

Dictamen de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria

Fecha: 29 de abril del 2025.

I. Datos generales

Proyecto normativo : Proyecto normativo que establece el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1688, Decreto Legislativo que regula obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en relación con las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles

Tipo de norma : Decreto Supremo

Entidad proponente : Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

II. Resultado de evaluación del expediente AIR Ex Ante

Pre Dictamen con observaciones.

III. Resumen de la evaluación del expediente AIR Ex Ante

El presente dictamen se emite en el marco de los numerales 33.1 y 33.2 del artículo 33, del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565 Ley General de la Mejora de la Calidad Regulatoria aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM.

Conforme al “Manual del Evaluador del AIR Ex Ante” vigente, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 285-2022-PCM, la evaluación del presente expediente AIR Ex Ante comprenden lo siguiente: (i) la evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante; (ii) la evaluación del proyecto normativo y exposición de motivos; y, (iii) la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria - ACR Ex Ante.

De igual modo, se ha tenido en cuenta que el AIR Ex Ante guarde consistencia con los criterios del AIR Ex Ante para proyectos normativos derivados de una norma con rango de Ley

El 28 de abril, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC (en adelante, la entidad) remitió el Expediente AIR Ex Ante a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), a través de correo electrónico, para la evaluación respectiva. En ese mismo día, la Secretaría Técnica de la CMCR, otorgó la admisibilidad al citado expediente.

El presente expediente AIR Ex Ante aborda el problema público “Comunicaciones ilegales realizadas desde los establecimientos penitenciarios y centros juveniles a través de dispositivos no autorizados.”, el cual que no está comprendido en la Agenda Temprana 2025 de la entidad.

Con relación al referido problema, la entidad propone el proyecto normativo denominado “Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1688, Decreto Legislativo que regula obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios”, el cual regula una serie de disposiciones de obligatorio cumplimiento para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, así como empresas responsables que gestionan el sistema de restricción de señales de comunicaciones.

Al respecto, se presenta resumen de las medidas establecidas a través de 5 puntos claves derivados del proyecto:

1. **Obligaciones de la empresa operadora sobre las restricciones de señales radioeléctricas**
(Art. 5 y 6)

- Obligación de restringir señales hacia penales y centros juveniles, excepto por motivos de seguridad (Art. 5.1).
 - Parámetros técnicos:
 - En establecimientos con sistemas de restricción, las empresas operadoras y gestoras deben acordar niveles de potencia y cobertura (Art. 6.2).
 - En establecimientos sin sistemas de restricción, rigen los parámetros del Protocolo Técnico (Art. 5.2 y Disposición Complementaria Segunda).
 - Adecuaciones técnicas obligatorias:
 - Ajustes de tilt, azimut, altura y potencia en antenas (Art. 5.3).
 - Reporte de instalaciones nuevas o actualizadas a la DFCTH (Art. 5.5).
- 2. Obligaciones de la empresa operadora para impedir las comunicaciones ilegales: Uso de mecanismos monitoreo permanente y reportes (Art. 6.3 a 6.9)**
- Monitoreo activo mediante:
 - Indicadores técnicos (ruido, potencia, *throughput*) (Art. 6.3).
 - Geolocalización y *crowdsourcing* para detectar accesos ilegales (Art. 6.5).
 - Reportes mensuales al MTC con datos de intentos de conexión y alertas (Art. 6.9).
- 3. Sobre los usos prohibidos del servicio: procedimientos para el corte de servicio y bloqueo de terminales (Art. 7 a 13)**
- Procedimiento sancionador:
 - Corte de servicio y bloqueo de IMEI/ESN en casos de uso ilegal (Art. 9).
 - Supervisión del OSIPTEL en la aprobación de criterios (Art. 8).
 - Alertas a usuarios cuando reciban comunicaciones sospechosas (Art. 10).
- 4. Sobre acceso a información para Autoridades: obligaciones de información sobre datos relacionados a equipos terminales móviles y plazos de atención (Art. 14 y 15)**
- Solicitud de entrega de datos a empresas operadoras a pedido del Ministerio Público, PNP o INPE (Art. 14).
 - Obligación de conservación de registros por 36 meses para las empresas operadoras (Art. 15.3).
- 5. Sobre el régimen de fiscalización y sanciones (Art. 16 a 25):** Se establecen los alcances de fiscalización por el MTC y el OSIPTEL, en cuanto a tipificación de multas e infracciones.
- MTC:
 - Verifica el cumplimiento técnico (Art. 16).
 - Aplica multas por infracciones (Art. 23).
 - OSIPTEL:
 - Supervisa el bloqueo de terminales y corte de servicios (Art. 24).
 - Sanciona incumplimientos en alertas y reactivaciones injustificadas (Art. 25).

El proyecto normativo tiene como finalidad prevenir, mitigar y/o controlar la problemática de las comunicaciones ilegales desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

Como parte de la evaluación del expediente AIR Ex Ante y en virtud de lo anterior, y conforme se detallará a continuación, la CMCR emite un **PRE DICTAMEN CON OBSERVACIONES del expediente AIR Ex Ante**.

IV. Detalle

4.1 EVALUACIÓN DEL AIR EX ANTE

4.1.1. Respecto a los criterios de evaluación

a) **Sobre el componente 1: Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público.**

El problema público identificado por la entidad en el expediente AIR Ex Ante es el siguiente:

“Comunicaciones ilegales realizadas desde los establecimientos penitenciarios y centros juveniles a través de dispositivos no autorizados”.

Al respecto, la entidad señala que, en el Perú, la creciente incidencia de delitos de extorsión y otras actividades delictivas coordinadas desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles representa una amenaza significativa para la seguridad pública y la tranquilidad de la población. Esta problemática está directamente vinculada al uso de comunicaciones ilegales mediante dispositivos móviles, a pesar de las restricciones físicas y tecnológicas implementadas en estos recintos.

Según registros de la Policía Nacional del Perú (PNP), entre 2019 y 2023, el delito de extorsión agravada experimentó un alarmante incremento del 453.7 %, mientras que el delito de coacción creció en 97 % en el mismo periodo. Además, de acuerdo con cifras del INEI, en el semestre de marzo a agosto de 2024, el 0.4 % de la población de 15 años a más fue víctima de secuestro o extorsión. A pesar de esta cifra relativamente baja, la percepción de inseguridad vinculada a la extorsión es considerablemente mayor, alcanzando el 28.9 % a nivel nacional, lo que representa un aumento de 7.5 puntos porcentuales respecto al mismo periodo en 2022.

Asimismo, según información del INPE, a pesar de la implementación de bloqueadores de señal radioeléctrica en diversos establecimientos penitenciarios, continúa registrándose una cantidad significativa de incautaciones de tarjetas SIM y equipos telefónicos utilizados para realizar comunicaciones ilícitas desde el interior de estos recintos.

Esta situación se ve agravada por diversos factores:

- Ingreso y contrabando de dispositivos móviles.
- Uso compartido de dispositivos y rotación de tarjetas SIM.
- Normativa desactualizada.
- Escasa coordinación interinstitucional.
- Presencia de señal radioeléctrica del servicio móvil dentro de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, como consecuencia de la propagación de este tipo de señales.

En ese sentido, la entidad ha identificado como causas directas que originarían el problema, las siguientes:

(i) **Ingreso y contrabando de dispositivos móviles.**

La entidad señala que, una de las principales causas de las comunicaciones ilegales es la debilidad en las medidas de control y seguridad en los puntos de acceso, lo que facilita el ingreso clandestino de teléfonos móviles y tarjetas SIM, utilizados para coordinar actividades delictivas desde el interior de los establecimientos penitenciarios.

A pesar de la implementación de bloqueadores de señal radioeléctrica, el INPE continúa reportando la incautación recurrente de estos dispositivos. De los 33 establecimientos penitenciarios incluidos en el contrato para la instalación de bloqueadores, 16 aún se encuentran en fase preoperativa, lo que limita la efectividad de estas medidas tecnológicas. No obstante, incluso en los recintos donde los bloqueadores ya están operativos, no se ha observado una disminución significativa en la incautación de equipos y tarjetas SIM.

Esta situación pone en evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y detección, a fin de prevenir efectivamente el ingreso y uso de dispositivos móviles dentro de estos recintos.

(ii) Uso compartido de dispositivos y rotación de SIM Cards.

Sobre la referida causa, la entidad menciona que el uso compartido de dispositivos móviles y la rotación frecuente de tarjetas SIM entre los internos en establecimientos penitenciarios y centros juveniles dificulta significativamente la identificación y el rastreo de los patrones de comunicación por parte de los operadores y las autoridades. Esta práctica reduce la trazabilidad de las comunicaciones, permitiendo que los internos evadan los mecanismos de control y continúen realizando actividades ilícitas sin dejar un registro claro de su autoría. Como resultado, se obstaculizan las labores de detección, monitoreo y control de las comunicaciones ilegales al interior de estos recintos.

(iii) Normativa desactualizada.

Respecto a la situación actual, la norma limita la adopción de mecanismos y medidas eficaces para prevenir las comunicaciones ilegales. La falta de un marco normativo actualizado y específico, alineado con los avances tecnológicos, ha dificultado la coordinación con las empresas operadoras y ha restringido el ejercicio de las funciones fiscalizadoras y sancionadoras de las entidades competentes.

Entre 2021 y 2024, se registraron 55,062 cortes de líneas móviles y 43,143 bloqueos de equipos terminales móviles por uso indebido. Sin embargo, se observó una variación anual significativa y diferencias entre operadoras, lo que evidencia inconsistencias en la efectividad y aplicación de las medidas implementadas. En esa línea, la disparidad entre el número de incautaciones realizadas por el INPE y los cortes de servicio reportados por las operadoras sugiere posibles deficiencias en el cumplimiento de las acciones de corte y bloqueo.

Por otro lado, en los centros juveniles, el 9.4 % de los adolescentes internos manifestó haber sido abordado para participar en actividades indebidas, como el ingreso y venta de dispositivos móviles o la realización de llamadas ilegales. Esta situación resalta la urgencia de actualizar la normativa vigente, a fin de fortalecer los mecanismos de control y reducir la incidencia de comunicaciones ilícitas en estos entornos.

(iv) Escasa coordinación interinstitucional.

