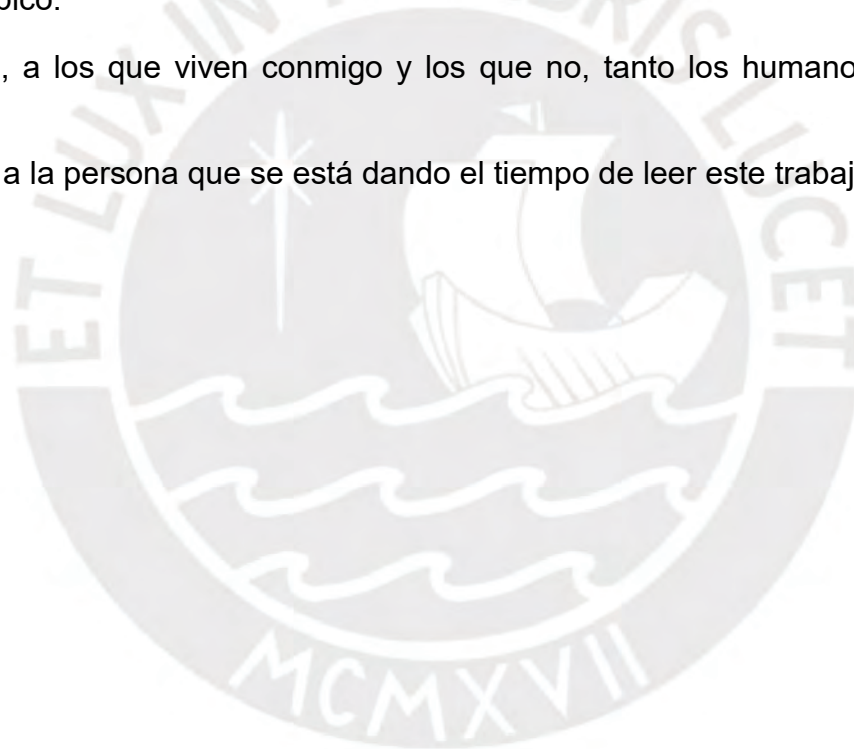
A Eduardo, un grandioso profesor y asesor que me brindó paciencia y comprensión en tiempos de incertidumbre.

A mis amigos desde inicio de mi vida universitaria, en especial, a mi siamés desde el primer ciclo.

A mis compañeros de carrera, con los que canté canciones de Disney, con los que bailé todos los géneros musicales, con los que comí un caldo de gallina que nos mandó al tóxico.

A mi familia, a los que viven conmigo y los que no, tanto los humanos como los gatunos.

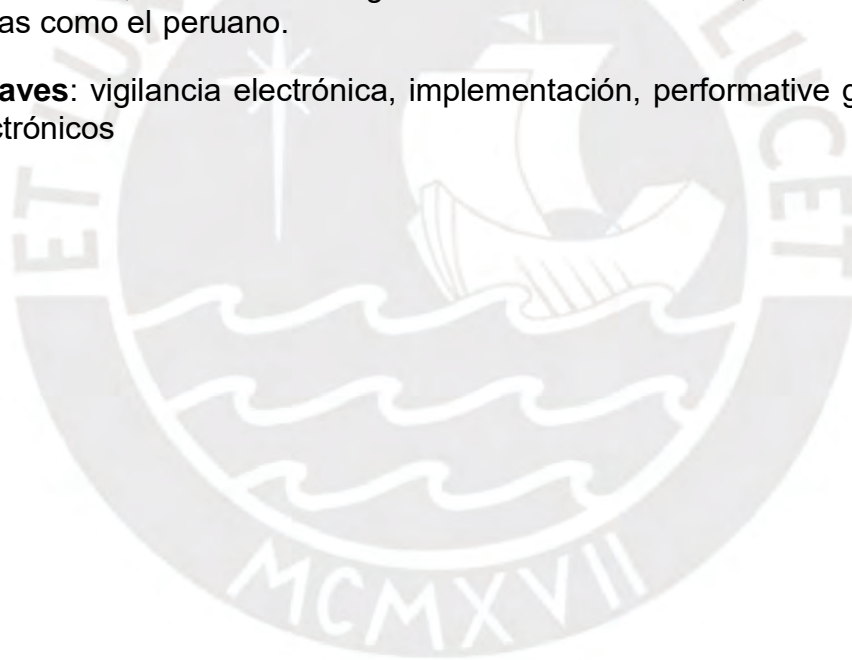
Finalmente, a la persona que se está dando el tiempo de leer este trabajo.



## Resumen

Una medida alternativa a la prisión dentro de establecimientos penitenciarios es la vigilancia electrónica personal, la cual consiste en el rastreo de una persona por medio de grilletes electrónicos. El sistema de vigilancia electrónica fue incorporado en el Perú con la aprobación de la Ley N°29499 en 2010, no obstante, su implementación no se dio hasta el 2017. Esta medida fue integrada a partir de experiencias previas en países de la región como Colombia y Brasil. Sin embargo, pese a distintos esfuerzos, no se lograron cumplir las metas de implementación de este sistema en el Perú. Desde la aprobación de la ley, se registran menos de 50 casos de vigilancia. Para el 2020, se instalaron 28 grilletes electrónicos en todo el territorio nacional, mientras que en países los vecinos, Brasil y Colombia, se colocaron 80,332 y 4,884 grilletes, respectivamente. Si bien este trabajo no pretende señalar a estos casos como exitosos, estos datos ayudan a ilustrar el estrepitoso fracaso del caso peruano. En este sentido, para explicar la ineffectividad en la implementación del sistema de vigilancia electrónica personal en el Perú, este trabajo propone analizar los siguientes factores: 1. La capacidad estatal. 2. La normatividad de la realidad a implementar. 3. El apoyo y seguimiento político a la medida. Estos factores dejan de enseñanza lo retador que es la implementación, no solo de la vigilancia electrónica, sino también algún intento de innovación, en un Estado con características como el peruano.

**Palabras claves:** vigilancia electrónica, implementación, performative governance, grilletes electrónicos



## Índice de Tesis

Introducción .....	1
Capítulo I: Marco Teórico .....	5
1.1. Sistema de Vigilancia Electrónica Personal .....	5
1.2. Implementación de la Política Pública .....	6
1.2.1. Capacidad Estatal .....	7
1.2.2. Normatividad acorde a la realidad a implementar .....	9
1.2.3. Apoyo y Seguimiento Político.....	10
1.3. Estrategias previas para la adopción de políticas del Sistema de Vigilancia Electrónica Personal en Latinoamérica .....	13
1.3.1. Caso brasileño .....	13
1.3.2. Caso colombiano .....	16
Capítulo II: Análisis del caso peruano.....	20
2.1. Situación de la población penitenciaria en el Perú .....	20
2.2. Antecedentes de la implementación de la V.E.P .....	22
2.3. Normatividad de la Ley de Vigilancia Electrónica Personal.....	26
2.4. Implementación de la Vigilancia Electrónica Personal en el Perú.....	30
Capítulo III: Evaluación del caso peruano .....	32
3.1. Capacidad estatal .....	33
3.2. Normatividad .....	34
3.3. Apoyo y seguimiento político .....	36
Conclusiones .....	40
Referencias bibliográficas.....	43
Anexos.....	50

## Índice de Figuras

Figura 1 - Tira cómica de Spiderman.....	6
Figura 2 - Cuadro Tipo de Gobernanza, según capacidad y rigurosidad.....	12
Figura 3 - Búsqueda de Situación Penitenciaria en Perú 1 - 2021 .....	36
Figura 4 - Búsqueda de Situación Penitenciaria en Perú 2 - 2021 .....	37



Índice de Tabla

Tabla 1 - Capacidad de albergue y Sobrepoblación en Establecimientos Penitenciarios - 2020 ..... 20





## Introducción

La Vigilancia Electrónica Personal (V.E.P) es una medida alternativa a la prisión efectiva dentro de los centros penitenciarios, mediante el uso de brazaletes, tobilleras o grilletes electrónicos. Asimismo, este sistema es un mecanismo por el cual se puede controlar y monitorear al individuo que lo lleve instalado, ya sea que este tenga condición de procesado o condenado, en un determinado espacio, el cual se encuentra cerca de su domicilio o algún lugar especificado (El Peruano, 2010). La finalidad de la utilización de este sistema es variada, depende tanto del contexto como el objetivo que se quiere lograr.

La V.E.P, o también llamado monitoreo electrónico, tiene su origen en los primeros años de la década de 1960. No obstante, no es hasta la década de 1980 que se tuvo la primera implementación de esta, siendo el primer caso en 1983 en la ciudad de Albuquerque, Nuevo México – Estados Unidos (Rodrigues & Ghiringhelli, 2011). El origen de la implementación de la vigilancia electrónica viene de la inspiración del juez Jack Love gracias al cómic de Spiderman, en el que el personaje arácnido se enfrenta a su villano Kingpin, y este le coloca un brazalete con el que puede saber su ubicación en tiempo real (Lyon, 1984).

Al implementarse de forma exitosa en Estados Unidos, el sistema de vigilancia electrónica fue importada en países como Canadá, Francia, Inglaterra, entre otros, teniendo, igualmente, buenos resultados. Naturalmente, Latinoamérica no fue ajena a esta tendencia e incorporó la tecnología de monitoreo electrónica en su sistema penitenciario.

El sistema de vigilancia electrónica en el caso brasileño fue implementado, oficialmente, a través de la Ley N°12.258 en el 15 de junio del 2010, y por medio de la publicación de la Ley N°12.403 del 4 de mayo del 2011 se aumentó las facilidades para acceder al sistema de vigilancia electrónica (Leite, 2015). En el caso colombiano, la implementación se dio por medio de la Ley 1142 de 2007, en 28 de junio del 2007, para luego ser reglamentado por medio del Decreto 177 de 2008 en el 24 de enero del mismo año.

Con respecto al caso peruano, el sistema de vigilancia electrónica personal fue

incorporado por medio de la publicación de la Ley N°29499 el 19 de enero de 2010 su reglamentación se dio por medio del Decreto Supremo N°013-2010-JUS (El Peruano, 2010). Si bien no existe gran diferencia de años con respecto a la publicación de las figuras legales que aprueban este sistema en los casos de Brasil, Colombia y Perú, sí existe gran distancia en las cifras de implementación de los grilletes electrónicos del caso peruano con respecto al brasileño y colombiano.

Para el año 2021, DEPEN (Departamento Penitenciario Nacional) señala que Brasil posee una población penitenciaria de 80,332 personas bajo la modalidad del monitoreo electrónico en todo su territorio. En este mismo año, INPEC (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario) indica que en Colombia se tiene 4,884 personas que pertenecen al programa de vigilancia electrónica domiciliaria.

En contraste con estas cifras, según los informes del INPE (Instituto Nacional Penitenciario), hasta marzo de 2021 se asignaron, solamente, 18 grilletes electrónicos en todo el territorio nacional peruano. En palabras de la ex jefa del INPE, Susana Silva, la meta que se buscaba cumplir para el año 2021, por parte del Estado peruano, era la incorporación de 150 personas al sistema de vigilancia electrónica, no obstante, esta cifra no se logró cumplir (Andina, 2021). Para seguir ilustrando el rotundo fracaso del caso peruano, en los diez años, desde la aprobación de la Ley N°29499, históricamente, se han instalado grilletes electrónicos a menos de 50 personas en todo el territorio nacional (INPE, 2021).

El presente trabajo no pretende indicar que los casos brasileño y colombiano sean un éxito, no obstante, los datos que se exponen de estos países permiten comprender la magnitud de la derrota de la implementación del sistema de vigilancia electrónica personal en el Perú. En ese sentido, este trabajo busca responder la interrogante sobre qué explica la inefectividad de la implementación de este sistema en el país.

Para ello, se propone analizar tres factores que pueden explicar este fracaso: i. La capacidad estatal. ii. La normatividad acorde de la realidad a implementar. iii. El apoyo y seguimiento político de la medida. En adición a este análisis, se incorpora la investigación de la autora Iza Ding y el término performative governance (gobernanza performativa) que ella emplea en su trabajo para entender con mayor profundidad el

impacto de los factores señalado para el desempeño del Estado en la elaboración de políticas públicas.

La gobernanza performativa, como señala Ding, implica que el Estado, producto de una gran presión y seguimiento por parte de distintos actores para solucionar ciertas problemáticas, toma ciertas medidas de forma simbólica, y busca aparentar la resolución de estas problemáticas (Ding, 2020). No obstante, como señala la autora, el contexto en el que se aplican estas acciones es dentro de un Estado con una débil o escasa capacidad, por lo que la resolución de la problemática no se da de forma sustancial, sino performativa, desde una mirada teatral, y simbólica (Ding, 2020).

En este sentido, este trabajo incorpora el término *performative governance* para describir la implementación del sistema de vigilancia electrónica con respecto al caso peruano. Además, en este mismo se argumenta que el Estado peruano adoptó medidas con respecto a la implementación de grilletes electrónicos, producto de una presión y poseer una capacidad estatal débil. Por lo que, las medidas para la adopción del monitoreo electrónico se dieron sin un análisis previo, se desarrollaron de forma simbólica, sin que estas medidas impliquen una solución sustancial al problema.

Asimismo, en el trabajo se argumenta lo peligroso que puede resultar para un Estado con débil capacidad estatal, como es el caso de los países latinoamericanos, frente a la resolución de problemáticas, ya que su comportamiento oscila entre la inacción y la acción simbólica. En un Estado con las características del peruano, la gobernanza performativa puede llevar a consecuencias fatales, esto se debe a que no solo no se resuelve, sustancialmente, el problema, sino que, ante la constante realización de acciones performativas, simbólicas y sin resultados, se puede llegar a la reducción, o eliminación total, de la voluntad por parte de actores importantes, como la sociedad civil, por ver resultados y la resolución de la problemática.

En este sentido, para desarrollar este argumento, la presente investigación se encuentra dividida de la siguiente manera. En primer lugar, se desarrolla la introducción. Luego, se continúa con el Capítulo I, en el cual se expone el marco teórico, las definiciones de los conceptos a emplear y estrategias previas de la implementación de grilletes electrónicos en la región de Latinoamérica. En tercer

lugar, se desenvuelve el Capítulo II, el cual consiste a la explicación de la evolución de la implementación de la vigilancia electrónica en el Perú. Luego, en el Capítulo III se desarrolla la evaluación de la implementación de los grilletes electrónicos, como ya se adelantó, se trata de un rotundo fracaso. Finalmente, el trabajo procede a terminar con las conclusiones del análisis.