Sobre esta causa, la entidad sostiene que, la limitada coordinación interinstitucional entre el sistema penitenciario, los operadores de telecomunicaciones y las autoridades reguladoras representa un obstáculo significativo para la detección y el bloqueo efectivo de las comunicaciones ilegales. La ausencia de protocolos y lineamientos operativos claros dificulta el intercambio oportuno de información sobre actividades sospechosas, limita la identificación de usuarios involucrados y retrasa la adopción de medidas preventivas y correctivas. Esta situación contribuye a la persistencia de actividades delictivas organizadas desde el interior de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

(v) Presencia de señal radioeléctrica del servicio móvil.

En relación a la última causa, se señala que, la presencia de señal radioeléctrica del servicio móvil en los establecimientos penitenciarios y centros juveniles se debe a su ubicación dentro de zonas urbanas, lo que permite que la cobertura de las redes móviles alcance estos recintos. Esta situación facilita la disponibilidad no autorizada del servicio móvil en su interior, favoreciendo las comunicaciones ilícitas a pesar de las restricciones implementadas.

En cuanto a los efectos que genera este problema, la entidad menciona lo siguiente:

(i) Incremento de la criminalidad asociada a delitos de extorsión y otros ilícitos desde los

penales y centros juveniles

La entidad sostiene que, la facilidad de acceso a dispositivos móviles y tarjetas SIM permite la continuidad de actividades delictivas, como la extorsión. De acuerdo con registros de la Policía Nacional del Perú, entre 2019 y 2023, los delitos de extorsión se incrementaron en un 453.7 %, lo que evidencia el impacto directo de las comunicaciones ilegales en la expansión de este tipo de crímenes. Asimismo, durante diversos operativos realizados por el INPE, la PNP y el Ministerio Público en establecimientos penitenciarios, se hallaron indicios vinculados a redes de extorsión, tales como libretas con anotaciones, listas con nombres y números telefónicos, así como croquis de grifos. Estos elementos revelan la existencia de estructuras organizadas para la planificación y ejecución de delitos desde el interior de los centros penitenciarios.

(ii) Percepción de inseguridad ciudadana

Sobre la percepción de inseguridad en la población, la entidad refiere que, esta se ve incrementada por la alta exposición a delitos como la extorsión, muchos de los cuales son coordinados y ejecutados desde el interior de establecimientos penitenciarios y centros juveniles. Esta situación genera un impacto directo en la tranquilidad ciudadana, afectando tanto a personas como a pequeños negocios y empresas.

Según el INEI, el 28.9 % de la población de 15 años a más a nivel nacional manifestó sentirse en riesgo de ser víctima de extorsión, lo que representa un incremento de 7.5 puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 2022. En las principales ciudades del país, esta cifra se eleva al 31.0 %, reflejando la gravedad del problema en los entornos urbanos.

La persistencia de comunicaciones ilegales desde recintos penitenciarios contribuye significativamente a esta percepción, al mantenerse como uno de los principales canales para la ejecución de delitos. Este temor creciente genera efectos sociales adversos, como el aumento del estrés y la ansiedad, cambios en los hábitos de consumo y movilidad, así como restricciones en la vida social por temor a ser blanco de extorsiones.

Asimismo, este contexto puede acentuar la desconfianza hacia las autoridades encargadas de la seguridad ciudadana, generando una percepción de ineficacia en la gestión penitenciaria y policial. Todo ello repercute negativamente en la calidad de vida de la población y en la percepción general de seguridad en el país.

Por otro lado, la entidad ha señalado a los siguientes grupos afectados:

Nº	Grupo Específico	Perfil	Sector Empresarial	Gravedad
1	Administración nacional	El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) son los entes encargados de que los internos en establecimientos penitenciarios y los adolescentes en centros juveniles no realicen comunicaciones ilegales. El MINJUSDH y el INPE se ven afectados porque las medidas de seguridad tecnológica implementada (Bloqueadores) no resultan efectivas, por diferentes causas, entre ellas falencias en el sistema de seguridad y control penitenciario, falta de coordinación entre las entidades involucradas y las empresas operadoras, así como, dispersión normativa, corrupción, falta competencia fiscalizadora y sancionadora de las entidades competentes, entre otras, generando una percepción negativa de la eficacia de las medidas adoptadas para luchar contra la problemática.	No	Moderado
2	Empresas operadoras	A la persona natural o jurídica que cuenta con concesión, autorización o registro para prestar o explotar uno o más servicios públicos de telecomunicaciones. Las comunicaciones ilegales desde los establecimientos penitenciarios y centros juveniles pueden afectar a las empresas operadoras de telecomunicaciones de manera indirecta, principalmente en términos de reputación. Aunque	Empresas	Leve

N°	Grupo Específico	Perfil	Sector Empresarial	Gravedad
		la afectación es muy leve, la percepción negativa entre los usuarios que reciben extorsiones a través de líneas contratadas con estas operadoras puede erosionar la confianza en sus servicios.		
3	Micro, pequeña y mediana empresa	Las pequeñas y medianas empresas son las empresas más afectadas por extorsiones, quienes han visto obligadas a incrementar su gasto en seguridad, ante los problemas más graves como el robo y la extorsión, e incluso cerrar sus negocios dedicadas a la venta, transporte, entre otros.	Micro, pequeña y mediana empresa	Muy Grave
4	Población	Las extorsiones a nivel nacional asociada a las comunicaciones ilegales desde los penales se han convertido en un delito común que tienen que enfrentar ciudadanos de todo el Perú. Según la Policía Nacional del Perú, entre 2019 y 2023, el delito de extorsión agravada experimentó un incremento alarmante del 453.7%, mientras que la coacción creció en 97% en el mismo periodo.	No	Muy Grave

Análisis:

El problema identificado como “Comunicaciones ilegales realizadas desde los establecimientos penitenciarios y centros juveniles a través de dispositivos no autorizados” carece de una línea de base cuantitativa que permita dimensionar adecuadamente su magnitud y establecer indicadores que faciliten su seguimiento. La ausencia de información precisa —como la cantidad de dispositivos móviles incautados, el número de comunicaciones ilegales detectadas o el porcentaje de establecimientos afectados— limita la capacidad para evaluar el impacto de las medidas propuestas y para monitorear los avances en la solución del problema.

En ese marco, se recomienda que la formulación del problema se alinee con las métricas y datos ya recogidos en el AIR Ex Ante del Decreto Legislativo 1688. En todo caso, debe aprovecharse la información disponible en dicho análisis y complementarse con datos adicionales sobre las comunicaciones ilegales registradas en los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, a fin de dimensionar con mayor claridad su alcance.

Por ejemplo, el problema público podría reformularse como “Incremento de las comunicaciones ilegales desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles”, destacando que este fenómeno presenta una tendencia creciente y constituye una amenaza para la seguridad pública. Asimismo, podría señalarse que el delito de extorsión —frecuentemente vinculado a estas comunicaciones— experimentó un incremento del XX% entre 2021 y 2023.

En consecuencia, se sugiere que la entidad precise la brecha existente mediante datos, tales como: el número de dispositivos móviles incautados en estos establecimientos, el porcentaje de centros que no cuentan con sistemas de inhibición o restricción de señales, o el total de comunicaciones ilegales detectadas en un periodo determinado. Esta información permitirá establecer una línea de base robusta y facilitará la evaluación de la efectividad de las medidas normativas que se propongan.

Respecto a las causas identificadas por la entidad, se recomienda revisar la formulación de la causa denominada “Normativa desactualizada”. Esta redacción resulta demasiado general y no permite identificar el origen específico del problema. En su lugar, sería conveniente explicitar el motivo que sustenta dicha desactualización. Por ejemplo, podría vincularse a “deficiencias en los mecanismos normativos y operativos para restringir las señales radioeléctricas” o, alternativamente, a la limitada coordinación entre los centros de detención y los operadores en lo referente a las funciones de fiscalización y sanción, aspecto que ya se encuentra abordado en la causa 4. Si no se identifican elementos diferenciadores adicionales, o si los aspectos mencionados ya están debidamente considerados en otras causas, se sugiere evaluar la eliminación de la causa 3 para evitar duplicidades.

Respecto a la causa 5, denominada “Presencia de señal radioeléctrica del servicio móvil”, se recomienda precisar que dicha presencia se refiere específicamente al interior de los establecimientos penitenciarios. De no hacerse esta distinción, podría interpretarse incorrectamente que toda señal

radioeléctrica del servicio móvil resulta negativa o está asociada a actividades ilícitas, cuando el verdadero problema radica en su disponibilidad dentro de espacios que deberían estar técnicamente restringidos.

Asimismo, se sugiere considerar la inclusión de la causa identificada en el AIR Ex Ante de su Ley, referida a la “Colocación e instalación de antenas ilegales en el interior y exterior de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles”, ya que esta también contribuye al incremento de las comunicaciones ilícitas al interior de dichos recintos.

En cuanto a los efectos, se recomienda incorporar el efecto señalado en el AIR Ex Ante de su Ley, que hace referencia a la “Continuidad delictiva e impunidad de las organizaciones criminales”, dado que refleja con mayor claridad que las fallas estructurales del problema público identificado.

Por otro lado, se sugiere reevaluar la inclusión del efecto relacionado con la “percepción de inseguridad ciudadana”, ya que este puede considerarse redundante respecto al efecto del incremento de la criminalidad —particularmente en delitos de extorsión y otros—, del cual la percepción de inseguridad es una consecuencia o subefecto. En tal sentido, se propone omitir este último para evitar solapamientos en la cadena de efectos.

En cuanto a los grupos afectados, tras revisar el proyecto normativo, se identifica que uno de los grupos que debería incluirse en el análisis es el de las empresas encargadas de gestionar el sistema de restricción de señales de comunicaciones. Estas empresas, al estar sujetas a obligaciones específicas, son parte integral del problema identificado y, por lo tanto, deben ser consideradas como un grupo afectado en el análisis.

Por lo expuesto en el presente análisis, se advierte que el Componente 1 presenta deficiencias en la formulación y documentación del problema público, así como en la identificación de sus causas y efectos. En consecuencia, se formula observación al presente componente.

b) Sobre el componente 2: Identificación y desarrollo del o los objetivo/s consistente con el problema público identificado

A partir del análisis del problema identificado, la entidad ha planteado el objetivo principal de la siguiente manera:

Reducir progresivamente el número de comunicaciones ilegales realizadas a través de dispositivos no autorizados desde el interior de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, alcanzando una reducción acumulada del 90% al año 2030.