## Capítulo I: Marco Teórico

Como se mencionó líneas arriba, este apartado consiste en la explicación de la literatura empleada para el análisis del sistema de vigilancia electrónica. Para ello, en un primer punto, se explica lo que se entiende como el S.V.E.P. Posteriormente, se mencionan y describen los posibles factores pertinentes y que intervienen en la implementación de una política pública. Por último, en este apartado se analizan estrategias previas de la implementación del S.V.E.P. en Latinoamérica y las lecciones que dejan estos casos.

### 1.1. Sistema de Vigilancia Electrónica Personal

El Sistema de Vigilancia Electrónica Personal tiene sus orígenes gracias al primer dispositivo de monitoreo electrónico, el cual fue diseñado por el psicólogo estadounidense Robert Schiwitzgebel de la universidad de Harvard en 1960 (Neves, 2014). Este dispositivo, también con el nombre de “la máquina del Dr. Schiwitzgebel”, estaba compuesto por una batería y un transmisor que era capaz de enviar y recibir señal dentro de una distancia de un cuarto de milla (Neves, 2014).

Si bien este invento fue patentado por el Dr. Schwitzgebel en 1969, no fue hasta 1983 con el juez Jack Love, que fue iniciado el seguimiento electrónico de delincuentes en Albuquerque – Nuevo México. El Juez Love, con el fin de disminuir costos carcelarios, toma de inspiración un cómic de Spiderman para desarrollar, oficialmente, la vigilancia electrónica personal (Lyon, 1994).

En un episodio del cómic de Spiderman, el villano Kingpin fija un brazalete electrónico al brazo del Hombre Araña. A continuación, Kingpin advierte al héroe arácnido que este brazalete funciona como un radar con el que podrá localizarle en cualquier lugar en que se encuentre siempre y cuando lo desee, a su vez, este brazalete es tan fuerte que no puede librarse de este con facilidad (Lyon, 1994).

Figura 1 - Tira cómica de Spiderman



Fuente: TM AND MARVEL ENTERTAINMENT GROUP, INC.

La implementación de los grilletes electrónicos resulta un gran éxito en Estados Unidos, por este razón, países como Canadá, Reino Unido, entre otros, deciden importar esta política de vigilancia dentro de sus propios sistemas. Con el transcurso de los años, junto con el éxito de estos países, diferentes países del globo fueron incorporando esta medida a sus sistema de justicia.

Por este motivo, siguiendo con esta tendencia internacional, distintos países de la región latinoamericana deciden no ser ajenos e importan la vigilancia electrónica a sus estructuras de justicia y penitenciaria. De esta forma, para principios de la década del 2000, varios países de la región ya habían adoptado esta medida.

A continuación, se desarrollan las decisiones pertinentes para comprender sobre el diseño y la implementación de políticas públicas, en particular, del sistema de vigilancia electrónica personal. Además, se proponen tres factores que intervienen para el desarrollo de estas.

## 1.2. Implementación de la Política Pública

Antes de describir las definiciones, resulta pertinente señalar que no existe la “mejor política” de forma universal, pues existen diversos componentes que intervienen más allá de lo que se puede elaborar en la política pública en sí misma. Asimismo, importar una política implica ciertos riesgos, en lo que se debe tomar en cuenta el contexto y el período en el que se realizar la política, pues lo que, en un determinado lugar, ya

sea país o región, y en una coyuntura determinada, no necesariamente supone que debe funcionar en otro lugar o, si bien puede tratarse del mismo espacio, no necesariamente en una época distinta, deba también funcionar (Rodrick, 2015; Dargent & Muñoz, 2019). En este sentido, se tienen probabilidades de que, en el mejor de los casos, se reproduzcan los mismos resultados positivos, o que no se produzca algún tipo de efecto, o, en el peor de los casos, lleve a resultados desafortunados y se termine empeorando la problemática a resolver.

Se entiende por implementación al cumplimiento de una decisión política, normalmente, por medio de un estatuto u órdenes ejecutivas, a fin de abordar la problemática a resolver. El proceso de implementación, según Sabatier & Mazmanian, se da a través de varias etapas:

- Resultados de la acción de las dependencias encargadas de la implementación de la política.
- Acuerdo de los grupos objetivo con los resultados de la acción.
- Los impactos efectivos de los resultados de la acción.
- Los impactos percibidos de los resultados de la acción.
- Revisión mayor de las normas (1993).

Para la implementación de las políticas públicas, este trabajo propone analizar tres factores: i. La capacidad estatal del país a implementar. ii. La coherencia de la normatividad sobre el contexto a implementar. iii. El apoyo y seguimiento político a la política pública.

### 1.2.1. Capacidad Estatal

Para la elaboración y, posteriormente, la implementación de políticas públicas es imprescindible poseer cierta capacidad estatal que permite el buen diseño de estas. Asimismo, se entiende por capacidad estatal o institucional a la fuerza del poder del Estado para programar y elaborar políticas (Fukuyama, 2004). No obstante, Latinoamérica es una región que, por lo general, se caracteriza por poseer capacidades estatales débiles, lo que, evidentemente, dificulta la elaboración de estas

políticas y, a su vez, una posterior resolución de problemáticas.

En adición, el desempeño de las políticas puede servir como radiografía de la capacidad institucional de un Estado en específico. Esto quiere decir que, si una política pública se encuentra bien diseñada y resuelve la problemática que se intenta combatir, expresa que el Estado correspondiente posee capacidades estatales, hasta cierto grado, óptimas o suficientes para la realización de políticas públicas.

Por lo contrario, si las políticas públicas realizadas no cumplen su función o, contrariamente a lo previsto, terminan agravando aún más la problemática, evidencia que no existe un correcto desempeño de la capacidad estatal, tanto para el diseño como para la implementación de estas políticas públicas.

En este sentido, para Chuarire & Scarsini deben cumplirse ciertas características por parte de las instituciones para la elaboración de políticas públicas. Entre estas características se encuentran las siguientes: Partidos políticos bien institucionalizados; un Poder Legislativo con capacidades de elaboración de políticas; un Poder Judicial independiente y un servicio civil preparado (2014). Además, los autores señalan que una capacidad burocrática alta puede mejorar la calidad de la implementación a medida que impida el oportunismo político, y permita invertir recursos para el desarrollo de terceras partes que puedan limitar la discrecionalidad de la burocracia (Chuarire & Scarsini, 2014).

Con respecto a las capacidades estatales, Evans indica que estas dependen de la destreza del Estado para lograr desarrollar la denominada “embedded autonomy” (Evans, 1996). Se entiende por “autonomía enraizada” como el aislamiento del modelo burocrático weberiano. Weber propone una burocracia en función de cierta lógica en la que, de forma meritocrática, ciertos funcionarios realizan sus tareas a fin de alcanzar los resultados esperados en la administración pública y, así, desarrollar una carrera profesional que proporcione ascensos por el desempeño de estos (Weber, 1968).

Este modelo weberiano, sin embargo, terminó siendo infructuoso, ya que, al ser un modelo estático y difícil de modificar, ralentizaba los procesos para desarrollar políticas y abría paso a prácticas corruptas, a fin de agilizar estos procesos, por lo que terminaba debilitando al Estado. Por este motivo, Evans desarrolla la “autonomía



enraizada” como una alternativa y, así, construir una burocracia en el que los burócratas poseen canales institucionalizados y estrechos con otros actores sociales, pero aun poseyendo la capacidad de plantear sus intereses de forma autónoma (Evans, 1996).

Es así como, las capacidades gubernamentales son esenciales para contar con políticas públicas con mejores características. Por este motivo, los Estados que poseen burocracias más capaces, un Congreso o Parlamento con mejor disponibilidad a elaborar políticas, un Poder Judicial independiente y partidos políticos mejor institucionalizados, cuentan con mayor posibilidad de desarrollar políticas más estables, adaptables, coherentes, eficientes y sensibles al interés público, y que dispongan de recursos financieros necesarios para la implementación (Chuarire & Scarsini, 2014; Sabatier & Mazmanian, 1993).

#### 1.2.2. Normatividad acorde a la realidad a implementar

El segundo factor por elaborar es lo pertinente de contar con una normatividad coherente al contexto en el que se desea implementar. Con respecto a este punto, el trabajo no solo se refiere a la normatividad entendida como el conjunto de decretos, resoluciones, o alguna figura legal adicional, que pueden aprobarse y publicarse durante la implementación de alguna política pública, sino, también incluye, al marco que comprenden las normas con las que ya se constituye el ambiente o el espacio a implementar.

En este sentido, por un lado, se debe contar con una normatividad que comprenda la tratabilidad del problema al que se dirige, esto quiere decir, a la accesibilidad de teorías y tecnologías probadas, a la pluralidad de comportamientos en el grupo objetivo a intervenir, a la proporción del grupo objetivo en la población total y a la magnitud de las transformaciones comportamentales relevantes (Sabatier & Mazmanian, 1993).

Por otro lado, también resulta oportuna la capacidad de la ley, dentro de la normatividad, para estructurar el proceso de implementación. Esta norma debe desarrollar objetivos claros y coherentes a su contexto, contar con la incorporación de teoría causal correspondiente, poseer una integración de jerarquía entre las instituciones pertinentes de la implementación, imponer ciertas reglas de decisión de

estas instituciones, y fomentar las posibilidades formales de acceso entre actores internos y externos (Sabatier & Mazmanian, 1993).

Además, dentro de la normatividad de las políticas públicas, también se debe tomar en cuenta ciertas características de estas. Entre estas cualidades debe encontrarse: La estabilidad de las políticas públicas, la adaptabilidad de las políticas públicas, la aplicación efectiva de estas, su eficiencia y la orientación que posee al interés de la población (Chuarire & Scarsini, 2014). De esta forma se pueden diseñar y desarrollar políticas públicas que respondan y solucionen, eficazmente, a la problemática a tratar.

En este sentido, las mejores características de las políticas públicas pueden llevar a que se desenvuelven los mejores resultados en el desarrollo de estas políticas. Asimismo, adicionando al factor anteriormente explicado, las mejores capacidades estatales, a su vez, hacen que se obtengan mejores efectos en el desenvolvimiento de las políticas públicas (Chuarire & Scarsini, 2014).

### 1.2.3. Apoyo y Seguimiento Político

Además de los dos factores anteriormente explicados, existen algunas variables no normativas que condicionan la implementación de alguna política pública. Entre estas se encuentran los siguientes puntos: La atención de los medios (tanto tradicionales como no tradicionales) al problema a tratar; el apoyo de la ciudadanía; las actitudes y recursos de los ciudadanos; el apoyo de las autoridades; el compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados, entre otras variables (Sabatier & Mazmanian, 1993).

Estas variables propuestas por los autores pueden ser comprendidas como el apoyo y seguimiento político con el que distintos actores, tanto institucionales como no institucionales, atienden el proceso de la implementación de las políticas públicas. Es así como se comprende que una política pública, al tener apoyo y un constante control, tenga mayor probabilidad de obtener una correcta implementación, generando así, los resultados esperados.

Con respecto a estos tres factores explicados en el presente apartado, una definición que ayuda a la comprensión de cómo los Estados implementan políticas

públicas es el término performative governance desarrollado por Ding. La autora define este tipo de gobernanza de la siguiente manera:

Lo defino [performative governance] como el despliegue teatral de símbolos visuales, verbales y gestuales por parte del Estado para fomentar una impresión de buen gobierno ante un público de ciudadanos [...] Utilizo performative para referirme a la dimensión teatral del comportamiento del Estado, distinguiéndose así de la dimensión sustantiva de lo que se suele entender por actuación gubernamental (2020).

Asimismo, la autora utiliza dos variables importantes que influyen en el desempeño del Estado, los cuales son los siguientes: i. Capacity (capacidad). ii. Scrutiny (rigurosidad). Ding utiliza “rigurosidad” para referirse al grado en que el desempeño del Estado es evaluado de forma minuciosa, o no, por los distintos actores como órganos estatales, población, medios de comunicación, entre otros. En este trabajo se interpreta “scrutiny” como el apoyo y el seguimiento político que poseen las políticas públicas por parte de diferentes sectores.

En ese sentido, la autora desarrolla cuatro cuadrantes con respecto a la relación de estas variables. En el primer cuadrante, se señala que, si la capacidad de un Estado es baja y la rigurosidad con la que es evaluado también es baja, lleva a una gobernanza inerte. En el segundo cuadrante, se da el caso en que la capacidad estatal es alta y se tiene una rigurosidad baja en cuanto su evaluación, por lo que se desarrolla una gobernanza paternalista (Ding, 2020).

Con respecto al tercer cuadrante, se tiene una capacidad baja por parte del Estado, no obstante, se posee una rigurosidad alta en cuanto a la evaluación, por lo que se desarrolla la, ya mencionada, gobernanza performativa. Por último, se tiene el cuarto cuadrante, en el que se tiene una capacidad estatal alta y también se posee una rigurosidad alta en la evaluación al Estado, por lo que se tiene una gobernanza sustantiva, en la que se aplican cambios de forma sustantiva y real (Ding, 2020).

Figura 2 - Cuadro Tipo de Gobernanza, según capacidad y rigurosidad

		Capacity	
		Low	High
Scrutiny	Low	<i>inert</i>	<i>paternalistic</i>
	High	<i>performative</i>	<i>substantive</i>

Fuente: Ding, 2020

Por lo tanto, con lo que respecta al apoyo y seguimiento en un Estado con débil capacidad estatal, como es el caso de la mayoría de los estados latinoamericanos, se lleva a un comportamiento estatal o inerte o performativo. Es así como, un Estado con escasos recursos, al encontrarse sometido a presiones y vigilancias de cumplir con ciertas expectativas, lleva a que adopte el comportamiento de lo denominado por Ding, “performative governance”. El Estado adopta acciones simbólicas, con la única finalidad de aparentar que está resolviendo el problema en cuestión.

Este comportamiento por parte del Estado es altamente peligroso, especialmente, en un país con características como el Perú. No solo no se resuelve sustancialmente el problema, sino que gasta recursos y pospone la resolución de la problemática, al punto que la voluntad de mostrar resultados e impactos desaparezcan.

Con lo desarrollado en este punto, se busca usarlo como herramienta para poder entender, analizar y explicar las distintas estrategias para la implementación del

Sistema de Vigilancia Electrónica Personal que se adoptaron en los demás países de la región. Por este motivo, en el siguiente punto se concentra en explicar las estrategias que se emplearon, tanto en Brasil como en Colombia, y las lecciones que dejan estas.

### 1.3. Estrategias previas para la adopción de políticas del Sistema de Vigilancia Electrónica Personal en Latinoamérica

Como se adelantó, este apartado explica las estrategias empleadas en los casos de Brasil y Colombia para la implementación del sistema de vigilancia electrónica. Sin embargo, se debe tener cierta prudencia de considerar estas estrategias como triunfantes, pues distintos especialistas en materias penitenciarias de cada uno de los casos consideran que, si bien la aplicación por sí misma es un paso necesario, no es suficiente y no se pueden considerar como medidas victoriosas (Arenas, 2016).

#### 1.3.1. Caso brasileño

En Brasil, desde comienzos de la década del 2000, se estaban planteando estudios sobre la adopción del sistema de vigilancia electrónico y los principales beneficios del monitoreo electrónico. Si bien estas conversaciones se estaban dando, no existía una discusión sustancial sobre este tema. No fue hasta el 2007, con el caso de la muerte de João Hélio, que la sociedad brasileña puso mayor énfasis en la discusión sobre la seguridad en el país (Memória Globo, 2021).

El 7 de febrero de 2007, una mujer se encontraba regresando a su casa con sus dos hijos hasta que es atacada por hombre armados, los cuales le hace bajar del auto, sin embargo, uno de ellos, el menor hijo de seis años, aun se encontraba atrapado por el cinturón de seguridad, por lo que no pudo salir por completo del auto. Aun así, los asaltantes pusieron en marcha el auto, provocando la muerte del menor, el cual fue arrastrado por la pista. Debido a la crudeza del caso, la sociedad brasileña se conmocionó de tal forma que abrió el debate sobre la seguridad ciudadana en general (Memória Globo, 2021).

Producto de ello, se retomó la discusión sobre la vigilancia electrónica. Por lo que, en el 2007, distintos Estados Federales comenzaron sus propios proyectos para

evaluar el desempeño de esta medida (Leite, 2015). Estados como Sao Paulo, Rio Grande do Sul y Pernambuco, fueron los primeros en aprobar la vigilancia electrónica personal en 2007, y Rio de Janeiro en 2009, mientras tanto estados como Matto Grosso do Sul y Paraíba seguían en debates. Para el 2010 entra el vigor la Ley N°12.258/2010 en el que se aprueba el sistema de vigilancia electrónica personal (Leite, 2015).

El Estado Federal de Paraíba, en 2007, fue el primero en realizar las evaluaciones de la implementación de los grilletes electrónicos, por medio del proyecto “Liberdade Viglada, Sociedade Protegida” junto con la UEPB (Universidade Estadual da Paraíba) y la empresa INSIEL Tecnología (Leite, 2015). En este proyecto, se evaluaron a seis presos que participaban en otro proyecto llamado “Prestação Social”, en este los presos prestaban servicios en distintas obras públicas. Así, los reclusos trabajaban durante el día en estas obras públicas vigilados electrónicamente y, luego, regresaban a la prisión durante la noche.

El proyecto “Liberdade Viglada, Sociedade Protegida” duró, aproximadamente, tres años. Al principio se utilizó un grillete de 250 gramos, el cual tuvo un costo aproximado entre 700 y 800 reales. Más adelante, el proyecto empleó un equipo más liviano de 100 gramos con un costo de 380 reales (Leite, 2015). Durante el primer año, los presidiarios cumplieron sus penas en un régimen semi abierto, para luego, en el 2008, pasar a cumplir prisión domiciliaria. Al final de los tres años que duró el proyecto, se tuvo una conclusión satisfactoria, por lo que tuvo una repercusión nacional y, así, los demás estados emplearon el monitoreo electrónico.

En 15 de junio del 2010, la vigilancia electrónica fue oficialmente instituida por la Ley N°12.258, la cual modificó el Código Penal y la Ley de Ejecución Penal de Brasil. Mediante esta ley, se prevé la posibilidad de utilizar los grilletes electrónicos cuando se autoriza la salida temporal en régimen semi abierto o en la prisión domiciliaria (Leite, 2015).

Para el 4 de mayo de 2011, por medio de la Ley N°12.403, se aumentan las posibilidades del uso de la vigilancia electrónica. Esta ley comprende al monitoreo electrónico como una sanción en sí misma, pues la anterior ley se limitaba a considerar el sistema de vigilancia solo como una herramienta complementaria de

fiscalización del cumplimiento de las medidas judiciales (Leite, 2015).

Según DEPEN, hasta el año 2021, la población penitenciaria nacional en Brasil es de 670,614 personas (Anexo A), de las cuales 80,332 personas están bajo la modalidad de vigilancia electrónica (Anexo B). Es decir, el 12%, aproximadamente, de la población penitenciaria brasileña posee grilletes electrónicos. Estos datos son considerados por los expertos en materia penitenciaria como una medida insuficiente, debido a la alta tasa de hacinamiento carcelario que posee el país.

De este caso expuesto se puede analizar algunos aspectos. El primero a mencionar es que, si bien el caso de João Hélio sirvió para dar visibilidad a la problemática de la seguridad ciudadana, para la incorporación de los grilletes electrónicos al sistema penitenciario, ya existía la discusión de la vigilancia electrónica antes de este suceso. Es así como, este caso permitió que se pudiera aprovechar como ventana de oportunidad para la implementación del monitoreo electrónico. En este sentido, se fomenta cierta rigurosidad por parte de distintos sectores de la ciudadanía y de órganos tanto estatales como no estatales, para la evaluación de las medidas que se debían tomar para garantizar la seguridad ciudadana por parte del Estado.

Un segundo punto que resaltar es que se realizaron proyectos a forma de estudio antes de la aprobación de la Ley N°12.258. Esto permitió que se pueda realizar un mayor análisis a la medida, ya que se pudo estudiar el funcionamiento de los grilletes, de qué forma resulta un mejor desarrollo de las tecnologías como herramienta de vigilancia. De esta manera, las instituciones encargadas de la implementación del sistema de vigilancia electrónica pudieron construir cierta normativa coherente al contexto, pues se tomaron en cuenta aspectos como el costo de los grilletes, cuán invasivos podrían ser para las actividades que realizan los presidiarios y en qué situaciones iban a emplearse.

Por último, un tercer punto a destacar es la capacidad de los estados federales de poder desarrollar la elaboración de estos proyectos de estudio de la vigilancia electrónica. No obstante, este punto resulta complejo y, hasta cierto punto, nebuloso de sobresalir como un punto positivo.

En primer lugar, se trata de un sistema político y de gobierno federal, en el que

cada estado federal posee cierta autonomía para la aprobación de proyectos y el presupuesto destinado para el desarrollo de estos. En este sentido, cada estado cuenta con menor dificultad durante los procesos burocráticos pertinentes.

En segundo lugar, al no haberse producido un cambio o avance sustancial en materia penitenciaria en Brasil, es posible que se haya tratado de una gobernanza performativa. En este sentido, como se desarrolló con anterioridad, ante la enorme presión por generar un cambio que garantice la seguridad ciudadana nacional, las instituciones correspondientes pusieron en desarrollo diversos proyectos como respuesta a esta presión. No obstante, al tratarse de una problemática tan compleja como es el hacinamiento penitenciario, esta problemática se ve limitada a tratarse superficialmente, sin poder generar cambios de forma sustancial.

### 1.3.2. Caso colombiano

En el caso de Colombia, se tuvo la iniciativa de la implementación de grilletes electrónicos por medio del Decreto 2636 del 19 de agosto de 2004. Este decreto concibió la posibilidad de vigilar a los reclusos por medio del uso de dispositivos electrónicos, y no fue hasta la publicación de la Ley N°1142 de 2007, la también llamada “Ley de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, que se estructuró el alcance jurídico de los grilletes electrónicos (Beltrán, 2009).

Desafortunadamente, pese a los intentos por parte de distintas instituciones del Estado colombiano, no se logró conseguir los resultados deseados, pues del año 2007 al 2008 hubo un aumento en la tasa de hacinamiento penitenciario. Es así como, por medio del Decreto 177 del 24 de enero del 2008, se buscaron alternativas para hacer más dignas y accesibles las condiciones para la adquisición de los grilletes electrónicos por parte de los presidiarios, y así conseguir una reducción del hacinamiento en los centros penitenciarios.

Además, el Decreto 177 del 2008 señala que la implementación de la vigilancia electrónica se daría por medio de cuatro fases. Producto de ello, para julio del 2008, aproximadamente, 2,925 reclusos fueron beneficiados con la vigilancia electrónica. Estos datos, en su momento, fueron considerados como un gran avance en la implementación del sistema de vigilancia electrónica personal en Colombia. Si bien para finales del 2008, el Estado colombiano adquirió cerca de 4,000 brazaletes



electrónicos con la finalidad de ser adjudicados, no obstante, la demanda de los dispositivos electrónicos no fue la esperada (Beltrán, 2009).

Hasta el 2011, la financiación de los grilletes electrónicos estaba completamente a cargo del beneficiario. Este tipo de financiación cambia con la aprobación de la Ley 1453 del 24 de junio del 2011, en el que señala que, si se demuestra que el beneficiario no se encuentra en la posibilidad de costear los gastos de la colocación del brazalete electrónico y su mantenimiento, este gasto pasaría a ser cubierto por el Estado colombiano (Archila, 2014).

Entre tanto, para que se le llegue a otorgar este beneficio al solicitante, además de cumplir con los requisitos para acceder al sistema de vigilancia electrónica, el Juez de be hacer un análisis del entorno familiar y de los ingresos del solicitante (Archila, 2014). La Ley 1453 de 2011, al igual que la Ley 1142 del 2007, también consideraba la vigilancia electrónica como un subrogado independiente y no como una medida penitenciaria por sí misma.

Con la aprobación de la Ley 1709 del 20 de enero del 2014 se dan algunas variaciones. Una de estas modificaciones es la que deroga el artículo 38 A de la, anteriormente mencionada, Ley 1453, pues el sistema de vigilancia electrónica ya no sería considerado como un subrogado independiente, sino que se limita a tener un carácter de accesorio de la prisión domiciliaria (Archila, 2014). Para Archila, si bien este cambio puede resultar cuestionable, tomando en cuenta el alto nivel de hacinamiento carcelario en Colombia, en el caso de no eliminarse al sistema de vigilancia como subrogado independiente, los presupuestos que se necesitan para acceder a la prisión domiciliaria serían iguales a los presupuestos para el acceso a la vigilancia electrónica (2014).

Con la Ley 1453 de 2014, se considera que la vigilancia electrónica posee una triple naturaleza en el sistema de justicia colombiano: 1. Como mecanismo de vigilancia de la detención preventiva en el domicilio del imputado. 2. Como medida de aseguramiento no privativa de la libertad. 3. Como mecanismo de vigilancia de la prisión domiciliaria (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014).

Posterior a la aprobación de la Ley 1453, se publica el Decreto 1069 del 16 de mayo del 2015 en el que se realiza la reglamentación de esta Ley (Función Pública,

2014). Luego, se aprueba el Decreto 1058 del 7 de septiembre del 2021 (Función Pública, 2015). No obstante, la presente investigación no tiene la intención de analizar este último decreto.

Desde la entrada en vigor de la Ley 1453, se puede señalar los cambios en los números de beneficiarios al sistema de vigilancia electrónica en Colombia. Para el año 2015 se tuvo un total de 4,138 personas con grilletes electrónicos y con un personal de "Custodia y Vigilancia" con un total de 12,488 funcionarios (INPEC, 2015). En el año 2016 se produce un decrecimiento del número de personas bajo esta modalidad con 3,866 personas y un total de 11,920 funcionarios encargados de la vigilancia (INPEC, 2016). Para el año siguiente, en el año 2017 se produce un crecimiento del número tanto de los beneficiarios de la vigilancia electrónica como del personal, siendo un total de 5,254 presidiarios bajo esta modalidad y un total de 12,373 funcionarios a cargo de la vigilancia (INPEC, 2017).

En el año 2018 se produce una ligera reducción del número de personas bajo la modalidad de la vigilancia electrónica con un total de 5,245 personas; sin embargo, el número del personal de "Custodia y Vigilancia" tiene un aumento a 12,454 funcionarios (INPEC, 2018). Para el año 2019, el total de beneficiarios varía a 5,248 personas y el número del personal disminuye a 11, 932 funcionarios encargados de la vigilancia (INPEC, 2019). En el año 2020, entrada la pandemia del COVID-19, se reduce el número de beneficiarios a 4,991 personas con grilletes electrónicos, mientras que se tiene un personal de 12,303 funcionarios (INPEC, 2020). Por último, según INPEC, hasta el año 2021 se tuvo 4,884 personas bajo el sistema de vigilancia electrónica y un total de 12,116 funcionarios encargados de la vigilancia (INPEC, 2021).

Al igual que en el caso de Brasil, el caso colombiano posee puntos a mencionar y desarrollar. Un primer punto es que, a diferencia del caso brasileño, el colombiano no tuvo un caso muy impactante para la ciudadanía y demás actores, que pudiera funcionar como una ventana de oportunidad para la implementación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, junto con una evaluación minuciosa y presión por parte de la población. Puede resultar desalentador mencionar que resultan pertinentes casos con alto contenido de crudeza para despertar el interés de los diversos actores para que, de esta forma, se desarrollen mecanismos de control

riguroso y evaluación que lleven a la elaboración de políticas públicas necesarias por parte de los agentes estatales.

Como segundo punto, la normatividad que se ha ido desarrollando tiene distintos aspectos a remarcar. En los puntos anteriores se explicó que dentro de la normatividad se debe tener en cuenta ciertos recursos para llevar a cabo la implementación de ciertas políticas. En este sentido, en los últimos años, se vieron los esfuerzos por partes de las instituciones encargadas para contar con un buen número de personal de vigilancia y custodia para los beneficiarios de los dispositivos electrónicos. No obstante, se tiene ciertas complicaciones en cuanto al diseño de estas políticas.

Como se muestra en las distintas modificaciones y cambios en las normas del sistema de vigilancia electrónica, se puede postular que las políticas diseñadas poseen poca estabilidad, adaptabilidad y eficiencia. Esto, a su vez, lleva a que se plantee que la normatividad desarrollada no es acorde al contexto al que se pretende implementar.

Por último, en cuanto al factor de la capacidad institucional del Estado colombiano, puede concluirse que posee una capacidad estatal débil. Con lo desarrollado por Ding, al poseer una capacidad baja y un nivel de rigurosidad de evaluación baja, lleva a que se desarrolle una gobernanza inerte. No obstante, en el caso colombiano, resulta complejo colocarlo en uno de los cuadrantes presentados por Ding, ya que desde el 2004, siendo uno de los primeros latinoamericanos en desarrollar los diseños para la integración de los dispositivos tecnológicos en el sistema penitenciario. En este sentido, el desarrollo de esta medida puede llevar a comprender al Estado colombiano a encontrarse entre los cuadrantes de la gobernanza inerte y la gobernanza performativa.