Para ello, la entidad ha planteado una hoja de ruta con metas anuales que permitan evaluar el avance sostenido en la implementación de medidas de control. En el año 2025 se establecerá la línea base, mientras que en 2026 se espera una reducción del 75 %, seguida de una disminución del 80 % en 2027, del 85 % en 2028, del 88 % en 2029, y finalmente alcanzar el 90 % en 2030.

Por su parte, sostiene que dicho objetivo cumple con los criterios S.M.A.R.T.

Asimismo, la entidad ha establecido como fin directo relacionado con el "futuro esperado" al solucionar el problema público; el siguiente: Reducir progresivamente el número de comunicaciones ilegales realizadas a través de dispositivos no autorizados desde el interior de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, alcanzando una reducción acumulada del 90% al año 2030.

Para alcanzar el futuro deseado, se establecieron los siguientes medios:

(i) Actualización de parámetros técnicos y propuestas alternativas para restringir las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

Al respecto, la entidad sostiene que, si bien han existido algunas disposiciones normativas sobre el control de comunicaciones en establecimientos penitenciarios, las mismas datan de hace varios años atrás, siendo que no se ha desarrollado un marco normativo específico, acorde al desarrollo tecnológico de los últimos años y que establezca obligaciones a las empresas operadoras en coordinación con las entidades competentes. Esta regulación desactualizada y poco específica ha limitado la adopción de mecanismo y/o medidas; así como, ha dificultado el ejercicio de la potestad fiscalizadora y sancionadora de las entidades competentes

Para alcanzar el objetivo de restringir las comunicaciones ilegales es necesario actualizar los parámetros técnicos de la normativa actual, así como la forma en que son medidos y fiscalizados. Adicionalmente, es necesario proponer medidas tecnológicas, acordes al desarrollo actual, que coadyuven a sistemas de restricción de señales de comunicaciones para que, en conjunto, trabajen para incrementar la seguridad pública.

Finalmente, también es necesario promover la participación de las empresas operadoras a fin de que implementen procedimientos que sirvan de soporte a la detección de dispositivos móviles que han ingresado por contrabando a los establecimientos penitenciarios y a la supervisión del correcto funcionamiento de los equipos bloqueadores.

(ii) Optimizar los mecanismos normativos y de coordinación entre las empresas operadoras y la empresa que gestiona el sistema de restricción de señales de comunicaciones en establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

Sobre el medio referido, la entidad argumenta que, la ausencia de protocolos y/o lineamientos de coordinación entre el sistema penitenciario, los operadores de telecomunicaciones, la empresa que gestiona el sistema de restricción de señales de comunicaciones y las autoridades reguladoras, ha obstaculizado los esfuerzos para detectar y bloquear eficazmente las comunicaciones ilegales, por lo que, sin una coordinación fluida, resulta difícil compartir información oportuna sobre las actividades sospechosas, identificar a los usuarios involucrados y establecer acciones preventivas y correctivas.

Para ello se establece la coordinación entre las entidades involucradas tanto público como privados a fin de tener un eficiente intercambio de información y coordinación técnica para establecer parámetros de señales que logren restringir las comunicaciones ilegales desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles, cautelando que no se afecte el derecho de acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones de las poblaciones aledañas.

Finalmente, las empresas operadoras deben comunicar a las entidades responsables la instalación de nuevas celdas y la actualización de las existentes, cuyas señales irradian hacia los establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

(iii) Optimizar los mecanismos normativos y operativos para restringir las señales radioeléctricas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

Según la entidad, la normativa actual que regula las obligaciones de las empresas operadoras en relación a las comunicaciones ilegales desde cárceles y centros juveniles está dispersa en diversas normas legales e infralegales. Esta dispersión dificulta la supervisión efectiva del cumplimiento y la imposición de sanciones por incumplimiento. Por lo tanto, es crucial unificar y actualizar estas obligaciones en un solo cuerpo normativo, proporcionando así una mayor predictibilidad y claridad para las empresas concesionarias de servicios públicos móviles.

Además, es esencial que se otorguen explícitamente facultades de fiscalización y sanción al MTC y al OSIPTEL. Estas autoridades deben disponer de las competencias necesarias para garantizar que las empresas operadoras cumplan con sus obligaciones. Esto implica la capacidad de

imponer sanciones adecuadas y llevar a cabo intervenciones efectivas para asegurar el cumplimiento de las normativas establecidas. Las facultades deben incluir la supervisión de las obligaciones derivadas de los derechos otorgados por el título habilitante, los cuales incluyen, entre otros, el mantenimiento del orden público.

Finalmente, es preciso superar las brechas en la ejecución e implementación de bloqueadores de señal en todos los establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

(iv) Optimizar las acciones de control y seguridad para evitar la colocación o instalación de antenas ilegales en el exterior de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles

Respecto a este último medio, la entidad señala que se requiere que las entidades competentes realicen las supervisiones permanentes sobre las Zonas Restringidas y Alta Seguridad para evitar la instalación de antenas. Asimismo, en atención a que se tipifica el delito de "Vulneración del inmueble, zona o área declarada intangible alrededor del perímetro de los establecimientos penitenciarios", incorporando una agravante respecto al agente que coloque o instale ilegalmente antenas transmisoras de internet, telefonía móvil o satelital en la zona, área o bien antes referida, se faculta a que la Fiscalía de Prevención del Delito del Ministerio Público, así como las unidades especializadas de la Policía realicen acciones de prevención del delito en estas zonas.

Además, se deben realizar acciones permanentes de control para evitar la instalación de antenas ilegales en el interior de los establecimientos penitenciarios. Esto incluye una vigilancia constante de las coberturas, aberturas y otros puntos vulnerables para prevenir y sancionar la instalación ilegal de antenas dentro de los establecimientos penitenciarios. La implementación de medidas de seguridad adicionales, como inspecciones periódicas y el uso de tecnología avanzada de detección, es crucial para mantener la integridad del entorno penitenciario.

Se considera la zona restringida y de alta seguridad que se extiende hasta 200m alrededor del perímetro de los establecimientos penitenciarios, adicionalmente se define la zona de exclusión especial para los establecimientos penitenciarios y centros juveniles. En el caso de los establecimientos penitenciarios, dicha zona inicia desde el borde externo de la zona restringida y de alta seguridad y se extiende hasta la distancia de 200 metros a su alrededor. Respecto a los centros juveniles, dicha zona comprende 400 metros alrededor del perímetro de dichos centros. La zona de exclusión especial, se considera excluida de los parámetros de cobertura o de calidad del OSIPTEL, así como de la verificación de obligaciones contractuales y/o administrativas aplicables. De esta manera, se le brinda flexibilidad para la convivencia de las señales emitidas por las estaciones radioeléctricas y los quipos bloqueadores.

Análisis:

De la revisión de este componente, se observa que la formulación del objetivo principal cumple con las características SMART, en tanto busca reducir progresivamente el número de comunicaciones ilegales realizadas mediante el uso de dispositivos no autorizados desde el interior de establecimientos penitenciarios y centros juveniles, con la meta de alcanzar una disminución acumulada del 90 % al año 2030.

Para ello, la entidad ha establecido un esquema de avance progresivo mediante metas anuales, lo que permite evaluar el cumplimiento sostenido del objetivo a través de indicadores concretos. Se prevé establecer la línea de base en el año 2025; a partir de ello, se plantean reducciones sucesivas: 75 % en 2026, 80 % en 2027, 85 % en 2028, 88 % en 2029 y finalmente 90 % en 2030.

El objetivo es específico, al centrarse en un problema claramente definido: las comunicaciones ilegales originadas por el uso indebido de servicios de telecomunicaciones por parte de personas privadas de libertad y adolescentes internados. Es medible, ya que se han definido porcentajes de

reducción sustentados en indicadores verificables, tales como los reportes de incautación de dispositivos móviles y tarjetas SIM, el número de líneas móviles dadas de baja y los registros de bloqueo de equipos por parte de las entidades competentes.

Asimismo, el objetivo es alcanzable, considerando que las metas pueden lograrse mediante la implementación de sistemas de bloqueo de señal, el fortalecimiento de la coordinación con las empresas operadoras, la instalación de mecanismos de monitoreo permanente y la aplicación sistemática de procedimientos para el corte y bloqueo del servicio móvil. También se considera realista, al reconocer las limitaciones tecnológicas, normativas y operativas existentes, y plantear un enfoque gradual y sostenido en lugar de una eliminación inmediata del problema.

Y, el objetivo está delimitado en el tiempo, con metas anuales hasta 2030, lo que permite realizar evaluaciones periódicas, introducir ajustes según los resultados obtenidos y garantizar un seguimiento efectivo. Esta planificación temporal proporciona claridad en los plazos y responsabilidades para todas las entidades involucradas en su implementación.

Respecto a los medios y fines planteados por la entidad, estos deberán ser revisados en función de las causas y efectos identificados en la formulación del problema. Es fundamental asegurar la coherencia entre dichos elementos para garantizar una adecuada lógica de intervención.

En ese sentido, corresponde revisar el Componente 2, considerando que se han identificado ajustes en las causas y efectos del componente anterior. No obstante, si tras la revisión se determina que no corresponde realizar modificaciones, no sería necesaria su reformulación.

c) Sobre el componente 3: Identificación y desarrollo de alternativas de solución regulatorias o no regulatorias

En el informe AIR Ex Ante, la entidad ha identificado tres alternativas de solución regulatoria:

1. Alternativa regulatoria 1: "Instalación de celdas dummy"

Respecto a esta alternativa de solución, la entidad establece que esta opción implica una configuración específica de las estaciones base diseñada para "engañar" a los dispositivos móviles de los usuarios. En este sistema, el dispositivo móvil se conecta a una estación base cuya configuración bloquea la transmisión de información, lo que puede generar mensajes como "Red Ocupada" o incluso la imposibilidad de acceder a cualquier servicio de comunicación.

Para su implementación, es necesario desplegar una red de celdas distribuidas que garantice una cobertura adecuada en toda el área del establecimiento penitenciario o centro juvenil. Este proceso debe llevarse a cabo para cada operador, tecnología y banda de frecuencia, asegurando que las celdas estén configuradas de manera que impidan el acceso a cualquier servicio. Además, es fundamental minimizar la cobertura de las estaciones base externas (que permiten el acceso a los servicios de telecomunicaciones), de forma que ningún dispositivo dentro del establecimiento pueda conectarse a ellas.