En el capítulo siguiente se realiza el análisis del caso del sistema de vigilancia electrónica en el Perú. Para ello, primero se describe la situación actual de la población penitenciaria. Luego, se señala el proceso que se desarrolló para la implementación de los grilletes electrónicos y la normatividad de la Ley de Vigilancia Electrónica Personal.

## Capítulo II: Análisis del caso peruano

### 2.1. Situación de la población penitenciaria en el Perú

Según el informe realizado por el INPE (Instituto Nacional Penitenciario del Perú), en abril del año 20 21 se indica que los 69 centros penitenciarios actuales a nivel nacional tienen la capacidad máxima para albergar a 40,899 internos e internas. Pese a esta limitada capacidad, la cifra de la población penitenciario en 2021 ascendía a más de 125,200 reclusos, de los cuales, 86,676 personas se encontraban dentro de los establecimientos penitenciarios (INPE, 2021).

Asimismo, según organismos internacionales, para que un centro de reclusión sea considerado en estado de hacinamiento, la población penitenciaria intramural debe exceder el 20% de la capacidad de albergue del centro penitenciario (INPE, 2021). En el caso peruano, el porcentaje de hacinamiento es alarmante, ya que se posee un exceso del 112% de la capacidad de albergue en total (INPE, 2021).

Tabla 1 - Capacidad de albergue y Sobre población en Establecimientos Penitenciarios - 2020

Oficinas Regionales / Establecimiento Penitenciario	Capacidad de Albergue (C)	Población Penal (P)	% Ocupacion	Sobre Población (S=P-C)	% Sobre Población (%S)	Hacinamiento (%S>20%)
Totales	41,123	87,245	212 %	46,122	112 %	SI
☒ NORTE - CHICLAYO	6,946	16,403	236 %	9,457	136 %	SI
☒ LIMA - LIMA	17,607	41,398	235 %	23,791	135 %	SI
☒ SUR - AREQUIPA	1,252	3,626	290 %	2,374	190 %	SI
☒ CENTRO - HUANCAYO	2,352	6,437	274 %	4,085	174 %	SI
☒ ORIENTE - HUANUCO	3,240	6,200	191 %	2,960	91 %	SI
☒ SUR ORIENTE - CUSCO	2,918	5,324	182 %	2,406	82 %	SI
☒ NOR ORIENTE - SAN MARTIN	5,352	5,399	101 %	47	1 %	SI
☒ ALTIPLANO - PUNO	1,456	2,458	169 %	1,002	69 %	SI

Fuente: INPE/Unidad de Estadística

Es importante precisar que, para diversas instituciones internacionales, la

sobrepoblación penitenciaria se encuentra contemplada como una norma de vulneración de derechos humanos. “Las normas internacionales dejan claro que los reclusos deben disponer de suficiente espacio para vivir, con acceso a suficiente aire y luz para mantenerse sanos” (Coyle, 2009). En adición a estos datos, se debe agregar los efectos ocurridos por la pandemia del COVID-19.

En marzo del 2020, se llega al pico histórico de la población penitenciaria, pues los centros penitenciarios alcanzan a albergar una población de más de 129,855 presidiarios. De las cuales, 97,493 de esta población se encuentran dentro de los centros penitenciarios (INPE, 2020). Además, en contexto de la pandemia, este tema resultó tener mayor urgencia, pues la población penitenciaria es considerada como altamente vulnerable para el contagio del COVID-19, debido a la imposibilidad de mantener un distanciamiento social entre los reclusos. Estas deficiencias en el sistema penitenciario se han visto con mayores retos debido a la pandemia de COVID-19, la cual ha servido como mecanismo de radiografía que ha visibilizado todas estas deficiencias dentro del sistema penitenciario.

Por este motivo, de febrero del 2020 a febrero del 2021, se produjo una reducción de la población penitenciaria de cerca del 3%. No obstante, esta disminución resulta mínima a comparación del gran nivel de hacinamiento que existe en las cárceles, por lo que se considera a este proceso de reducción como insuficiente. El 33.64% (29,254 internos) de la población penitenciaria posee la condición de procesados, mientras que el 66.36% (57,701 internos) posee la condición de sentenciados (INPE, 2020). Según el informe del INPE, los dos penales con mayor porcentaje de hacinamiento a nivel nacional son los penales de Callao y de Chanchamayo, con 440% y 430% de sobrepoblación, respectivamente (2020).

Además, según el informe de mayo del 2020, dentro de la población penitenciaria, se tenía al 20% de los internos con algún tipo de vulnerabilidad. Entre este tipo de vulnerabilidad se encuentran que 4,824 son adultos mayores; 2,980 están contagiados de tuberculosis (TBC); 828 con VIH/SIDA; 1,263 poseen algún tipo de discapacidad física o mental; 5,697 hipertensión arterial; 1,960 diabetes; 69 cáncer, entre otros datos (INPE, 2020).

En adición a esto, se menciona que la mayoría de este sector no recibe algún

tipo de tratamiento médico especializado, pues el INPE cuenta con 65 médicos a nivel nacional, de los cuales 41 de estos se encuentran solamente en Lima (INPE, 2020). En este sentido, además que existe una insuficiencia por parte del número del personal médico necesario para atender a los internos en sus respectivos malestares, también se produce una centralización de los recursos en Lima, dejando, incluso, en mayor vulnerabilidad los centros penitenciarios de las demás regiones del país.

Además, como señala Nuñovero, la sobrepoblación penitenciaria, en el Perú, ha aumentado un 6% en los últimos años, y como uno de los factores más resaltantes está “el alargamiento de condenas por delitos violentos y un flujo constante de detenidos por prisión preventiva también por delitos como homicidios, violaciones, robos agravados, etc.” (2017). Por este motivo, la implementación de un sistema de vigilancia electrónica, por medio de la aplicación de grilletes electrónicos resultó una medida cooperante para conseguir una disminución en la tasa de hacinamiento penitenciario. Por ello, a continuación, se explica el proceso de la implementación de esta alternativa.

## 2.2. Antecedentes de la implementación de la V.E.P.

Entre los principales retos que ha tenido que pasar el Estado peruano ha sido el proceso de implementación de la vigilancia electrónica en la realidad penitenciaria del país. La implementación de este sistema posee grandes beneficios para el sistema de justicia peruano. Uno de estos es la reducción del costo del mantenimiento de cada recluso, pues con la colocación de los grilletes electrónicos implica un costo diario de s/26.00 soles, aproximadamente, s/800 soles mensuales. En cambio, el costo mensual por cada presidiario dentro de los establecimientos penitenciarios asciende a s/1,600 soles (Perú 21, 2020).

Una de las primeras discusiones sobre la aplicación de grilletes electrónicos se dio por el anterior encargado del Ministerio de Justicia, Aurelio Pastor, durante el gobierno del expresidente, Alan García. En octubre del 2009, el entonces ministro señaló que para el año 2010 se implementarían brazaletes electrónicos con la finalidad de reducir el nivel de hacinamiento carcelario (Ojo, 2009).

Para ello, en diciembre del año 2009, se publica la Resolución Suprema N°286-2009-JUS. En esta resolución se aprueba el viaje de funcionarios del Ministerio de

Justicia y del INPE a la ciudad de Bogotá con el objetivo de realizar estudios y análisis de la implementación de la vigilancia electrónica en Colombia, y de esta manera, poder replicar este sistema en el Perú (OSINERGMIN, 2009). En este sentido, para enero del año 2010 aumenta el nivel de discusión sobre las facilidades y limitaciones que debe tener la aplicación de los grilletes electrónicos (RPP, 2010; La República, 2010; Andina, 2010).

Es así como, para el 19 de enero de 2010, la vigilancia electrónica fue incorporada al sistema de justicia y penitenciario en el Perú, por medio de la publicación de la Ley N°29499 (El Peruano, 2010). Luego de la aprobación, el siguiente paso que tomó el Estado fue buscar financiación desde el sector privado para la adquisición de los grilletes electrónicos.

Por este motivo, el 5 de octubre de 2010, se publica la Resolución Suprema N°108-2010-EF. En esta resolución se señala la creación de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) denominada Agencia de Promoción de la Inversión Privada PROINVERSIÓN. La resolución expresa que PROINVERSIÓN es la entidad encargada tanto de diseñar, como de concluir el proceso de promoción en el que distintas empresas privadas pueden invertir en la actividad estatal (El Peruano, 2010).

Asimismo, por medio del Oficio N°522-2010-JUS/DM, el 9 de agosto de 2010 el Ministerio de Justicia (MINJUS) señala que es de suma relevancia el proceso de implementación de la vigilancia electrónica personal y que PROINVERSIÓN debe llevar a cabo este proceso (PROINVERSIÓN, 2010). No obstante, pese a los esfuerzos estatales, no hubo avances en el proceso de implementación de los grilletes electrónicos en los siguientes meses. Como señala el anterior jefe del INPE, José Luis Pérez Guadalupe, pese a la aprobación que se dio en el año 2010 de la Ley de Vigilancia Electrónica, no se realizaron avances sustanciales para su implementación (2020).

En agosto del 2011, Pérez Guadalupe asume el cargo de presidente del INPE. Durante su gestión, el anterior jefe del INPE señala que, junto con su grupo de trabajo, presentó una propuesta para la implementación de la vigilancia electrónica, tomando como referencia casos como los de Brasil, Francia y Colombia (2020). Sin embargo,

la respuesta por parte del Ejecutivo fue negativa, aludiendo a la falta de presupuesto para tal proyecto.

Debido al motivo presupuestal se tomó como decisión que una de las soluciones sería que cada interno e interna se costeara su propio grillete (Pérez Guadalupe, 2020). Es así como PROINVERSIÓN otorga la buena pro para iniciar el concurso público para promover inversiones del sector privado en el Proyecto de Servicio de Vigilancia Electrónica Personal (Andina, 2011).

Sobre el punto de la responsabilidad de financiamiento de los grilletes por parte de los internos, genera controversia. Esta medida puede comprenderse como excluyente y selectiva dentro de la población penitenciaria, ya que solo los y las internas que tienen la capacidad económica necesaria para el costo, pueden verse beneficiados de la implementación de los grilletes electrónicos, excluyendo a los y las que no poseen esta capacidad monetaria.

Por este motivo, con la finalidad de reducir la brecha para adquirir los grilletes electrónicos por parte de los reclusos, se decidió buscar una iniciativa privada y se planteó la meta de comprar entre 2 mil a 5 mil grilletes electrónicos con un costo de hasta 3 dólares por cada grillete, diariamente (Pérez Guadalupe, 2020). Sin embargo, señala el entonces presidente del INPE que existe un “proceso burocrático absurdo”, que llevó a que el desarrollo de esta propuesta se diera, aproximadamente, por tres años.

Es así como el tema de la implementación del sistema de la vigilancia electrónica personal queda inconcluso por los siguientes meses. Por este motivo, en el 2012, la Defensoría del Pueblo exhorta al Estado peruano a que implemente rápida y eficientemente el uso de estos grilletes para combatir el hacinamiento penitenciario (Defensoría del Pueblo, 2012). Además, en las escasas oportunidades en las que se podía debatir el tema de la implementación de los grilletes electrónicos, se realizaban intervenciones a partir de prejuicios y sesgos, como el que sucedió el 11 de mayo del año 2012.

Durante la sesión en el congreso en esta fecha, se tocó el tema de los grilletes electrónicos, por lo que, el congresista Yonhy Lescano del partido Acción Popular tuvo una participación. En esta, señaló encontrarse en total desacuerdo con la propuesta,



pues se presta a la corrupción y que “la problemática penitenciaria es algo más integral, que no solo tiene que ver con el confinamiento carcelario, la implementación de grilletes electrónicos no reduce la delincuencia” y que la solución se encontraba en las estrategias preventivas y “normas más severas”, “lo demás son solo alternativas para reducir la aglomeración de reos en las cárceles, solo más trabajo para el aparato público, pues la vigilancia electrónica implicaría tener mecanismos de control y clasificación” (Ministerio de Justicia, 2012).

No es hasta abril del año 2016, a pocos meses de acabar el gobierno de Ollanta Humala, que se publica la “Declaratoria de Interés de la Iniciativa Privada Denominada Vigilancia Electrónica Personal (grilletes electrónicos), la cual fue presentada por el Consorcio Global Seguridad”. Este consorcio está integrado por las empresas Global Seguridad del Perú EIRL Global Circuit Ltda. E Infopyme Comunicaciones, y se encargaría del financiamiento de la implementación, operación y mantenimiento de los grilletes electrónicos como producto de la promoción por parte de PROINVERSIÓN (PROINVERSIÓN, 2016). No obstante, este acuerdo no se llegó a concretar. Para el gobierno entrante de Pedro Pablo Kuczynski, tampoco se llegó a concretar la firma para aprobar este acuerdo, debido a una desconfianza hacia una de las empresas que conformar este consorcio.

Esta desconfianza para ser originada por un conflicto durante del año 2015. La empresa Global Circuit Ltda., en el año 2014, bajo el nombre de Consorcio Prisontec, había firmado con el Estado un contrato para la implementación de bloqueadores en 33 penales en el Perú. Sin embargo, esta empresa no cumplió con el acuerdo, pues para octubre del año 2015, 17 penales debían contar con bloqueadores de celulares y esto no se concretó (RPP, 2016). Por esta razón, parece que resultaba razonable por parte del equipo del Ejecutivo no realizar más acuerdos con esta empresa.

Debido a este traspie en cuanto al financiamiento, se suspendió y se tuvo que volver a realizar un concurso público en busca de la adquisición de los grilletes electrónicos. No es hasta en abril del año 2017 que se culmina el proceso de selección de empresas encargadas, es así como el otorgamiento de la buena pro se dio por medio del Servicio Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) al consorcio de empresas México peruana Geosatis SA, DR México de CV y DR Perú SAC (Andina, 2017).

Al no haber ninguna modificación, el financiamiento se mantiene a cargo del interno, lo que sigue resultando problemático. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), luego de su visita en Perú, señaló sobre el cobro de los grilletes electrónicos resulta discriminatorio y perjudica a las personas que no cuentan con una situación económica favorable, por lo que se deben aplicarse medidas que se adecuen a criterios de igualdad material (OEA, 2017).

Luego de estos conflictos con respecto a la financiación de los grilletes, el 21 de julio del año 2017 se dio el primer caso de la implementación de grilletes electrónicos en el Perú. Esta aplicación se dio con Sandra Salazar, una reclusa que tenía un período de cuatro años en el penal de Chorrillos (El Comercio, 2017). Es así como, la realización de este plan piloto se da cuatro años más tarde de lo que se había planificado, asimismo, siete años después de la aprobación de la ley de vigilancia electrónica.

A continuación, se desarrollan las constantes modificaciones por las que ha pasado la Ley N°29499. En estas se incluyen los alcances de la norma, las instituciones encargadas de la implementación de los grilletes electrónicos, los requisitos que se deben cumplir para poder ser beneficiarios de este sistema.