Esta solución contribuye de manera parcial a mitigar el problema de las comunicaciones ilegales en los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, especialmente en lo que respecta a la restricción del uso de dispositivos móviles no autorizados. El sistema bloquea la conexión de los teléfonos móviles ilegales a las redes comerciales, impidiendo sus intentos de comunicación y dificultando el contrabando y uso de estos dispositivos. Asimismo, reduce la efectividad de prácticas como la rotación de SIM cards y el uso compartido de dispositivos. Además, su implementación fomenta la coordinación interinstitucional entre el sistema penitenciario, los operadores de telecomunicaciones y el Estado, garantizando la instalación y operación adecuadas de este sistema tecnológico.

2. Alternativa regulatoria 2: “Sistema de detección”

La entidad refiere que esta alternativa se fundamenta en la instalación de equipos especializados para detectar, rastrear e identificar dispositivos de comunicación inalámbrica dentro de prisiones y centros juveniles. Los sistemas empleados incluyen desde equipos básicos que alertan sobre señales de radiofrecuencia y proporcionan una ubicación aproximada, hasta dispositivos avanzados del tipo *IMSI Catcher*. Estos últimos capturan datos clave como el IMEI (identificador del dispositivo) y el IMSI (identificador de la tarjeta SIM), lo que permite bloquearlos mediante operadores móviles —similar al sistema usado para terminales robados— y estimar su localización con mayor precisión para su incautación.

Una ventaja destacable es su bajo perfil de interferencia. Al no depender de transmisiones de alta potencia, el riesgo de afectar servicios de comunicación externos se reduce significativamente frente a otras soluciones. Además, la tecnología opera en tiempo real, lo que no solo facilita la detección inmediata de dispositivos no autorizados, sino que también ayuda a identificar patrones de uso y zonas críticas dentro de las instalaciones. Esto permite generar inteligencia accionable para priorizar áreas de intervención.

La implementación de este sistema fortalece la seguridad penitenciaria en múltiples frentes. Por un lado, actúa como barrera preventiva al dificultar el contrabando y la circulación de equipos móviles, ya que estos pueden ser rápidamente identificados y bloqueados. Por otro, reduce la reutilización de SIM Cards al invalidarlas en el momento de su detección. A diferencia de enfoques anteriores, esta solución combina precisión, escalabilidad y un enfoque proactivo, optimizando los recursos destinados al control de comunicaciones ilícitas sin comprometer servicios externos legítimos.

3. Alternativa regulatoria 3: “Establecer un marco normativo que regule obligaciones y sanciones administrativas a las empresas operadoras en relación con las comunicaciones ilegales desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles”

En relación con la tercera alternativa regulatoria propuesta, la entidad plantea establecer un marco normativo orientado a reducir de manera significativa la incidencia de comunicaciones ilegales desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles. Esta medida contempla la imposición de obligaciones específicas a las empresas operadoras, incluyendo la restricción de señales, la modulación de su intensidad en Zonas Restringidas y de Alta Seguridad, así como la implementación de procedimientos para el corte del servicio y el bloqueo de terminales móviles. Al asegurar el cumplimiento efectivo de estas disposiciones, se busca prevenir actividades ilícitas que comprometen la seguridad pública, la integridad de las personas, la sostenibilidad financiera de las empresas y el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas.

La intervención propuesta establece una serie de mecanismos destinados a prevenir y controlar dichas comunicaciones. En primer lugar, obliga a las empresas operadoras a restringir las señales radioeléctricas en los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, de acuerdo con parámetros técnicos definidos en coordinación con las entidades responsables de los sistemas de restricción. En los casos en los que no existan dichos sistemas, se aplicarán los lineamientos establecidos en el Protocolo Técnico correspondiente.

Asimismo, las operadoras deberán realizar un monitoreo permanente de sus redes mediante indicadores técnicos y herramientas como el *crowdsourcing* o la geolocalización, con la obligación de remitir informes mensuales al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). La iniciativa también refuerza la coordinación interinstitucional y establece un régimen de supervisión y sanción a cargo del MTC y el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).

La normativa propuesta también contempla procedimientos específicos para el corte del servicio móvil y/o el bloqueo de equipos terminales utilizados ilegalmente, bajo la supervisión de OSIPTEL, que además aprobará los criterios técnicos aplicables. Las operadoras deberán implementar mecanismos de alerta para informar a los usuarios cuando se detecten comunicaciones prohibidas, así como remitir información relevante a entidades como el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú (PNP) y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a fin de facilitar la identificación y neutralización de dispositivos empleados en actividades delictivas.

Si bien muchas de estas obligaciones ya se encuentran contempladas en el marco legal vigente, la propuesta busca no solo reiterarlas, sino también fortalecer su cumplimiento mediante mecanismos más efectivos de supervisión y sanción. De este modo, se pretende erradicar las comunicaciones ilegales que permiten la coordinación de delitos como la extorsión o la operación remota de organizaciones criminales desde el interior de los penales.

En este contexto, la alternativa se presenta como la más integral y sostenible, ya que propone un abordaje estructural de la problemática. Define con claridad las responsabilidades de las empresas operadoras y de las

entidades competentes, estableciendo un marco legal robusto que contribuye a prevenir el uso indebido de dispositivos móviles y tarjetas SIM en establecimientos penitenciarios.

Adicionalmente, al incorporar procedimientos modernos de fiscalización y permitir la adopción de tecnologías avanzadas para la detección y el bloqueo de comunicaciones ilícitas, la medida actualiza y fortalece el marco regulatorio existente. Asimismo, promueve una mayor coordinación interinstitucional mediante la asignación clara de funciones y el establecimiento de canales para el intercambio de información y la toma de decisiones conjuntas.

Análisis:

Dado que los demás tipos de alternativas de solución (“opción cero” y “opción no regulatoria”) fueron evaluados previamente en el AIR Ex Ante del Decreto Legislativo, la exclusión de opciones no regulatorias resulta coherente con el enfoque adoptado. Asimismo, cada alternativa regulatoria ha sido desarrollada de manera adecuada, incorporando su sustento técnico, modalidad operativa y objetivos específicos, así como la forma en que contribuye a abordar las causas del problema identificado.

En ese sentido, la implementación de las medidas propuestas se orienta a mitigar las causas que originan o agravan el problema público, con miras a alcanzar la meta planteada (futuro deseado), análisis que ha sido debidamente cumplido por la entidad. En consecuencia, no se formula observación al Componente 3.

d) Sobre el componente 4: Evaluación de los impactos de las alternativas de solución

En el Expediente del AIR Ex Ante, la entidad identifica los impactos positivos y negativos de las tres alternativas de solución, así como los costos y beneficios resultantes de dichos impactos.

En cuanto a los impactos para cada una de las alternativas de solución propuestas, la entidad los describe de la siguiente manera:

(i) Instalación de Celdas Dummy

La implementación de celdas dummy para bloquear comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles implica una inversión moderada por parte de la Administración Nacional. Los principales costos están relacionados con la supervisión y monitoreo constante del funcionamiento de estas celdas, con el fin de garantizar que no generen interferencias en las áreas adyacentes. Asimismo, será necesario asignar recursos humanos especializados, incorporar tecnología de monitoreo y realizar actualizaciones periódicas en los sistemas de control, para evitar afectaciones en la conectividad de la población circundante. Aunque estos costos son menores en comparación con otras alternativas más complejas, representan un gasto continuo para la gestión pública. Por ello, el impacto económico sobre la Administración Nacional se califica como negativo moderado.

En cuanto al impacto social, esta alternativa contribuye a la reducción de comunicaciones ilegales desde los centros de reclusión, lo que puede traducirse en una disminución de actividades delictivas como la extorsión. Esto refuerza la percepción de seguridad en las zonas aledañas. No obstante, este beneficio se ve moderado por el riesgo potencial de interferencia en señales de telecomunicación externas, que podría afectar la conectividad de ciudadanos y servicios esenciales si no se realizan los ajustes técnicos adecuados. Por esta razón, se requiere un monitoreo riguroso y ajustes permanentes para maximizar los beneficios sociales. En consecuencia, el impacto social se considera positivo moderado.

Respecto a las empresas operadoras, estas enfrentarán costos asociados a la instalación, operación y mantenimiento de las celdas dummy. Esto incluye la adquisición de equipos especializados, contratación de personal técnico capacitado, realización de pruebas de funcionamiento y ejecución de ajustes necesarios para asegurar tanto la efectividad del bloqueo como la no afectación de la conectividad externa. Si bien los costos son moderados

en relación con otras tecnologías más avanzadas, representan una inversión significativa, por lo que el impacto económico para las operadoras se califica como negativo moderado.

Para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), esta alternativa genera un impacto económico positivo moderado, al contribuir a la reducción de delitos extorsivos. Una menor exposición a este tipo de amenazas permite disminuir gastos en medidas de seguridad y genera condiciones más favorables para el desarrollo de actividades comerciales en un entorno más seguro. Aunque la reducción de los delitos no será inmediata ni total, la implementación de las celdas dummy representa un avance importante para la protección económica del sector. Además, la mejora en la percepción de seguridad puede fortalecer la confianza empresarial y facilitar la expansión de negocios locales. Sin embargo, el impacto social positivo es moderado, debido al riesgo de que eventuales interferencias afecten la conectividad y, por ende, la operatividad de las empresas cercanas si no se aplican los controles adecuados.

Finalmente, para la población en general, esta alternativa puede disminuir la probabilidad de ser víctima de extorsión, reduciendo así las pérdidas económicas ocasionadas por este delito. Aunque no elimina completamente el problema, permite mitigar su impacto de forma moderada. Asimismo, la percepción de seguridad ciudadana se verá reforzada por la reducción de actividades delictivas, lo que puede generar mayor confianza en las medidas adoptadas por las autoridades. Sin embargo, tal como en otros casos, la efectividad de la medida dependerá de su adecuada implementación técnica, especialmente para evitar interferencias que puedan afectar negativamente la percepción pública. Por tanto, tanto el impacto económico como el impacto social para la población se consideran positivos moderados.

(ii) Sistema de Detección (IMSI Catchers)

La implementación de esta alternativa implicará una demanda significativa de recursos por parte de la Administración Nacional. Entre los principales costos se incluyen la coordinación permanente con las empresas operadoras para asegurar la correcta instalación y funcionamiento del sistema de detección, así como la inversión en personal especializado y programas de capacitación para su monitoreo continuo. Dado que estos sistemas requieren tecnología de alta precisión para identificar dispositivos no autorizados, se proyectan elevados costos asociados a la actualización tecnológica y a la adquisición de infraestructura avanzada. A ello se suma la necesidad de establecer procedimientos de supervisión y verificación para garantizar la eficacia del sistema, lo que incrementa considerablemente los costos operativos. En consecuencia, el impacto económico para la Administración Nacional se califica como negativo y fuerte.

No obstante, a pesar de los altos costos, esta alternativa representa una contribución significativa a la seguridad ciudadana. La implementación de tecnología avanzada de detección permitirá identificar y neutralizar de manera más efectiva las comunicaciones ilegales, lo que contribuirá a reducir de forma sustantiva los delitos de extorsión y otras actividades ilícitas coordinadas desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles. Este fortalecimiento de las capacidades de control redundará en una mejora de la percepción de seguridad pública y en una mayor confianza ciudadana en las acciones del Estado, por lo que el impacto social se considera positivo y fuerte.

En cuanto a las empresas operadoras, estas deberán asumir costos económicos elevados vinculados a la adquisición e instalación de sistemas de detección avanzados, adecuación de infraestructura, mantenimiento continuo y capacitación técnica especializada. La naturaleza altamente tecnológica de esta alternativa implica también gastos recurrentes por soporte técnico y actualizaciones periódicas. Por tanto, el impacto económico para las empresas operadoras se califica como negativo y fuerte.

Para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), esta alternativa generará un impacto económico positivo y fuerte. La reducción significativa en los casos de extorsión y amenazas permitirá desarrollar las actividades comerciales en un entorno más seguro y predecible, disminuyendo los costos relacionados con seguridad empresarial y la prevención del delito. Esto fomentará un clima de inversión más favorable y fortalecerá la confianza en las operaciones. Además, la mejora en la percepción de seguridad reducirá el impacto psicológico y social sobre los empresarios y trabajadores que anteriormente estaban expuestos a este tipo de amenazas, generando así un entorno productivo más estable. Por tanto, el impacto social para este grupo también se considera positivo y fuerte.

Finalmente, para la población en general, la detección oportuna de comunicaciones ilegales tendrá efectos directos en la reducción de delitos como la extorsión, lo que se traducirá en menores pérdidas económicas para los ciudadanos y las familias. Al disminuir el número de personas afectadas, se mejora el bienestar económico y se fortalece la percepción de seguridad en la sociedad. Por ello, el impacto económico y social sobre la población se califica como positivo y fuerte.

(iii) Propuesta Regulatoria (Establecer un marco normativo que regule obligaciones y sanciones administrativas a las empresas operadoras)

La Administración Nacional enfrentará costos asociados a la supervisión y fiscalización del cumplimiento normativo por parte de las empresas operadoras. Estos incluyen inversiones en recursos humanos y tecnológicos, particularmente para el acceso remoto a los sistemas de bloqueo y su monitoreo continuo. Si bien esta alternativa genera un impacto económico negativo para la administración, este se considera leve, dado que los costos de supervisión y monitoreo serían menores en comparación con otras alternativas, y se cuenta con cierta experiencia previa que facilitaría su implementación.

A pesar de estos costos, la implementación de la alternativa regulatoria contribuirá significativamente a la reducción de las comunicaciones ilegales desde los establecimientos penitenciarios y centros juveniles. Esta medida permitirá mitigar delitos como la extorsión, lo que fortalecerá la percepción de seguridad ciudadana e incrementará la confianza en las instituciones públicas. En ese sentido, se prevé un impacto social positivo de nivel moderado. Asimismo, al contribuir a la mejora de la seguridad pública, se favorece la prevención del delito, lo que refuerza su impacto favorable.

En cuanto a las empresas operadoras, estas incurrirán en costos económicos moderados relacionados con la adecuación de sus procesos internos, la implementación de mecanismos de monitoreo de redes y el cumplimiento de los requisitos regulatorios establecidos. Si bien no será necesario realizar grandes inversiones en infraestructura, sí se requerirá la modernización de procedimientos, actualización tecnológica y capacitación de personal especializado, lo que implica un impacto económico negativo de nivel moderado.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) se verán beneficiadas por la disminución del riesgo asociado a delitos como la extorsión, ya que la regulación limitará las posibilidades de que sus actividades sean afectadas por amenazas provenientes de comunicaciones ilícitas. Esta mayor previsibilidad y reducción del riesgo favorecerá su capacidad operativa y su disposición a invertir en el mediano y largo plazo, por lo que se estima un impacto positivo y moderado. Además, la percepción de seguridad mejorará en este segmento empresarial, generando un entorno más favorable para el desarrollo económico y reduciendo los índices de victimización.

A nivel general, la reducción de delitos como la extorsión y otras comunicaciones ilegales tendrá un efecto positivo sobre la población, al disminuir las pérdidas económicas asociadas

a estas prácticas delictivas. Si bien los beneficios serán graduales, se proyectan como sostenidos en el tiempo, lo que se traduce en un impacto económico positivo y moderado. Del mismo modo, la percepción de seguridad ciudadana se fortalecerá progresivamente gracias a la aplicación de medidas regulatorias eficaces.

Además, el establecimiento de sistemas que eviten interrupciones en las zonas aledañas a los establecimientos penitenciarios permitirá mantener la continuidad de los servicios de telecomunicaciones, lo que fortalecerá la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en la calidad del servicio prestado. Por ello, esta alternativa se asocia a un impacto social positivo y moderado en la población.

Finalmente, al reducir significativamente las actividades delictivas coordinadas desde los centros penitenciarios y juveniles mediante la implementación de mecanismos de detección y control, se fortalecerá la percepción de seguridad entre la ciudadanía. Esto contribuirá a generar un entorno social más seguro y confiable, resultando en un impacto social positivo y fuerte.

A partir de la evaluación comparativa realizada, la entidad sostiene que, la implementación de una intervención regulatoria efectiva es esencial para enfrentar el incremento de comunicaciones ilegales desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles. Esta medida permitirá asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa vigente por parte de las empresas operadoras de telecomunicaciones. En la actualidad, la inexistencia de una regulación clara y eficaz, junto con la dispersión normativa y la falta de atribuciones expresas de fiscalización y sanción por parte del MTC y OSIPTEL, contribuye a un entorno propicio para la proliferación de delitos graves, como la extorsión, el sicariato, la trata de personas y el tráfico de drogas, lo que representa un riesgo significativo para la seguridad pública.

En este contexto, la intervención regulatoria se configura como un complemento estratégico a las medidas de seguridad tecnológica ya implementadas por el Estado, como el uso de bloqueadores de señal y equipos de detección de objetos prohibidos, incluidos dispositivos móviles. De esta manera, se refuerzan los esfuerzos destinados a proteger la seguridad pública desde un enfoque integral.

Por ello, la alternativa basada en establecer un mecanismo de obligaciones y sanciones para las empresas operadoras se presentaría como la opción más viable, sostenible y eficiente para enfrentar el problema público identificado.

Según la entidad, esta alternativa se destaca por su eficiencia económica, ya que implica menores costos de implementación y mantenimiento en comparación con las soluciones tecnológicas, al no requerir infraestructura compleja ni inversiones significativas. Asimismo, reduce las cargas financieras tanto para las empresas operadoras como para la Administración Nacional. La propuesta establece mecanismos claros de supervisión, verificación y cumplimiento, lo que facilita su ejecución y permite una reducción sostenida de los costos operativos en el tiempo.

Adicionalmente, la entidad sostiene que, a diferencia de las alternativas centradas exclusivamente en soluciones tecnológicas, la propuesta regulatoria ofrece un marco normativo flexible y adaptable, capaz de evolucionar en función del desarrollo tecnológico y las necesidades cambiantes del sector. Esto garantiza una respuesta más sostenible y eficiente frente a las dinámicas delictivas asociadas a las comunicaciones ilegales.

Por otro lado, la entidad destaca otro aspecto para esta alternativa, la cual radica en minimizar los riesgos sociales, al evitar la dependencia de tecnologías que podrían generar interferencias en los hogares o afectar la conectividad en las zonas colindantes a los establecimientos penitenciarios. De esta forma, la propuesta regulatoria contribuye a preservar la calidad de los servicios de telecomunicaciones y a garantizar el respeto de los derechos de los usuarios.

En síntesis, de acuerdo al análisis realizado por la entidad, la propuesta regulatoria de establecer mecanismos de sanciones y obligaciones para las empresas operadoras constituye la opción más adecuada para abordar la problemática de las comunicaciones ilegales desde centros de reclusión. Esta alternativa optimiza el uso de recursos públicos y privados, ofrece mayor sostenibilidad y eficiencia a mediano y largo plazo, y minimiza los impactos negativos sobre los distintos actores involucrados. Además, establece un marco normativo robusto y flexible, que facilita su implementación, supervisión y cumplimiento, adaptándose a las dinámicas del mercado y del entorno social.

Análisis:

Al respecto, la entidad ha evaluado los impactos económicos y sociales de cada alternativa regulatoria para los diferentes grupos afectados. Sin embargo, dado que las empresas que gestionan los sistemas de restricción de señales también están sujetas a obligaciones específicas, es fundamental incorporarlas en el análisis para estimar con mayor precisión los costos asociados a cada alternativa. Esta omisión podría llevar a una subestimación de los impactos regulatorios reales.

Además, la entidad ha señalado que las alternativas basadas en celdas dummy y sistemas de detección automatizada generarían mayores costos para el Estado en supervisión y fiscalización, así como para las empresas operadoras en inversión y mantenimiento. No obstante, no se ha cuantificado el impacto económico de la alternativa de obligaciones y sanciones, que implica requerimientos técnicos, de monitoreo y coordinación. Esta ausencia de estimación económica impide realizar una comparación objetiva entre las alternativas disponibles, ya que el análisis cualitativo no aporta el sustento necesario para una evaluación efectiva.