### 2.3. Normatividad de la Ley de Vigilancia Electrónica Personal

Según la Ley N°29499, el Sistema de Vigilancia Electrónica Personal es un mecanismo por el cual se controla y monitorea al individuo, ya sea que este tenga condición de procesado o condenado, en un determinado espacio, lo que por lo usual es cerca de su domicilio o algún lugar indicado (El Peruano, 2010).

En el artículo 1 de la Ley N°29499 se indica al INPE como entidad encargada tanto de la implementación como del seguimiento continuo del grillete electrónico (el cual puede ser brazaletes o tobillera). Por lo que, la entidad debe informar, constantemente, al Juez encargado y al Ministerio Público sobre los resultados o algún tipo de suceso inusual (El Peruano, 2010). Además, para ser beneficiado de la modalidad de la vigilancia electrónica, el o la solicitante debe realizar el siguiente proceso:

- a) El proceso/condenado presenta la solicitud dirigida al Juez a

través del INPE. En esta solicitud, debe presentar la acreditación de domicilio, informes sociales y psicológicos, antecedentes penales y judiciales, acreditación de estar inmerso en los supuestos de prioridad y el informe de verificación técnica.

- b) El INPE recibe la solicitud y organiza el Expediente de Solicitud y remite al Juez. Este expediente contiene el informe social, psicológico y de verificación técnica.
- c) El Poder Judicial recibe el Expediente de Solicitud y evalúa la concesión de la vigilancia electrónica.
- d) En el supuesto caso de que el Juez acepte la solicitud, se emite la Resolución Judicial, dispone la diligencia de instalación, se notifica al INPE, y este, debe notificar al solicitante.
- e) El INPE ejecuta la diligencia de instalación. Para ello, levanta el Acta de Instalación. Mantiene el seguimiento, monitoreo y tratamiento del procesado/sentenciado.
- f) El Juez evalúa el cumplimiento de la norma.
- g) El solicitante debe cumplir con las reglas de conducta estipuladas (INPE, 2017).

El órgano de línea encargado, técnicamente, de esta función es la Dirección de Registro Penitenciario. Según el Reglamento de Organización y Funciones del INPE (ROF-INPE), este órgano es el “encargado de organizar y administrar las actividades y procesos del registro penitenciario de la institución”. Además, la Dirección de Seguridad Penitenciario es el “órgano encargado de desarrollar las acciones de seguridad integral que garanticen la seguridad de las personas, instalaciones y comunicaciones de los establecimientos penitenciarios y dependencias conexas” (INPE, 2007).

En cuanto a los requisitos que deben cumplir los internos para presentar la solicitud, estos han sido constantemente modificados desde la aprobación de la Ley N°29499. Recién aprobada la ley, tanto para los condenados y sentenciados, para

solicitar ser beneficiario de la vigilancia electrónica, la imputación de la pena no debía ser mayor a seis años (El Peruano, 2010).

Además, cabe señalar que mediante esta ley se incorpora en el Código Penal el artículo 29°-A, el cual señala cómo se cumplirá la condena y a quiénes se les dará prioridad. Entre las personas que se les dará esta prioridad están las personas mayores de 65 años, los y las que sufren alguna enfermedad grave, los y las que adolecen de discapacidad física permanente, mujeres gestantes dentro del tercer trimestre del proceso de gestación y las madres que sean cabezas de familia con algún hijo menor o con hijo o cónyuge que sufra alguna discapacidad permanente, siempre y cuando la imputación de la pena no sea mayor a seis años (El Peruano, 2010).

Luego, la ley agrega que el Juez puede convertir la pena privativa de libertad en vigilancia electrónica personal. En agosto del año 2010, se aprueba el Reglamento de la Ley N°29499 por medio del Decreto Supremo N°013-2010-JUS. En este decreto se tienen las disposiciones tanto generales como específicas de cómo es el proceso de brindarse la modalidad de la vigilancia electrónica y los documentos que se deben presentar para demostrar la pertenencia al grupo prioritario.

No es hasta el 13 de mayo del 2015, por medio de la publicación del Decreto Supremo N°002-2015-JUS, que se modifican e incorporan artículos al reglamento anterior. En una de las modificaciones se indica que, tanto el INPE como el Poder Judicial, son las entidades encargadas del diseño y aprobación de los protocolos necesarios para la correcta coordinación técnica en el uso e implementación del sistema de vigilancia electrónica (El Peruano, 2015).

Otra de las modificaciones se encuentra en el artículo 5 del reglamento, y se agrega que el trazo del área lo dictamina el Juez a base de un informe técnico realizado por el INPE. Otro artículo que se modifica es el artículo 11 en el que se permite un incremento del desplazamiento, previamente, determinado por el Juez, a más espacios, permitiendo así su inserción a la sociedad. También se agrega un punto sobre el financiamiento de la vigilancia electrónica en este se indica que el mismo interno es quien es el responsable de cubrir el costo de la verificación técnica, instalación, alquiler del dispositivo y solo en casos excepcionales se exime al interno

de estos costos (El Peruano, 2015).

En el mes de septiembre del año 2015, se publica el Decreto Legislativo N°1229, en este se declara relevancia pública y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios. Para ello, se establece disposiciones que “regulen y permitan una mayor promoción de la inversión privada para el financiamiento, diseño, construcción, mantenimiento, operación de la infraestructura, tratamiento y seguridad penitenciaria” (El Peruano, 2015).

Asimismo, se cambia uno de los requisitos para solicitar el beneficio de la vigilancia electrónica, pues pasa de máximo de seis años a un máximo de ocho años de condena para ser beneficiario. Además, se incorporan puntos sobre la improcedencia a la solicitud de los grilletes electrónicos como los casos en los que son condenados por delitos que atentan contra la vida, el cuerpo y la salud bajo modalidades específicas en el Código Penal, condenados por delitos de crimen organizado, por delitos contra la indemnidad y libertad sexual, para agentes reincidentes (El Peruano, 2015).

Antes de la llegada del gobierno de Kuczynski, el 22 de julio de 2016, se publicó el Decreto Supremo N°008-2016-JUS. En este se aprueban los “Protocolos Específicos de Actuación Interinstitucional para la Aplicación de la Vigilancia Electrónica Personal establecida mediante la Ley N°29499” (El Peruano, 2016).

Para el 6 de enero de 2017, se publica el Decreto Legislativo N°1322. Este tiene como objeto la regulación de la vigilancia electrónica y, al igual que los anteriores decretos, como finalidad la reducción del hacinamiento penitenciario (El Peruano, 2017). En marzo del 2017, a través del Decreto Supremo N°004-2017-JUS, se aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N°1322 y se deroga el Decreto Supremo N°013-2010-JUS.

El Decreto Legislativo N°1322 reconocer al INPE como entidad encargada de la implementación, ejecución y el cumplimiento de la norma, y también debe reportar constantemente al Juez o al Ministerio Público sobre sus resultados (El Peruano, 2017). Además, el INPE es la única institución que se encarga del diseño e implementación del Registro Estadístico de Vigilancia Electrónica Personal – REVEP (El Peruano, 2017).

Uno de los principales cambios en este decreto es el financiamiento de los grilletes electrónicas. El costo diario es de 25 soles diarios del mantenimiento de los grilletes, por lo que supone un costo de 750 a 800 soles, aproximadamente, cada mes. Se señala que el costo corre por cuenta del beneficiario y en caso de que el beneficio ya no pueda cumplir con el pago, se procede a la revocatoria de la medida. No obstante, si el beneficiario presenta una solicitud para que se le pueda disminuir el costo o brindar de forma totalmente gratuita, se debe de solicitar al Juez encargado, y este si lo encuentra pertinente acepta esta solicitud, y así, el Estado pasa a ser el encargado del financiamiento, total o parcial, del costo de los grilletes (El Peruano, 2017).

Siguiendo las recomendaciones de distintas instituciones, tanto nacionales como internacionales, se optó por flexibilizar los requisitos para solicitar el uso de la vigilancia electrónica. Primero en el 28 de mayo de 2020 se delega al “Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia penal, procesal penal y penitenciaria a fin de establecer medidas para el des hacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus COVID-19” (El Peruano, 2020).

Para el 04 de junio de 2020, se publica el Decreto Legislativo N°1514. En este decreto se modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal, el Decreto Legislativo N°1300, y el Decreto Legislativo N°1322. Una de las principales modificaciones es el aumento del máximo de los años de condena con el que se puede enviar la solicitud, pasa de seis años a diez años. También en la lista de prioridad se agrega, textualmente, a “la madre que sea cabeza de familia con hijo menor o con hijo o cónyuge que sufra de discapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado” (El Peruano, 2020).

En el 23 de octubre de 2020 se publica el Decreto Supremo N°012-2020-JUS, en el cual se aprueba el Reglamento de aplicación de la medida de vigilancia electrónica personal. Se deroga el Decreto Supremo N°004-2017-JUS, pues en este se tenía como máximo seis años de condena para enviar la solicitud, haciendo de esta forma más accesible la solicitud (El Peruano, 2020).

#### 2.4. Implementación de la Vigilancia Electrónica Personal en el Perú

Para el 22 de abril del 2017, un total de 436 internos presentaron su solicitud

para ser beneficiario del plan piloto del Sistema de Vigilancia Electrónica Personal (Andina, 2017). No obstante, este plan sólo tenía concebido incluir no más de 35 internos, incluso, pese a esta expectativa, para diciembre del 2017 se tuvo solo dos casos de vigilancia electrónica (Anexo C), entre estos la anteriormente mencionada, Sandra Salazar (INPE, 2017).

En 2018 hubo un crecimiento no significativo en la aplicación de los grilletes electrónicos, ya que, según el INPE, se aplicaron 15 grilletes hasta diciembre del 2018 a nivel nacional (Anexo D). Para diciembre del siguiente año, en el 2019, se aplicaron 21 grilletes electrónicos, igualmente, a nivel nacional (Anexo E). No hubo un gran crecimiento para el 2020, pese a los esfuerzos en el contexto de la pandemia del COVID-19, pues se implementaron solo 28 grilletes electrónicos (Anexo F).

Durante el 2021, si bien se tuvo altas expectativas luego de las modificaciones de la Ley N°29499, por medio de la promulgación del anteriormente mencionado, Decreto Supremo N°1514, en el que se disminuyeron requisitos para presentar la solicitud de aplicar al Sistema de Vigilancia Electrónica, los resultados no fueron los óptimos. Llegado marzo del 2021, las cifras de casos implementados fue solamente de 28 grilletes aplicados (Andina, 2021).

Estas cifras distan en gran medida con las cifras de los casos brasileños y colombianos anteriormente mencionados. Como se señaló, el presente trabajo no pretende señalar que estos casos como exitosos, sin embargo, resulta importante resaltar estas diferencias con el caso peruano para sustentar que el proceso de implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica Personal en el Perú fue un rotundo fracaso. Esta ineffectividad de la implementación de los grilletes electrónicos posee varias explicaciones, por lo que este trabajo propone, como se mencionó en el Capítulo I, explicar a partir de tres factores.

En el siguiente capítulo se realiza la valoración de este caso, el cual se va adelantando que se considera como un fracaso. En este punto se analizan las falencias tanto del proceso de diseño como el proceso de implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica Personal.

### Capítulo III: Evaluación del caso peruano

Uno de los primeros síntomas de la falla en la implementación de la V.E.P. en el Perú, es la regularidad con la que se modifica la Ley N°29499 desde su aprobación en el 2010. Como se señaló en el marco teórico, una de las principales características que debe poseer una política en su diseño es la estabilidad y su adaptabilidad, lo cual, claramente, en el caso peruano no sucede.

Este puede deberse a que, a diferencia del caso colombiano y brasileño, no hubo una discusión plenamente desarrollada antes de la aprobación de la ley. Lo que se desarrolló como intento de análisis previo fue analizar el sistema de vigilancia electrónica implementado en Colombia, y no se desarrolló realmente un análisis previo sustancial. Por este motivo, no se desarrollaron estudios o planes piloto antes de la aprobación de la Ley N°29499, sino que estos se desarrollaron luego de la aprobación de esta, en el 2017, es decir, siete años después de su aprobación. En adición a esto, se debe mencionar la dificultad que tuvo el Estado peruano de poder encontrar la forma óptima para financiar este proyecto, como se mencionó en el capítulo anterior.

Si bien en el capítulo anterior se ilustró la realidad de la sobrepoblación penitenciaria en el Perú, una evaluación de la aplicación de los grilletes electrónicos solo utilizando los datos de hacinamiento resulta limitado. No es sorpresa que Latinoamérica es una región que presenta altos niveles de hacinamiento, sin embargo, estos se deben a diferentes factores que van más allá de los límites del Sistema de Vigilancia Electrónica, por lo que sería error indicar que el fracaso de este sistema se debe a que sigue existiendo hacinamiento penitenciario.

En este sentido, una característica que constantemente acompaña a estas modificaciones de la Ley N°29499, es la persistencia de indicar a la vigilancia electrónica personal como una medida de des hacinamiento penitenciario. Este punto se ilustra con claridad en el Decreto Legislativo N°1514 y en las notas de prensa por parte de las autoridades. Este punto resaltado no implica per se un problema, sin embargo, sí lleva una cierta limitación en la implementación de la vigilancia electrónica y sus beneficios.

Por este motivo, el presente apartado se plantea realizar la evaluación de la implementación de la vigilancia electrónica en el Perú. Para ello se hace uso de los



tres factores, anteriormente, desarrollados: i. Capacidad estatal; ii. Normatividad; iii. Apoyo y seguimiento político.

### 3.1. Capacidad estatal

Con respecto a la capacidad estatal, en el Perú no es ninguna sorpresa que se posee una débil capacidad institucional. Una parte esencial para la implementación de políticas es poseer los recursos básicos pertinentes. En el caso del Sistema de Vigilancia Electrónica en el Perú, existen muchas limitaciones en los recursos humanos, financieros y tecnológicos. El INPE, al ser la institución encargada de la implementación de los grilletes electrónicos, tiene por responsabilidad facilitar el proceso de solicitud de los presidiarios. No obstante, según señala el anterior ministro de justicia, Fernando Castañeda, el INPE no posee un sistema de información que permita impulsar estas solicitudes (2021).

Es así como, el proceso de solicitud recae, en la práctica, del mismo individuo. Este proceso se ve obstaculizado, principalmente, por el desconocimiento por parte de los reclusos sobre el acceso a este sistema. En declaraciones con los mismos reclusos, la excongresista y también ministra de justicia, María Soledad Pérez Tello, sostiene que la vigilancia electrónica es un mito y que, genuinamente, los reclusos creen que este sistema no está desarrollado (2022).

Asimismo, los individuos que pueden conocer sobre la implementación de este sistema no conocen los requisitos ni los procedimientos para presentar la solicitud, por lo que muchos de ellos, pese a cumplir con los requisitos para ingresar al sistema, por desconocimiento, no presenta la solicitud. Por esta razón, resulta fundamental el desarrollo de un sistema de información unificado, con el que el personal del INPE pueda estar pendiente de la condición de cada reo, y así, poder impulsar su solicitud.

Además, otro punto a resaltar sobre la capacidad estatal es el desempeño de una burocracia obsoleta que mantiene el Estado peruano, ya que esta burocracia ralentiza los procesos de implementación. Como se desarrolló en el Capítulo II, en el desarrollo de la búsqueda de la financiación de los grilletes se tuvo que pasar por diversos decretos y resoluciones para la aprobación del financiamiento.

En adición a esto, como señaló Evans, una forma de medir la capacidad estatal

es por medio del desarrollo de la autonomía enraizada. Esta autonomía, claramente, no se ve implementada en la realidad burocrática peruana. Cada actor de la implementación del sistema de vigilancia se encuentra desarrollando sus actividades sin un diálogo con los demás actores. De esta forma, se desarrolla una política no articulada, inestable y de poca durabilidad.

Con respecto a esto, uno de los principales retos que se tiene dentro del Ministerio de Justicia y el INPE, es la legislación y las sentencia que dictan los jueces, debido a una escasa articulación y diálogo con el Poder Judicial (Revilla, 2020; Silva, 2020). Continuando con esta idea de una endeble articulación entre los actores, la Defensoría del Pueblo, por medio de sus distintos informes, ha exhortado una articulación y cooperación en los distintos niveles para la implementación de las políticas de des hacinamiento.

En un informe de la Defensoría del Pueblo se señala lo siguiente en sus conclusiones:

Deber de Cooperación. La labor de supervisión de la Defensoría del Pueblo fue obstaculizada por algunos funcionarios del INPE quienes recurrieron a prácticas arbitrarias y al margen de la ley para limitar nuestro ingreso a los penales. Estos actos irregulares han disminuido con la actual gestión del INPE. Ello debido a las disposiciones internas emitidas por el actual Consejo Nacional Penitenciario (2018).

### 3.2. Normatividad

Con lo que respecta a la normatividad, el trabajo no se centra en el conjunto de normas, mediante la publicación de decretos y reglamentos con respecto a la Ley N°29499, ya que esta cuenta con varias modificaciones. Entre estas se encuentran los constantes aumentos de años de sentencia con respecto al delito cometido. Por esta razón, diversos funcionarios atribuyen al estancamiento de la implementación de grilletes electrónicos a la naturaleza de la población penitenciaria, ya que, según el INPE, la mayoría de los reclusos se encuentran dentro de los establecimientos por los siguientes delitos: Robo agravado, violación sexual de menores de edad, tráfico ilícito

de drogas, entre otros puntos (Anexo G), los cuales son delitos que no están contemplados al acceso a la vigilancia electrónica personal. No obstante, como se mencionó anteriormente, la discusión es más compleja, y no se debe limitar al análisis a solo puntos concretos.

En este sentido, la discusión de la normatividad de este caso en el Perú puede ser vista desde la naturaleza de la ejecución de pena. Para el desarrollo de la implementación de la vigilancia electrónica en el Perú resulta importante la intervención de la figura del Juez. Los jueces son actores que poseen cierta discrecionalidad a la hora de dictaminar una sentencia, aquí radica su responsabilidad en realizar una que contribuya a preservar la dignidad humana y, al mismo tiempo, hacer respetar el espíritu de justicia que cuida la seguridad de la sociedad (Rodríguez Garavito, 2011).

Por este motivo, se han desarrollado constantes talleres de información a los jueces sobre los beneficios de la vigilancia electrónica personal, con la finalidad de mejorar el sistema de justicia en el Perú (INPE, 2019). No obstante, estos esfuerzos se han visto limitados, ya que, como se señaló, no se emplea la vigilancia electrónica en las sentencias dictadas por los jueces.

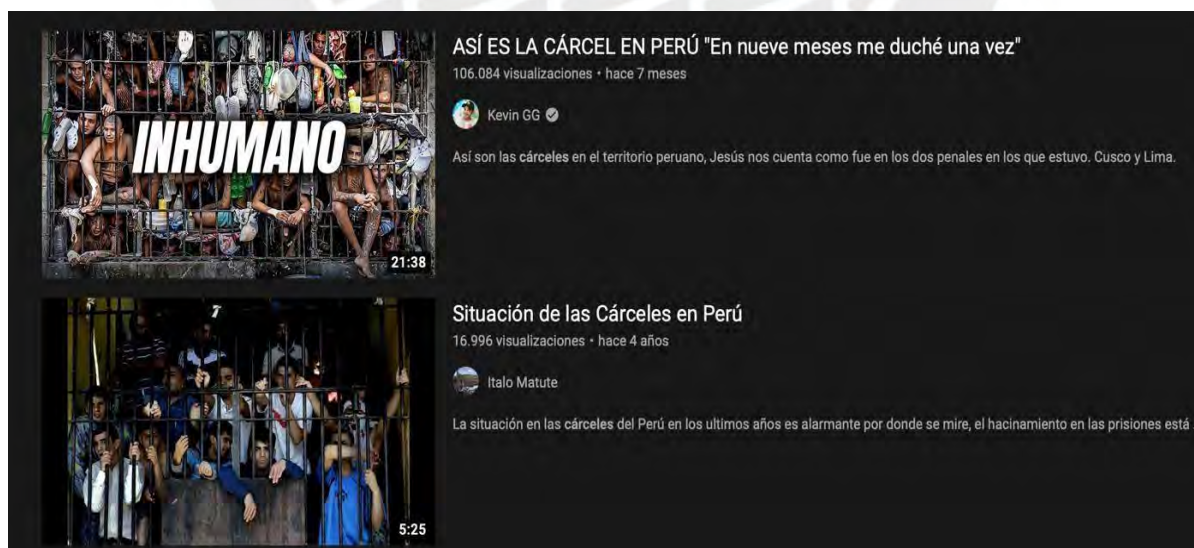
En este sentido, una explicación puede verse en la normatividad del sistema de justicia en sí misma. En el Perú no se toma en cuenta la figura del Juez de Ejecución de Pena. Este Juez posee como principal función la vigilancia constante de la ejecución penal del detenido, ya que lleva que el Juez conozca la realidad penitenciaria del interno, pues posee la obligación de vigilar los derechos humanos de la población penitenciaria (Orjuela, 2020). Además, esta figura tiene la facultad de consultar la mejora después de realizada la sentencia. Según la doctora penalista Diana Milla, la ausencia de esta figura en la realidad penitenciaria peruana es una desventaja, pues las funciones de control constante, que debería realizar el Juez de Ejecución de Pena, las realizan los abogados especializados en el proceso penal (2021). Estos abogados poseen como principal enfoque en el procedimiento anterior a la sentencia, a diferencia del Juez de Ejecución de Pena, que es después de dictada la sentencia. De esta forma, los abogados se encuentran con la facultad de conocer la realidad penitenciaria y no, necesariamente, cuentan con la obligación de conocerla como sí sucedería con el Juez de Ejecución Penal (Milla, 2021).

Para la incorporación de este tipo de Juez al Código de Ejecución Penal es necesario que exista la disposición por parte del Poder Judicial y el Congreso, pues son los actores encargados de este tipo de cambio de la normativa. No obstante, no se ha encontrado disponibilidad por parte de estas instituciones a ser parte de esta modificación (Milla, 2021).

### 3.3. Apoyo y seguimiento político

Con respecto al apoyo y seguimiento de la implementación de la vigilancia electrónica, existen ciertos esfuerzos por parte de instituciones y organizaciones para estar vigilantes con la implementación de esta medida, no obstante, no terminan por ser constantes. Como se puede observar en la Figura 3 y Figura 4, estas imágenes muestran miles de reproducciones en la plataforma YouTube, por lo que puede entenderse que diversos medios de comunicación, tanto tradicionales como no tradicionales, al mostrar imágenes de la sobrepoblación penitenciaria en el Perú y la situación de los reclusos dentro de los establecimientos, puede generar cierta atención a la problemática por parte de la ciudadanía y demás actores, para así ser empleado como una ventana de oportunidad. Sin embargo, lo usual es que después de la atención obtenida, no se da ningún seguimiento por parte de ningún actor.

Figura 3 - Búsqueda de Situación Penitenciaria en Perú 1 - 2021



Fuente: YouTube

Figura 4 - Búsqueda de Situación Penitenciaria en Perú 2 - 2021



Fuente: YouTube

Aun así, existen momentos en los que se da cierta atención al problema, y así, existe cierta presión hacia las autoridades encargadas, por lo que una de las alternativas es la financiación de ciertos talleres. Si bien existe una deficiencia en la destinación de recursos financieros, según algunos funcionarios públicos, se señala que se gran porcentaje del presupuesto se va a los talleres de concientización sobre el uso de la medida alternativa de los grilletes electrónicos hacia los jueces. No obstante, como señalan estos mismos funcionarios, aparentemente, estos talleres no han surgido efecto e implican recursos y tiempo desperdiciados (Ávila, 2021; Castañeda, 2021).

Esta falta de efecto puede darse por diferentes razones, entre estas se encuentra la, anteriormente, explicada falta de articulación entre los actores pertinentes. Una segunda razón que se plantea es lo que se denomina como una “cultura carcelaria” por parte de distintas autoridades, entre estas, los jueces a cargo de las sentencias. Se puede definir y entender a la “cultura institucional” como un conjunto de definiciones y significados compartidos, y una percepción que se tiene en común por parte de todos los miembros de una organización o institución, de esta

forma, esta cultura permite que los integrantes comprendan cuál es la conducta apropiada y esperada, percibiendo cuáles son los valores que deben ser dominantes y cuáles no deben serlo (Domingo Fabbri, 2000).

En este sentido, una cultura institucional basada en su mayoría por la seguridad como el máximo valor a proteger, se refiere a que, si entre todas las medidas a tomar en cuenta se debe elegir entre innovación, creatividad, entre otras, siempre se optará por la opción que implique menor riesgo. En el caso peruano, los jueces, en su mayoría, por medio de un proceso de valoración, les resulta más seguro una sentencia a cumplir una pena efectiva que cumplir la sentencia por medio de medidas alternativas, como sería la colocación de grilletes electrónicos.

De esta forma, existe menor riesgo a que salga de los establecimientos frente a aprovechar limitaciones dentro de las medidas alternativas (Ávila, 2021; Castañeda, 2021; Rueda, 2021). Es así como surge el término coloquial de que los jueces poseen una “cultura carcelaria”, en otras palabras, que prefiera que el procesado o procesada vaya a las cárceles frente otro tipo de opciones (Ávila, 2021; Castañeda, 2021; Rueda, 2021).

Como señalan distintos autores, anteriormente desarrollados, es necesario la presencia de una articulación entre los distintos actores, la correcta distribución de recursos, un constante apoyo y seguimiento político, la voluntad de seguir con la implementación, entre otros, para que pueda diseñarse e implementarse de forma satisfactoria las políticas públicas, en este caso, la vigilancia electrónica personal. No obstante, en la realidad peruana parece difícil cumplir con estos puntos, ya que no es ninguna sorpresa que en el Perú persista, constantemente, una crisis política (Campos, 2022).

Para finalizar este capítulo, se señala que el tipo de comportamiento que toma el Estado peruano oscila entre la gobernanza inerte y la gobernanza performativa. Con respecto a la gobernanza inerte, se refiere que no se toma ninguna medida, ya que al no tener ni una capacidad estatal fuerte ni la rigurosidad de vigilancia por parte de distintos actores, no existe ningún incentivo para tomar alguna acción de resolución del problema.

Con respecto a la gobernanza performativa, resulta peligroso que se reproduzca en países con características como el Perú. Como se señaló en el Capítulo I, tomar acciones simbólicas, teatrales o performativas, además de no producir la resolución de la problemática, lleva a la disminución de la voluntad de esperar resultados por parte de la población y demás actores.

En el caso peruano, la implementación de la vigilancia electrónica personal no solo ha fallado en la incorporación de los grilletos electrónicos, sino que también ha fallado en lo performativo, es decir, en dar la impresión de resolución de problemas. En un Estado débil, que posee una densa escasez de recursos, que se encuentra en constante crisis política y se les tiene poco seguimiento a sus acciones, no solo se limita a la inacción, sino que, incluso en la voluntad de querer tomar medidas simbólicas, estas fallan y no se percibe como un Estado que intenta resolver la problemática.

En este sentido, el fracaso del Sistema de Vigilancia Electrónica en el Perú, no solo se da en la ineffectividad de su implementación, sino también en términos de apariencia, pues pese a las acciones performativas o parte del show mediático, no se percibe en la ciudadanía la sensación de que se está resolviendo la problemática.

## Conclusiones

La ineficacia y fracaso de alguna medida o política pública impulsada por el Estado peruano, o en Latinoamérica, es una historia conocida, por lo que no resulta ninguna novedad. El presente trabajo no pretende servir como desmotivador sobre la implementación de políticas públicas, en específico, en la vigilancia electrónica personal, sino que busca ampliar la discusión sobre las fallas de implementación de las políticas públicas en el Perú.

Además, resulta injusto señalar que el fracaso de la implementación se ve reflejado en los niveles de hacinamiento penitenciario, ya que esta es una problemática contra la que se viene luchando desde hace varios años. Por lo que, una sola medida alternativa, no resolverá una problemática de esta gran magnitud. No obstante, sí se puede señalar al hacinamiento penitenciario como un motivador para la búsqueda de la aplicación de medidas alternativas.

En este sentido, este trabajo propone englobar los distintos obstáculos de la implementación en tres factores, anteriormente, mencionados: i. La capacidad estatal. ii. La normatividad acorde con la realidad a implementar. iii. El apoyo y seguimiento político frente a las medidas que se desean implementar.

En el caso peruano se trata de un rotundo fracaso con respecto a la implementación del sistema de vigilancia electrónica. Como se señaló en capítulos anteriores, los casos de Brasil y Colombia sirven para entender la magnitud del fracaso sin, necesariamente, considerar a estos casos como exitosos, pues como se señaló, ambos casos se pueden considerar como un ejemplo de gobernanza performativa por parte de sus autoridades, según lo desarrollado por Ding. Es decir, tanto en el caso brasileño como en el colombiano, las autoridades tomaron acciones simbólicas, al poseer una capacidad estatal débil junto a la existencia de un seguimiento hacia la implementación de la medida.