A modo de ejemplo, se detallan algunas obligaciones establecidas en el proyecto normativo que implican costos de cumplimiento para las empresas operadoras:

- Restricción de señales radioeléctricas (Artículo 5): adecuar estaciones radioeléctricas (cambios de tilt, azimut, altura, potencia) para restringir señales hacia establecimientos penitenciarios y centros juveniles e instalar nuevas estaciones o actualizar tecnologías existentes puede generar costos elevados producto de inversión en equipos, reconfiguración de infraestructura, y contratar personal técnico, dependiendo del tipo de tecnología.
- Implementación de sistemas de monitoreo permanente (Artículo 6.3 y 6.5): consiste en implementar herramientas de monitoreo de red (indicadores de ruido, potencia, throughput) y geolocalización (crowdsourcing, GPS, Wi-Fi), esto puede acarrear costos elevados asociados en la adquisición de software especializados, tales como la geolocalización en tiempo real y capacitación de personal.
- Mecanismos de alerta a usuarios (Artículo 10): consiste en enviar mensajes de alerta a abonados cuando se detecten comunicaciones ilegales, lo cual implicaría incurrir en costos en la configuración de plataformas de mensajería masiva.
- Conservación de datos (Artículo 15.3): consiste en almacenar datos de equipos terminales y SIM Card incautados por 36 meses, lo cual conlleva a realizar una inversión para obtener una capacidad de almacenamiento en nube o servidores de manera segura para dicha obligación, entre otros costos.

Se recomienda a la entidad ampliar su evaluación incorporando a todos los actores relevantes y proporcionando estimaciones económicas aproximadas por cada alternativa y/o identificando los costos asociados al cumplimiento de las obligaciones impuestas. Adicionalmente, dichas estimaciones pueden presentarse de manera simplificada mediante un cuadro comparativo, como el siguiente ejemplo:

Cuadro de referencia de costos por alternativa.

Componente / Alternativa regulatoria	Celda Dummy	Detección Automatizada	Obligaciones/Sanciones
Inversión inicial	S/200-500k x estación	S/1-2M (sistemas IA)	S/150-300k (adaptación redes)
Costo anual operativo	20-30% inversión inicial	15-25% inversión inicial	10-15% inversión inicial + multas potenciales

Impacto usuarios	Interferencia mínima	Falsos positivos (5-15%)	Bloqueos erróneos (Art. 12)
Flexibilidad regulatoria	Baja (hardware fijo)	Media (actualizaciones SW)	Alta (ajustes normativos)

Nota: Este cuadro es referencial por lo que los montos no son reales.

Por último, el análisis regulatorio presenta una debilidad al no establecer una correlación clara entre las obligaciones impuestas y los beneficios específicos esperados de dichas medidas, particularmente en la alternativa basada en obligaciones y sanciones. Se recomienda mayor información de los beneficios que generaría en el análisis de la alternativa basada en obligaciones y sanciones, en comparación con las otras alternativas, como por ejemplo cómo cada medida contribuirá a resolver el problema de las comunicaciones ilegales en centros penitenciarios. Por ejemplo, obligación de restringir las señales radioeléctricas generará un beneficio concreto en la disminución del 40-60% en coordinación de actividades delictivas desde centros penitenciarios.

En consecuencia, se observa el Componente 4.

e) Sobre el componente 5: Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento

En el informe AIR Ex Ante, la entidad ha presentado una descripción de los mecanismos para la implementación de la medida regulatoria, incluyendo las siguientes estrategias:

- Difusión de la norma correspondiente para asegurar su conocimiento y aplicación a través del diario oficial "El Peruano". Asimismo, se publicará en las plataformas digitales de comunicación del MTC.
- La implementación y el cumplimiento de la regulación serán responsabilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y del OSIPTEL. Al respecto, se ejecutarán acciones de fiscalización por parte del MTC con el fin de verificar las obligaciones establecidas en el Reglamento.
- Adicionalmente, se establecerá un régimen sancionador en materia de telecomunicaciones del MTC y del OSIPTEL, el cual se llevará a cabo de acuerdo con el marco legal vigente. Las empresas operadoras que incumplan con las obligaciones establecidas en la normativa podrán enfrentar infracciones tipificadas en el Reglamento correspondiente y sanciones conforme a las escalas de multas establecidas.

Asimismo, la entidad ha señalado de qué manera se llevará a cabo los mecanismos de cumplimiento de la opción preferida, estos mecanismos son los siguientes:

- Para el cumplimiento de la reglamentación, se hará la difusión correspondiente de la norma
- Por otra parte, tal como se señala en el proyecto normativo, la tipificación de las infracciones y la graduación de las sanciones se realizarán en el Reglamento por parte del MTC y el OSIPTEL.
- Además, tal como se señala en el proyecto normativo, se ejecutarán a través del MTC las medidas de fiscalización para las empresas operadoras.

Por otro lado, la entidad menciona que "existen riesgos de implementación", los cuales son los siguientes:

- Posibles afectaciones de las comunicaciones de la población aledaña a los establecimientos penitenciarios y centros juveniles.
- Posibles limitaciones a las comunicaciones legales dentro de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles que se realicen por razones de seguridad.
- Problemas técnicos en la adecuación de redes de las operadoras.
- Posibles retrasos en la aprobación o estandarización de protocolos técnicos.
- Capacidad operativa limitada para fiscalización inicial.

Además, la entidad menciona que “existen riesgos para el cumplimiento”, los cuales son los siguientes:

- Cumplimiento parcial o intermitente de restricciones de señal.
- Dificultades para detectar incumplimientos.
- Actualizaciones tecnológicas no controladas.
- Ingresos clandestinos de nuevos equipos terminales.
- Posibles limitaciones en la capacidad técnica de las empresas operadoras para implementar los sistemas de restricción de señal, ya que podrían no contar con la capacidad técnica suficiente para instalar mecanismos efectivos.
- Posibles limitaciones en los procedimientos de fiscalización, respecto a los métodos y procedimientos aplicados para verificar el cumplimiento de las obligaciones.

Sobre ello, la entidad describe las siguientes medidas para reducir los riesgos identificados de implementación del Reglamento:

- (i) Se establecen parámetros técnicos claros para restringir el nivel de señal radioeléctrica hacia los establecimientos penitenciarios, centros juveniles y zonas restringidas y de alta seguridad, según el tipo de tecnología.
- (ii) Se realizará un monitoreo permanente de red, entre otras, a través de herramientas de crowdsourcing o mediante análisis de geolocalización.
- (iii) Se fortalecerán las comunicaciones por redes alámbricas, aseguradas para uso exclusivo.
- (iv) Se propone la actualización del protocolo técnico que regula las condiciones de operación de los equipos bloqueadores de señales radioeléctricas y de los servicios de telecomunicaciones en los exteriores de los establecimientos penitenciarios.

Por último, la entidad describe las siguientes medidas para reducir los riesgos identificados de cumplimiento del Reglamento:

- (i) Uso de mecanismos técnicos basados en un mapeo actualizado.
- (ii) Se evaluará la viabilidad de implementar un sistema de monitoreo en tiempo real que permita a las autoridades competentes verificar la efectividad de las restricciones de señal de manera continua.
- (iii) Régimen sancionador robusto y proporcional que incentive el cumplimiento sostenido de las obligaciones técnicas.
- (iv) El reglamento establecerá sanciones claras y medidas correctivas aplicables en caso de incumplimiento, las cuales estarán acompañadas de un proceso de supervisión eficiente, asegurando un intercambio constante de información entre las entidades competentes y las empresas operadoras.

Análisis:

Del análisis de los mecanismos de implementación y monitoreo, se evidencia que en la propuesta normativa solo desarrollan las medidas sancionadoras, no obstante teniendo en cuenta los riesgos detectados en la implementación de las obligaciones, se recomienda que se analice la necesidad de contar con medidas que incentiven el cumplimiento y que permita que sea sostenible en el tiempo; dado que la medida sancionadora puede tener un efecto negativo en la implementación de las obligaciones, se recomienda por ejemplo analizar progresividad de algunas medidas, incentivos que pueden brindar OSIPTEL, MTC, MINJUSDH a las empresas operadoras; y establecer también las obligaciones que puedan asumir las entidades públicas para que el proceso de implementación sea eficiente, mecanismos de coordinación, absolución de consultas antes de las dudas del alcance de la normativa, asistencia técnica en la implementación de algún protocolo, etc.

En consecuencia, se observa el Componente 4.

f) **Sobre el componente 6: Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo y evaluación**

Sobre este componente, se deben contar con información e indicadores lo suficientemente claros para que hagan medible el cumplimiento de el/los objetivo/s principal/es. Por lo tanto, es importante que la entidad formule un objetivo principal medible y coherente con los indicadores mencionados en este componente.

En ese sentido, la entidad menciona que se establecen dos indicadores para el monitoreo de resultados, estos son los siguientes:

(i) **Indicador 1:** “Porcentaje de reducción de comunicaciones ilegales realizadas a través de dispositivos no autorizados desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles.”

- **Definición:** Mide el grado de reducción anual en el número de cortes de servicio público móvil y bloqueos de equipos terminales móviles por uso prohibido, así como en el número de equipos terminales móviles incautados durante operativos de requisa en establecimientos penitenciarios y centros juveniles. Por lo que este indicador permite observar indirectamente la disminución de comunicaciones ilícitas originadas desde el interior de dichos establecimientos.
- **Justificación:** Este indicador actúa como variable proxy del fenómeno de interés: La reducción de las comunicaciones ilegales. Es en esa línea, que la disminución en la cantidad de cortes de servicio, bloqueos de equipos terminales y equipos incautados evidencia una menor capacidad operativa para realizar comunicaciones ilícitas. Por lo tanto, permite medir el impacto final de la intervención regulatoria sobre la disminución efectiva de las actividades ilegales organizadas desde el interior de los penales y centros juveniles.
- **Tipo de Indicador:** Impacto (mide el efecto final que se busca lograr sobre el problema público detectado).
- **Fórmula:** Reducción porcentual anual = $((NCI_{t-1} - NCI_t) / NCI_{t-1}) \times 100\%$

Donde:

- NCI_t= Número total de comunicaciones ilegales detectadas en el año t.
- NCI_{t-1}= Número total de comunicaciones ilegales detectadas en el año anterior.
- Número total de comunicaciones ilegales detectadas:
 - Número de cortes de servicio público móvil por uso prohibido.
 - Número de bloqueos de equipos terminales móviles.
 - Número de terminales incautados en requisas oficiales.
- **Frecuencia:** Anual. (Con generación de línea base en 2025 y seguimiento progresivo año a año).
- **Fuente de verificación:** Reporte anual del OSIPTEL sobre cortes de servicio móvil y bloqueos de equipos terminales por uso prohibido; Reporte oficial del INPE sobre terminales móviles incautados durante requisas.
- **Responsable del Indicador:** Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). (Coordinando con OSIPTEL e INPE para consolidar la información).

(ii) **Indicador 2:** “Número de empresas operadoras de telecomunicaciones que cumplen con la restricción de su señal radioeléctrica hacia los establecimientos penitenciarios, centros juveniles y zonas restringidas y de alta seguridad.”

- **Definición:** Este indicador mide la cantidad de empresas operadoras que tras las fiscalizaciones realizadas, cumplen con los parámetros técnicos establecidos para evitar la irradiación indebida de señales radioeléctricas hacia los establecimientos penitenciarios, centros juveniles y zonas restringidas y de alta seguridad. De esta manera, se evalúa el grado de cumplimiento de las obligaciones técnicas de restricción de señal dispuestas por el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1688.

- Justificación: El cumplimiento de las empresas operadoras respecto a la restricción de sus señales radioeléctricas es un requisito técnico esencial para impedir comunicaciones ilegales desde establecimientos penitenciarios y centros juveniles, por lo que este indicador permite monitorear la eficacia de la medida, identificando el cumplimiento o incumplimiento que podrían comprometer los resultados finales de reducción de las comunicaciones ilegales.
- Tipo de Indicador: Resultado.
- Fórmula: Índice de cumplimiento = $(N_{operadoras \text{ que cumplen}}/N_{operadoras \text{ fiscalizadas}}) * 100\%$
 Donde:
 - $N_{operadoras \text{ que cumplen}}$ = Número de empresas que cumplen los parámetros de restricción de señal en las fiscalizaciones.
 - $N_{operadoras \text{ fiscalizadas}}$ = Número total de empresas operadoras fiscalizadas ese año.
- Frecuencia: Anu
- Fuente de verificación: Reporte de la Dirección General de Fiscalización y Supervisión en Comunicaciones (DGFSC) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).
- Responsable del Indicador: Dirección General de Fiscalización y Supervisión en Comunicaciones (DGFSC) - MTC.

Análisis:

Respecto al Indicador 1, se ha considerado como fuente de información la suma de tres elementos: el número de cortes del servicio público móvil por uso indebido, el número de bloqueos de equipos terminales móviles y el número de terminales incautados durante requisas oficiales. Sin embargo, los dos primeros corresponden a datos de carácter general que no reflejan con precisión los resultados obtenidos específicamente en centros penitenciarios. Por ello, se recomienda considerar únicamente el número de terminales incautados durante requisas oficiales realizadas en estos establecimientos, incorporando además el número de operativos efectuados como variable de referencia para estandarizar la medición.

Adicionalmente, se sugiere incluir indicadores complementarios que permitan evaluar el impacto de la norma desde una perspectiva externa, vinculada a la reducción de delitos asociados a comunicaciones ilegales, como es el caso de la extorsión. En ese sentido, se recomiendan los siguientes indicadores de reducción porcentual, que podrían aplicarse de manera mensual, trimestral o anual, según lo defina la entidad:

1. Reducción porcentual de llamadas al 111 por presuntos casos de extorsión:

$$\text{Reducción porcentual} = \left(\frac{NLL_{t-1} - NLL_t}{NLL_{t-1}} \right) \times 100\%$$

Siendo,

ND_t = Número total de llamadas al 111 por temas de extorsión en el periodo t.

ND_{t-1} = Número total de llamadas al 111 por temas de extorsión en el periodo t-1.

2. Reducción porcentual de denuncias registradas por extorsión:

$$\text{Reducción porcentual} = \left(\frac{ND_{t-1} - ND_t}{ND_{t-1}} \right) \times 100\%$$

Siendo,

ND_t = Número total de denuncias por temas de extorsión en el periodo t.

ND_{t-1} = Número total de denuncias por temas de extorsión en el periodo t-1.

En consecuencia, se recomienda reformular los indicadores propuestos por la entidad a fin de asegurar que reflejen de manera más precisa los resultados esperados de la norma y su contribución al cumplimiento de los objetivos planteados. Por tanto, se recomienda revisar el Componente 6.

4.1.2. Respecto al lineamiento sobre la participación de los grupos afectados por la regulación y consulta pública

En relación con la consulta pública, se verifica que la entidad adjunta la matriz de comentarios producto del ejercicio. Al respecto, la entidad señala que la consulta pública se realizó mediante la aplicación de las modalidades de consulta pública temprana y consulta pública regulatoria. Agrega que la consulta pública temprana se realizó a través de la publicación de la Agenda Temprana del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para el año 2025 realizada a través de la Resolución Ministerial N.° 045-2025-MTC/01. Por otro lado, menciona que la consulta pública regulatoria se realizó mediante la republicación del proyecto normativo por medio de la Resolución Ministerial N.° 081-2025-MTC/01.03 (19.02.2025).

Sobre ello, la agenda temprana no es un mecanismo de consulta pública temprana; esta difunde la lista de problemas públicos a ser tratados por la entidad. La consulta pública temprana exige, entre otras cosas, el análisis de las alternativas de solución y sus respectivos impactos; es decir, no está centrada de manera general en el problema público. Por lo tanto, se debe precisar para el caso en concreto que solo se cumplió con la consulta pública regulatoria.

Por otro lado, se verifican los resultados del proceso de consulta pública, se adjunta la matriz de comentarios. Al respecto, se respondió a todos aquellos con la explicación correspondiente de su aceptación o su rechazo.

Se obtuvieron un total de 112 comentarios de entidades privadas y públicas entre las cuales se tiene a las siguientes: PRISONTEC S.A.C, TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A, VIETTEL PERÚ S.A.C., AMÉRICA MÓVIL PERÚ S.A.C., ENTEL PERÚ S.A.C., el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y el Ministerio de Justicia de Derechos Humanos (MINJUSDH).

Por lo expuesto no se emiten observaciones respecto a esta sección.

4.2 EVALUACIÓN DEL ACR EX ANTE, EN EL MARCO DEL AIR EX ANTE

El reglamento no crea ni modifica procedimientos administrativos. En consecuencia, no se encuentra del ámbito de aplicación del análisis de calidad regulatoria Ex Ante (ACR Ex Ante)

4.3 DE LA EVALUACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En relación con la evaluación del proyecto normativo y la exposición de motivos, se observan puntos clave que requieren atención.

Con relación a la norma que aprueba el proyecto normativo:

Se verifica, en relación con el artículo 1 de la norma que aprueba el reglamento, que se menciona que el texto del reglamento está compuesto de siete (7) capítulos, veinticinco (25) artículos, cuatro (4) disposiciones complementarias finales, una (1) disposición complementaria modificatoria, cuatro (4) disposiciones complementarias transitorias y un anexo.

Al respecto, de la revisión del reglamento, se observa que en realidad el reglamento contiene cinco (5) y no cuatro (4) disposiciones complementarias finales; por lo que es necesario que la entidad verifique la coherencia en este dispositivo normativo.

Con relación al proyecto normativo:

Con relación al proyecto normativo se considera que hay algunos términos técnicos que son usados en el reglamento; sin embargo, no son definidos en el artículo 3 del reglamento. Se trata de los siguientes términos: registros logs, logs y crowdsourcing. Se recomienda su incorporación para un

mejor entendimiento de las disposiciones.

En el numeral 5.6 del artículo 5 del reglamento establece lo siguiente: *“La empresa operadora adopta las acciones correspondientes indicadas en el párrafo precedente, en el plazo de dos (02) días calendarios, tratándose de cambios lógicos y, de cinco (05) días calendarios, tratándose cambios físicos”*. No obstante, no se observa ni del reglamento ni de la exposición de motivos que se considera por cambios lógicos y cambios físicos. Se recomienda precisar aquellos términos en la exposición de motivos a efectos de que las empresas operadoras tengan claridad sobre el plazo que emplearán.

Asimismo, el numeral 5.8 del artículo 5 del reglamento señala que *“Se establece una zona de exclusión donde la empresa operadora se encuentra excluida de responsabilidad según lo establecido en el Protocolo Técnico”*. No obstante, el artículo 5 se titula *“Obligaciones de la empresa operadora (...)”*, se suscita la pregunta sobre la responsabilidad de dicha obligación; al respecto ¿Quién establece la zona de exclusión? ¿viene determinada en el protocolo técnico? o conforme al título del artículo 5, ¿es obligación de la empresa operadora? No se observa claridad sobre este aspecto en el reglamento ni la exposición de motivos; por lo que se debe precisar ello en la norma o la exposición de motivos. Ello resulta importante, pues si el establecimiento de una zona de exclusión de responsabilidad se encuentra a cargo de la empresa operadora, se tienen incentivos para que esta zona de exclusión sea lo más amplia posible; así la empresa operadora reduce su responsabilidad.

De otro lado, sobre el régimen sancionador del MTC y de Osiptel (Capítulo VI y VII respectivamente), se verifica que el Decreto Legislativo N°1688 brinda la habilitación expresa para que en una norma reglamentaria se tipifique las infracciones pertinentes (artículos 16 y 17); por lo que el establecimiento de infracciones en el reglamento no es ilegal y es coherente con el ordenamiento jurídico.

Seguidamente, de conformidad con el segundo párrafo del numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, es necesario que se verifique que las infracciones tipificadas en el reglamento se correspondan con obligaciones previstas en una norma reglamentaria o una norma con rango de Ley; sin esta correspondencia, aquellas infracciones no son exigibles para los administrados.

Al respecto, se verifica que las obligaciones que legitiman las infracciones tipificadas en el artículo 23 (competencia del MTC) del reglamento se encuentran previstas en los siguientes dispositivos normativos:

- Infracción del Ítem 1: la obligación se encuentra prevista en los artículos 5.1 y 5.4 del reglamento.
- Infracción del Ítem 2: la obligación se encuentra prevista en el artículo 6.1 del reglamento.
- Infracción del Ítem 3: la obligación se encuentra prevista en el artículo 6.3 del reglamento.
- Infracción del Ítem 4: la obligación se encuentra prevista en el artículo 6.4 del reglamento.
- Infracción del Ítem 5: la obligación se encuentra prevista en el artículo 6.5 del reglamento.
- Infracción del Ítem 6: la obligación se encuentra prevista en el artículo 6.7 del reglamento.
- Infracción del Ítem 7: la obligación se encuentra prevista en el artículo 6.8 del reglamento.
- Infracción del Ítem 8: la obligación se encuentra prevista en el artículo 20 del reglamento.
- Infracción del Ítem 9: la obligación se encuentra prevista en el artículo 6.9 del reglamento.
- Infracción del Ítem 10: la obligación se encuentra prevista en el artículo 5.5 del reglamento.