Con respecto al desempeño de la implementación por parte del Estado peruano, el trabajo propone considerarlo como una gobernanza que oscila entre la inerte y la performativa. Este término permite describir que el Estado peruano, ante las restricciones que posee en cuanto su capacidad estatal y la normatividad con la que se desarrolla, se ve limitado a una capacidad institucional débil.



Además, como señaló Ding, la presión y el seguimiento por parte de diferentes actores juegan un rol crucial frente a la realización de políticas públicas. Es así como, cuando se tiene una constante preocupación en la implementación de estas, el Estado, al poseer una débil capacidad, desarrolla teatral y simbólicamente, medidas que no resuelven la problemática de forma sustancial, sino como una suerte de calmar la insistencia por parte de los actores. En cambio, cuando no se tiene este constante seguimiento, directamente, el Estado no realiza ningún tipo de medida para solucionar. A su vez, esto no solo se limita al caso específico del sistema de vigilancia electrónica, sino que se puede ver en cualquier intento de innovación en cualquier sector estatal.

Con respecto a la implementación de la vigilancia electrónica personal, existen situaciones en las que, gracias a distintos medios de comunicación, tanto tradicionales como no tradicionales, para la notoriedad del estado de los establecimientos penitenciarios, la opinión pública presta atención a estos centros. En estas ocasiones, donde se tiene la visibilidad por parte de la ciudadanía y otros actores políticos, podrían ser utilizadas como ventanas de oportunidad.

De esta manera, se estaría dando cierta presión por parte de estos actores hacia las autoridades para la aplicación de diferentes soluciones, siendo una de estas, la incorporación de los grilletes electrónicos. En respuesta, por parte del débil Estado peruano, este se limita a realizar medidas de forma simbólica, como han sido las constantes modificaciones de la Ley N°29499 y los talleres de información y concientización a los jueces, los cuales, evidentemente, han sido inefectivos.

Asimismo, esta atención por parte de los actores resulta efímera, por lo que no se mantiene un seguimiento y apoyo a la implementación de la vigilancia electrónica. En este caso, el Estado peruano adopta el comportamiento de una gobernanza inerte, es decir, de inacción.

Finalmente, es pertinente señalar que el caso peruano, no solo se trata de un fracaso de la implementación de la implementación de la vigilancia electrónica, sino que se trata también de un fracaso en dar la apariencia de la implementación de esta. El Estado peruano al poseer una escasez de recursos, una débil capacidad estatal y un cuasi nulo seguimiento político por parte de distintos actores, se ve como un actor

que no ha impulsado ninguna medida sustancial.

Al mismo tiempo, esta fallida implementación de la vigilancia electrónica personal puede llegar a ser contraproducente para la incorporación de alguna otra innovación, que puede resultar interesante y necesaria para la resolución de una problemática en específico. Pues, ante la oportunidad de poder implementar alguna innovación, esta será vista como una mala idea, ineficiente o inefectiva, por lo que no se tomará en cuenta esta innovación, debido a una mala experiencia pasada. Lo cual no es del todo correcto, puesto que existe la gran probabilidad que no se haya dado un intento genuino y serio de implementación, el cual haya contado con un análisis previo, un liderazgo que esté a la medida de la problemática, y los demás factores desarrollados en este trabajo.



## Referencias bibliográficas

Andina (2010, 09 de octubre). Ejecutivo ratifica decisión de utilizar grilletes para reos con detención domiciliaria. <https://andina.pe/agencia/noticia-ejecutivo-ratifica-decision-utilizar-grilletes-para-reos-detencion-domiciliaria-321647.aspx>

Andina (2013, 22 de noviembre). Grilletes se implementarían el 2014 y solo para internos por delitos menores <https://andina.pe/agencia/noticia-grilletes-se-implementarian-2014-y-solo-para-internos-delitos-menores-483702.aspx>

Andina (2014, 08 de marzo). Ministerio de la Mujer a favor de uso de grilletes electrónicos para evitar feminicidio. <https://andina.pe/agencia/noticia-ministerio-de-mujer-a-favor-uso-grilletes-electronicos-para-evitar-feminicidio-497051.aspx>

Andina (2017, 22 de abril). 436 internos han solicitado acogerse al beneficio del grillete electrónico. <https://andina.pe/agencia/noticia-436-internos-han-solicitado-acogerse-al-beneficio-del-grillete-electronico-663966.aspx>

Andina (2017, 25 de abril). Inpe: culminó proceso de selección para implementar grilletes electrónicos. <https://andina.pe/agencia/noticia-inpe-culmino-proceso-seleccion-para-implementar-grilletes-electronicos-664247.aspx>

Andina (2018, 21 de diciembre) Plantean uso de grilletes electrónicos para evitar agresión a mujeres <https://andina.pe/agencia/noticia-plantean-uso-grilletes-electronicos-para-evitar-agresion-a-mujeres-736771.aspx>

Archila Villalobos, J. (2014). *Subrogados y hacinamiento carcelario - respuesta del legislador del año 2014 frente a la situación carcelaria en Colombia*. Uniandes.

Archila Villalobos, J., & Hernández Jiménez, N. (2015). *Subrogados y hacinamiento carcelario. Respuesta del legislador del año 2014 frente a la situación carcelaria en Colombia*. Misión Jurídica, 8(9), 199-226.

<https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/mjuridica/article/view/438>

Arenas, L. (2016) *La eficacia de la vigilancia electrónica en la violencia de género: análisis criminológico*. International e-Journal of Criminal Science Research Report 1, N° 10 (2016). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5726413>

Arenas, L. & Cerezo, A. (2016). *Realidad penitenciaria en Colombia: la necesidad de una nueva política criminal*. Revista Criminalidad, 58 (2): 175-195. <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v58n2/v58n2a07.pdf>

Arteaga, N. (2005). *Seguridad privada y populismo punitivo en México*, Quivera, vol.7,núm.1, enero-junio, pp.340-356, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de

México. <https://www.redalyc.org/pdf/401/40170113.pdf>

Assembleia Legislativa da Paraíba (2007). Projeto prevê instalação de chip em detentos. Publicado en: 2 de octubre de 2007. <http://www.al.pb.leg.br/1522/projeto-prev-instalao-de-chip-em-detentos.html>

Camacho Escamilla, C. (et. al.) (2012) *Vigilancia Electrónica en el Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia*. En: Resultados Semilleros de Investigación 2009-2010. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. <https://core.ac.uk/download/pdf/11055605.pdf#page=257>

Campos, M. (2022, 10 de febrero). *De nuevo, Crisis Política (No importa cuándo lo leas)*. IPE. <https://www.ipe.org.pe/portal/de-nuevo-crisis-politica-no-importa-cuando-lo-leas/>

Chuarire, M & Scarscini, C (2014). La política de las políticas públicas: reexaminando la localización de las políticas públicas y la capacidad del Estado en América Latina y El Caribe. BID.

Cobo del Rosal, M. & Vives, S. (1998) *Derecho Penal. Parte General*. 2da Ed., Valencia, 1987, pág. 705; citado por PRADO, V. "Las medidas alternativas a la penaprivativa de libertad en el Código Penal Peruano", en *Cathedra*, Año 2, N°2, Lima.

Congreso de la República del Perú (1998, 30 de diciembre) Ley N°27030. Diario Oficial El Peruano. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/DC3E02BE6E153C7F05257D270070E2AE/\\$FILE/1\\_Ley27030.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DC3E02BE6E153C7F05257D270070E2AE/$FILE/1_Ley27030.pdf)

Congreso de la República del Perú (2003, 12 de febrero). Ley N°27935. Diario Oficial El Peruano. <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27935-feb-11-2003.pdf>

Congreso de la República del Perú (2010, 19 de enero). Ley N°29499. Diario Oficial El Peruano. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29499.pdf>

Congreso de la República del Perú (2010, 28 de mayo). Ley N°31020 Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia penal, procesal penal y penitenciaria a fin de establecer medidas para el desdoblamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus COVID-19. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-delega-en-el-poder-ejecutivo-la-facultad-de-legislar-ley-n-31020-1866899-1>

Coyle, A. (2009). *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*. Londres: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios.

Completa, E. (2017). *Capacidad Estatal ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?* Revista POSTData. Revista de reflexión y análisis político, vol.22, núm.1, abril-septiembre, 2017, pp111-140. Buenos Aires, Argentina.

De la Cuesta Arzamendi, José L. (1993). *Alternativas a las Penas Cortas Privativas de Libertad en el Proyecto de 1992, en Política Criminal y Reforma Penal*. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid.

Defensoría del Pueblo (2018). Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la realidad carcelario de mujeres y varones. Lima. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Retos-del-sistema-penitenciario.pdf>

Ding, I. (2020). *Performative Governance*. World Politics, 72(4), 525-556. doi:10.1017/S0043887120000131

Domingo Fabbri, J. (2000). *Cultura institucional: una perspectiva para comprender qué sucede dentro de la organización y con su gente*. Revista Ciencia y Cultura N°8. La Paz, diciembre, 2000. [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-33232000000200011](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232000000200011)

El Comercio (2017, 21 de julio) Grilletes electrónicos empezaron a usarse en Perú: lo que debes saber <https://elcomercio.pe/lima/judiciales/grilletes-electronicos-empezaron-usarse-peru-de-bes-443985-noticia/>

Evans, P. (1996). *El Estado como problema y como solución*. Desarrollo Económico, vol. 35, N°140 (enero-marzo, 1996).

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

Gonzalez-Ocantos, E. (2019). *Courts in Latin America Politics*. Oxford University Press, USA.

Instituto Nacional Penitenciario (2020). Informe Estadístico, febrero, 2020. Instituto Nacional Penitenciario (2021). Informe Estadístico, abril, 2021. <https://siep.inpe.gob.pe/>

Isuani, F. (2012). *Conferencia: Las capacidades estatales*. En Gestión pública: balance y perspectivas. En Alza, C. *Gestión pública: balance y perspectivas*. (25-44). PUCP, Fondo Editorial. Lima.

La República (2020, 15 de mayo). Iniciativa ciudadana para des hacinar penales duerme en el Congreso desde el

2018. <https://larepublica.pe/politica/2020/05/15/iniciativa-ciudadana-para-deshacinar-penales-duerme-en-el-congreso-desde-el-2018/>

Leite, N. (2018). Monitoramento eletrônico como instrumento viabilizador da execução da pena privativa de liberdade em consonância com a dignidade da pessoa humana. / Noemia Climintino Leite. - Sousa, {s.n}, 2018. Monografia (Especialização em Direito Penal e Processo Penal) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, CCJS/UFFG, 2018.  
<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/13601>

Lyon, D. (1994). *El Ojo Electrónico: El auge de la sociedad de la vigilancia*. Madrid: Alianza Editorial S.A.

Ministerio de Economía y Finanzas (2010, 14 de mayo) Resolución Suprema N°108-2010-EF. Diario Oficial El Peruano. <https://www.mef.gob.pe/en/por-instrumento/resolucion-suprema/6227-r-s-n-108-2010-ef/file>

Ministerio de Justicia (2010) Decreto Supremo N°013-2010-JUS Reglamento para la implementación de la vigilancia electrónica personal establecida mediante la Ley N°29499. Diario Oficial El Peruano.  
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/E231A21D0B93DE08052577BD006F7FB1/\\$FILE/DS\\_013-2010-JUS.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E231A21D0B93DE08052577BD006F7FB1/$FILE/DS_013-2010-JUS.pdf)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015, 13 de mayo). Decreto Supremo N°002-2015-JUS Decreto Supremo que modifica e incorpora artículos al Reglamento para la implementación de la vigilancia electrónica personal establecido mediante la LeyN°29499. Diario Oficial El Peruano  
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-e-incorpora-articulos-al-reglam-decreto-supremo-n-002-2015-jus-1236463-2/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015, 22 de agosto). Decreto LegislativoN°1191. Decreto Legislativo que regula la ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres. Diario Oficial El Peruano 559739  
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-regula-la-ejecucion-de-las-penas-de-decreto-legislativo-n-1191-1277978-2>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015, 25 de setiembre). Decreto Legislativo N°1229. Decreto Legislativo que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y lo servicios penitenciarios. Diario Oficial El Peruano 562193  
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-declara-de-interes-publico-y-priorid-decreto-legislativo-n-1229-1292138-8/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016, 11 de mayo). Decreto Supremo N°004-2016-JUS Aprueban reglamento del Decreto Legislativo N°1191, que regula la ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres. Diario Oficial El Peruano.  
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-reglamento-del-decreto->

legislativo-n-1191-que-reg-decreto-supremo-n-004-2016-jus-1378638-2

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016, 22 de julio). Decreto Supremo N°008-2016-JUS Decreto Supremo que aprueba los protocolos específicos de actuación interinstitucional para la aplicación de la vigilancia electrónica personal establecido mediante la Ley N°29499. Diario Oficial El Peruano 593881. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-los-protocolos-especificos-de-ac-decreto-supremo-n-008-2016-jus-1407753-11>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016, 30 de diciembre). Decreto Legislativo N°1300 Decreto Legislativo que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena. Diario Oficial El Peruano 610499 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-procedimiento-especial-de-decreto-legislativo-n-1300-1468962-7/#:~:text=El%20presente%20Decreto%20Legislativo%20tiene,determinadas%20condiciones%20previstas%20en%20la>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017, 06 de enero). Decreto Legislativo N°1322 Decreto Legislativo que regula la vigilancia electrónica personal. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-la-vigilancia-electronica-per-decreto-legislativo-n-1322-1471010-1/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017, 09 de marzo). Decreto Supremo N°004-2017-JUS Aprueban reglamento del Decreto Legislativo N°1322, que regula la vigilancia electrónica personal y establece medidas para la implementación del plan piloto. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-del-decreto-legislativo-n-1322-que-reg-decreto-supremo-n-004-2017-jus-1494784-2/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020, 02 de mayo). Resolución Suprema N°088-2020-JUS. Conceden la gracia presidencial del indulto por razones humanitarias a internos sentenciados que se encuentran reclusos en diversos establecimientos penitenciarios de la República. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/conceden-la-gracia-presidencial-de-indulto-por-razones-human-resolucion-suprema-no-088-2020-jus-1865978-1/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020, 04 de junio). Decreto Legislativo N°1514. Decreto Legislativo que optimiza la aplicación de la medida de vigilancia electrónica personal como medida coercitiva personal y sanción penal a fin de reducir el hacinamiento. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-optimiza-la-aplicacion-de-la-medida-decreto-legislativo-no-1514-1867337-2>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020, 04 de junio). Decreto Legislativo N°1514 Decreto Legislativo que optimiza la aplicación de la medida de vigilancia

electrónica personal como medida coercitiva personal y sanción penal a fin de reducir el hacinamiento. Diario Oficial El Peruano.  
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-optimiza-la-aplicacion-de-la-medida-decreto-legislativo-no-1514-1867337-2>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020, 23 de octubre). Decreto Supremo N°012-2020-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de aplicación de la medida de vigilancia electrónica personal. Diario Oficial El Peruano.  
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-aplicacion-de-l-decreto-supremo-n-012-2020-jus-1896335-5>

Memória Globo (2021). Caso João Hélio: A morte brutal do menino João Hélio, de seis anos, causou comoção nacional. Ele foi arrastado sete quilômetros em um carro dirigido por bandidos, em 2007.  
<https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/caso-joao-helio/noticia/caso-joao-helio.ghtml>

Neves, S. (2014). Monitoramento eletrônico: uma alternativa legítima ao cárcere. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, N° 4087, 9 set. 2014.  
<https://jus.com.br/artigos/31645>

Nuñoверо, L. (2017). *Factores de aumento de la población penitenciaria en el Perú, medidas alternativas y vigilancia electrónica*. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXVII, ISSN 1137-7550: 349-390. file:///C:/Users/pc/Downloads/4083-Texto%20del%20art%C3%ADculo-22522-1-10-20 171110%20(2).pdf

Nuñoверо, L. (2019). *Cárceles en América Latina 2000-2018: Tendencias y desafíos*. Cuaderno de Trabajo N°50, Lima, Departamento Académico de Ciencias Sociales.  
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169206/C%C3%A1rceles%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%202000-2018%20Luc%C3%ADa%20Nu%C3%B1overo.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Muggah, R. et. al. (2018). *Defendiendo la “Mano Dura”*. Instituto Igarapé, artículo estratégico 36.  
[https://www.jstor.org/stable/resrep20643.4?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/resrep20643.4?seq=1#metadata_info_tab_contents)

Orjuela, C. (2019). *Los beneficios de la reincorporación del juez de ejecución penal al sistema penitenciario del Perú*. [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Procesal]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP.  
[https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16264/ORJUELA\\_OSORIO\\_CLAUDIA%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16264/ORJUELA_OSORIO_CLAUDIA%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Prado Saldarriaga, V. (1998). “*Las medidas alternativas a la pena privativa de libertad en el Código Penal Peruano*”, en *Cathedra*, Año 2, N°2, Lima.

Riega-Virú, Y. (2016). *Ejecución y Cumplimiento de la Pena de Prestación de Servicios a la Comunidad*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de



investigaciones jurídicas.

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4996>

Rodríguez-Garavito, C. (2011). *Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socio Economic Rights in Latin America*.

Sanz, N. (2000). *Alternativas a la pena privativa de libertad: (análisis crítico y perspectivas de futuro en las realidades española y centroamericana)*, Madrid.

Villa Stein, J. (2014). *Derecho penal. Parte general*, Ara Editores. Weber, M. (s.f.). *¿Qué es la burocracia?*  
[https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber\\_burocracia.pdf](https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf)



## Anexos

## Anexo A

## Presos dentro de Establecimientos Penitenciarios en Brasil



Fuente: DEPEN – Brasil

## Anexo B

## Población Penitenciaria con la modalidad de Vigilancia Electrónica en Brasil



## População Prisional em Monitoramento Eletrônico

Período de Julho a Dezembro de 2021

Monitoramento Domiciliár

Município		População Total		
<input type="text" value="Search"/>		<b>80.332</b>		
UF <input type="checkbox"/> AC <input type="checkbox"/> AL <input type="checkbox"/> AM <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> BA <input type="checkbox"/> CE <input type="checkbox"/> DF <input type="checkbox"/> ES <input type="checkbox"/> GO <input type="checkbox"/> MA <input type="checkbox"/> MG <input type="checkbox"/> MS <input type="checkbox"/> MT <input type="checkbox"/> PA		<b>Fechado</b>  <b>4.021</b>	<b>Semiaberto</b>  <b>39.977</b>	<b>Aberto</b>  <b>15.313</b>
		<b>Provisórios</b>  <b>21.017</b>	<b>Internação</b>  <b>0</b>	<b>Tratamento Ambulatorial</b>  <b>4</b>

Fuente: DEPEN – Brasil



Anexo D

Población Penitenciaria de Medidas Alternativas en Perú – 2018

ESTABLECIMIENTOS DE PLD Y MEDIDAS ALTERNATIVAS	PENAS LIMITATIVAS DE DERECHOS										MEDIDAS ALTERNATIVAS																						
	PRESTACION DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD					LIMITACION DE DIAS LIBRES					SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA					RESERVA DEL FALLO CONDENATORIO					PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE CONVERSIÓN DE PENAS					VIGILANCIA ELECTRONICA PERSONAL							
	TOTAL	DELITOS HOM.	DELITOS MUJ.	FALTAS HOM.	FALTAS MUJ.	TOTAL	DELITOS HOM.	DELITOS MUJ.	FALTAS HOM.	FALTAS MUJ.	TOTAL	DELITOS HOM.	DELITOS MUJ.	FALTAS HOM.	FALTAS MUJ.	TOTAL	DELITOS HOM.	DELITOS MUJ.	FALTAS HOM.	FALTAS MUJ.	TOTAL	DELITOS HOM.	DELITOS MUJ.	FALTAS HOM.	FALTAS MUJ.								
TOTAL	15,221	14,355	8,558	584	3,816	1,397	45	43	1	1	0	397	352	44	0	1	172	46	3	80	43	237	217	18	2	0	15	10	5	0	0		
OFICINA REGIONAL NORTE	2,075	1,947	1,551	71	253	72	0	0	0	0	0	61	55	6	0	4	4	2	0	0	0	63	58	5	0	0	0	0	0	0			
CAJAMARCA	167	153	141	3	7	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	14	0	0	0	0	0	0	0	0		
CHOTA	39	38	23	2	7	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
JAEN	167	161	147	9	2	3	0	0	0	0	0	6	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
LANBAEQUE	1,075	1,047	923	53	21	0	0	0	0	0	0	14	13	1	0	0	0	0	0	0	0	14	12	2	0	0	0	0	0	0	0		
PURA	355	332	159	1	147	25	0	0	0	0	0	20	18	2	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
SULLANA	15	12	10	0	1	1	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TRUJILLO	114	69	41	2	20	6	0	0	0	0	0	19	17	2	0	0	3	2	0	1	0	23	20	3	0	0	0	0	0	0	0	0	
TUMBES	143	135	107	4	16	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	7	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
OFICINA REGIONAL LIMA	8,679	8,319	4,035	292	2,910	1,082	43	41	1	1	0	96	85	10	0	1	108	16	1	50	41	97	85	10	2	0	15	10	5	0	0		
CALLAO	912	882	245	21	416	200	0	0	0	0	0	23	21	2	0	4	2	0	1	1	1	1	1	0	0	0	2	1	0	0	0		
CANETE	95	66	5	0	47	14	0	0	0	0	0	27	22	5	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
CARAZ	104	98	61	0	19	19	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	
CHIMBOTE	254	250	84	4	118	44	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CHINCHA	123	123	104	8	7	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
HUACHO	106	101	70	3	16	12	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ICA	813	809	563	65	119	62	0	0	0	0	0	4	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LIMA NORTE	2,542	2,441	1,568	94	584	195	12	11	1	0	0	19	18	1	0	0	31	6	0	14	11	37	34	3	0	0	2	1	0	0	0	0	
SURQUILLO	3,729	3,548	1,335	97	1,584	532	30	29	0	1	0	21	19	2	0	0	73	8	1	35	29	46	40	4	2	0	11	8	3	0	0	0	
OFICINA REGIONAL SUR	1,788	1,675	1,471	104	69	31	2	2	0	0	0	92	79	13	0	0	15	13	2	0	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TACNA	175	167	122	7	23	15	0	0	0	0	0	8	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
YANAHUARA	1,614	1,508	1,249	97	46	16	2	2	0	0	0	84	71	13	0	0	15	13	2	0	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OFICINA REGIONAL CENTRO	541	465	227	13	124	41	0	0	0	0	0	94	82	12	0	0	1	1	0	0	0	41	39	2	0	0	0	0	0	0	0	0	
AVACUCHO	109	96	17	2	60	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CHANCHAMAYO	98	39	7	2	22	8	0	0	0	0	0	49	45	4	0	0	0	0	0	0	0	10	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
HUANCAYO	297	237	196	9	21	11	0	0	0	0	0	43	35	8	0	0	1	1	0	0	0	16	14	2	0	0	0	0	0	0	0	0	
LA OROYA	19	16	5	0	7	4	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TARIMA	18	17	2	0	14	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
OFICINA REGIONAL ORIENTE	359	331	266	7	37	21	0	0	0	0	0	8	8	0	0	0	9	8	0	1	0	11	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CERRO DE PASCO	12	12	4	1	3	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
HUANUCO	282	256	240	4	10	2	0	0	0	0	0	8	8	0	0	0	9	8	0	1	0	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PUCALLPA	65	63	22	2	24	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
OFICINA REGIONAL SUR ORIENTE	989	950	524	48	262	116	0	0	0	0	0	21	20	1	0	0	5	4	0	1	0	13	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ABANCAY	133	192	89	5	71	27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ANDAHUAYLAS	119	98	17	1	51	29	0	0	0	0	0	19	18	1	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CUSCO	596	579	383	34	114	38	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	2	0	0	0	0	13	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PUERTO MALDONADO	81	81	25	8	26	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
OFICINA REGIONAL NOR ORIENTE	460	425	243	7	148	27	0	0	0	0	0	4	4	0	0	0	28	0	0	26	2	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
BAGUA GRANDE	56	56	39	0	12	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CHACHAPOYAS	101	97	83	3	9	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
LORETO	85	55	13	0	32	10	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	28	0	0	26	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MOYOBAMBA	134	134	67	4	62	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TARAPOTO	84	83	41	0	33	9	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
OFICINA REGIONAL ALTIPLANO	330	303	241	42	13	7	0	0	0	0	0	21	19	2	0	0	2	2	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PUNO	330	303	241	42	13	7	0	0	0	0	0	21	19	2	0	0	2	2	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

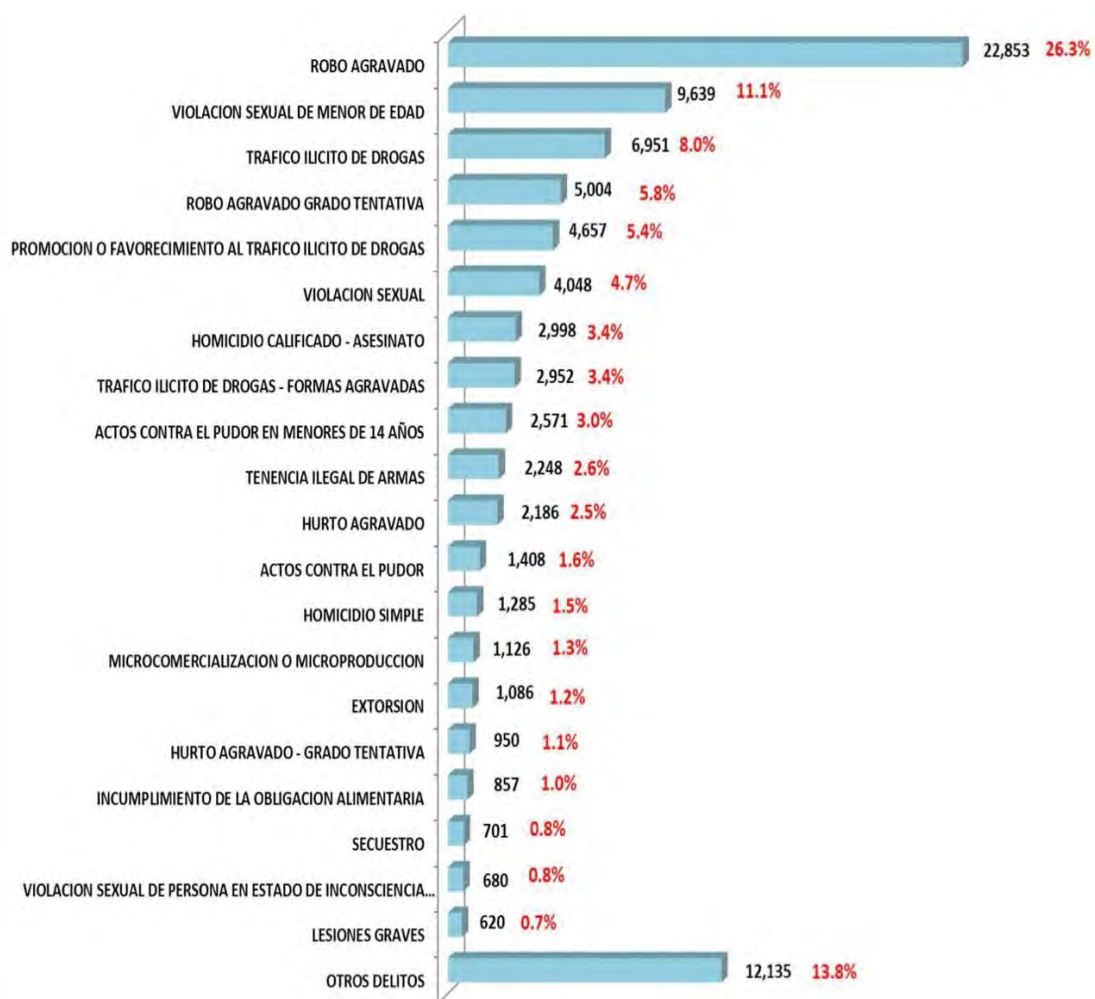
Fuente: INPE/Unidad de Estadística





## Anexo G

## Tasa de Delitos con mayor Población Penitenciaria - 2020



Fuente: INPE/Unidad de Estadística



## Anexo H

## Entrevistas Realizadas

Nombre	Cargo	Fecha de Entrevista
Ana Teresa Revilla	Ex ministra de Justicia y Derechos Humanos	14 de octubre, 2020
Susana Silva	Ex jefa del INPE	16 de octubre, 2020
José Luis Pérez Guadalupe	Ex jefe del INPE	18 de noviembre, 2020
Diana Milla Vásquez	Abogada penalista	20 de junio, 2021
Fernando Castañeda	Ex ministro de Justicia y Derechos Humanos	23 de junio, 2021
Alex Rueda	Ex viceministro de Justicia y Derechos Humanos	29 de junio, 2021
Rafael Castillo	Ex jefe del INPE	26 de junio, 2021
José Ávila	Ex defensor del Pueblo	23 de junio, 2021
María Soledad Pérez Tello	Ex ministra de Justicia y Derechos Humanos	10 de mayo, 2022