Sobre las obligaciones que legitiman las infracciones tipificadas en el artículo 25 del reglamento (competencia de Osiptel), estas se encuentran previstas en los siguientes dispositivos normativos:

- Infracción contenida en el Literal a: la obligación se encuentra prevista en el artículo 9.1 del reglamento
- Infracción contenida en el Literal b: la obligación se encuentra prevista en el artículo 9.2 del reglamento
- Infracción contenida en el Literal c: la obligación se encuentra prevista en el artículo 12 del Decreto Legislativo N°1688

- infracción contenida en el Literal d: la obligación se encuentra prevista en el artículo 10.1 del reglamento.
- infracción contenida en el Literal e: la obligación se encuentra prevista en el artículo 12.1 del reglamento.
- infracción contenida en el Literal f: la obligación se encuentra prevista en el artículo 12.3 del reglamento.

Por tanto, se considera que cada infracción tipificada se corresponde con una obligación establecida en norma reglamentario o con rango de ley. No obstante, existen algunos aspectos que deben ser observados. En primer lugar, es necesario señalar que las infracciones tipificadas deben tener una relación directa con las obligaciones que se establezcan.

En ese sentido, la infracción contenida en el ítem N°3 del artículo 23 establece la infracción a las empresas operadoras de “no implementar medidas de monitoreo de su red”. Sin embargo, la obligación de la cual deviene esta infracción establece la obligación de implementar medidas de monitoreo **permanente** de su red”; por lo que es necesario atender a este aspecto a fin de corresponder la infracción con la obligación de la cual surge. Este mismo caso se presente con la infracción contenida en el ítem N°5 del artículo 23.

Asimismo, sobre las infracciones contenidas en los ítems 6, 7 y 9 del artículo 23; se hace referencia a los numerales 6.6, 6.7 y 6.8 del reglamento respectivamente. Sin embargo, la referencia correcta es a los numerales 6.7, 6.8 y 6.9 respectivamente; por lo que es necesario corregir ese aspecto.

Por otro lado, sobre la infracción tipificada en el literal “d” del artículo 25 del reglamento, se tipifica “*no implemente mecanismos de alerta al destinatario de una comunicación (...)*”. No obstante, el artículo 10.1 (que sustenta la tipificación de esta infracción) no establece como obligación “implementar mecanismos de alerta” sino la obligación de “**remitir un mensaje de alerta** a sus abonados cuando (...)”. Por lo que también es necesario que se precise este aspecto.

De igual modo, es necesario verificar este aspecto respecto del literal “e” del artículo 25 del reglamento; en este caso faltaría hacer la precisión de que la infracción se configura en caso no se reactive el servicio y/o desbloquee el equipo terminal móvil o inalámbrico fijo **por un presunto uso prohibido del servicio (...)**. Así, es necesario que la entidad realice una revisión de las infracciones que tipifica a fin de que guarden una estricta relación con las obligaciones que las justifican.

Finalmente, el ítem N°8 del artículo 23 del reglamento establece la infracción de “incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 20 del presente reglamento”. La fórmula de tipificación escogida por el reglamento es incorrecta pues no contiene un supuesto de hecho que permita realizar un ejercicio de subsunción, sino que hace una remisión al artículo 20 del reglamento. El Tribunal Constitucional ha emitido opinión al respecto en el Expediente 05719-2005-AA/TC:

“El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones sean éstas penales o administrativas, **estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal**”

Por lo tanto, es necesario tipificar cada obligación establecida en el artículo 20 como infracción.

Asimismo, el literal “f” establece como obligación de las empresas operadoras “las demás que establezca el marco normativo aplicable”. De una lectura con el ítem N°8 del artículo 23 del reglamento, se infiere que las demás obligaciones que el marco normativo establece también serán objeto de infracción y, por lo tanto, sanción. No obstante, se considera que esta fórmula legal es demasiado amplia y contraviene el principio de libertad y seguridad jurídica protegido por el mandato de taxatividad. En esa línea de argumentación, el Tribunal Constitucional ha establecido que en virtud

de estos dos principios:

“las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación con el segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada” (EXP. N.º 01873-2009-PA/TC)

Por lo tanto, se sugiere que el literal “f” del artículo 20 no sea tomado en cuenta a efectos de determinar una infracción para las empresas operadoras.

Además, se considera que el proyecto normativo contiene numerosas obligaciones para las empresas operadoras sin establecer incentivos o beneficios que los impulsen a cumplir con estas medidas. Al respecto, uno de los componentes del AIR Ex Ante versa sobre los mecanismos de cumplimiento; la importancia de estos radica en el estímulo que se brinda al sector privado para cumplir con las regulaciones, además de generar efectividad con la regulación de manera sostenible. Por lo tanto, se recomienda que en el proyecto normativo se establezcan incentivos o beneficios para aquellas empresas operadoras del servicio público de telecomunicaciones que estén reguladas en función al cumplimiento de las obligaciones reguladas o metas programadas.

En esa línea de argumentación, la primera disposición complementaria y final establece los requisitos, características y funcionalidades de los sistemas de restricción de señales de comunicaciones implementados en los establecimientos penitenciarios y centros juveniles; se trata de costos sustantivos de cumplimiento que implican una inversión por parte de los agentes privados. Así, se recomienda establecer incentivos para el cumplimiento de estas u otras obligaciones que se desprendan del proyecto normativo.

Con relación a la exposición de motivos:

Sobre la exposición de motivos se observa que no se incluye de manera expresa el problema público analizado en el AIR Ex Ante; el cual es la base fundamental sobre el cual se analiza la problemática Identificada; por lo que es necesario incluirlo.

Asimismo, la causa N°5 indicada en el AIR Ex Ante no se encuentra dentro del análisis de exposición de motivos. Debe haber una coherencia entre los documentos que elabora la entidad.

De otro lado, la infracción consistente en la renuencia de la empresa operadora de efectuar coordinaciones sobre aspectos técnicos, a fin de que no se concreten las comunicaciones ilegales desde establecimientos penitenciarios o centros juveniles, es sancionada de manera “Grave”. Al respecto, se recomienda fortalecer el sustento de la intensidad de la infracción o modificar la intensidad de la sanción. La entidad señala que esta calificación se debe a que es importante propiciar las coordinaciones antes mencionadas bajo el entendido de que a través de las mismas se llegará a resultados más eficientes, que no solo evitarán que se concreten las comunicaciones ilegales, sino también que se mitigue el riesgo de afectación a las poblaciones aledañas a los establecimientos penitenciarios y centros juveniles. No obstante, a falta de coordinación existen los parámetros establecidos por el Protocolo Técnico; por lo que la ocurrencia de la “infracción” no deviene en una situación grave, sino que hay un marco normativo subsidiario.

Adicionalmente, la exposición de motivos desarrolla el artículo 6.4 de los reglamentos respecto a la obligación de las empresas operadoras de advertir los parámetros inusuales que indiquen un deficiente funcionamiento u operatividad de los equipos de bloqueo. No obstante, se trata de una obligación que puede caer en el ámbito discrecional. En ese sentido, es necesario precisar a qué se refiere dicha obligación con parámetros inusuales; ello resulta aún más relevante teniendo en cuenta que el incumplimiento de esta obligación está tipificado como infracción.

Así mismo, de manera transversal, se observa que el proyecto normativo hace referencia al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) en numerosas ocasiones. Así se observa que estas entidades mantienen relación con las empresas operadoras, están involucradas en la realización de acciones de fiscalización a estas empresas, tienen competencias sancionadoras, establecen criterios que la empresa operadora utiliza para realizar el corte del servicio público de telecomunicaciones, etc. En ese sentido, en el expediente remitido por la entidad no se observa que estas entidades hayan emitido informes opinando sobre el proyecto normativo, lo cual resulta fundamental para la validación del proyecto normativo.

Finalmente, es importante señalar que nuestra carta magna establece como fin supremo de la sociedad y del Estado la defensa de la persona y el respeto de su dignidad; así, en el marco del respeto estricto de los derechos de las personas se reconoce:

Artículo 1: La **defensa de la persona humana** y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 2: Toda persona tiene derecho: (...)

24. A la libertad y a la **seguridad personales**.

Es por ello que, en correspondencia al fin supremo antes descrito, se arroga al Estado los siguientes deberes:

Artículo 44: Son deberes primordiales del Estado:

defender la soberanía nacional; **garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad;** y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Artículo 166: La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental **garantizar, mantener y restablecer el orden interno**. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. **Previene, investiga y combate la delincuencia**. Vigila y controla las fronteras.

Asimismo, la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, define a la seguridad ciudadana como la acción multisectorial, integrada y articulada **que desarrolla el Estado, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía** para garantizar una convivencia pacífica, la erradicación de la violencia interpersonal y la utilización libre de miedos de los espacios públicos frente a los diversos tipos de criminalidad nacional e internacional.

De ese modo, se colige que el estado tiene la responsabilidad fundamental de proteger a sus ciudadanos y combatir las amenazas a su seguridad. Los agentes privados intervienen en este proceso, pero su función es colaborativa y accesorio. De ello, se desprende que el privado y el ciudadano no pueden asumir la iniciativa para combatir la inseguridad, sino es tarea del estado brindar las condiciones para que estos se desarrollen.

Dicho esto, el reglamento establece numerosas obligaciones dirigidas para las empresas operadoras del servicio de telecomunicaciones; no se evidencia obligaciones que asumen las entidades públicas para contribuir a solucionar el problema público, así como mecanismos o incentivos para promover el cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas operadoras ligado a seguridad ciudadana. Por ello, se recomienda proponer medidas con la finalidad que el rol principal del Estado en materia de seguridad ciudadana también se vea reflejado y sea coherente con el marco constitucional y legal, dado que las funciones de las entidades de la administración pública en el marco del reglamento se limitan a solicitar información a las empresas operadoras, entre otras funciones subsidiarias.

Juan Carlos Pasco Herrera
Secretario de Gestión Pública de a PCM
Secretaría de Gestión Pública de la PCM

Rafael Vera Tudela Wither
Director de Eficiencia Normativa para la
Productividad y Competencia del MEF

Beyker Chamorro López
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad
Regulatoria del MINJUSDH