

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



**ANÁLISIS REGULATORIO DEL CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES
EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS**

Tesis para obtener el grado de Magíster en Regulación de los Servicios Públicos,
que presenta:

GISLAYNE YOCELYN BLANCO ROMERO

ASESOR:

Dr. Alejandro Moscol Salinas

Lima-Perú

2017

A mis padres que día a día me inspiran y dan fuerzas, a pesar de la distancia, de seguir luchando por alcanzar mis sueños y ser una mejor persona.

A mis abuelitos Laura y Gonzalo, por ser ejemplos de amor, perseverancia y respeto.



RESUMEN

La presente tesis es el resultado de una investigación que se ha desarrollado con el objetivo de analizar el impacto regulatorio de las normas que disponen la implementación de equipos bloqueadores de señales radioeléctricas en los establecimientos penitenciarios para el tratamiento de la seguridad penitenciaria, orientado a contrarrestar el uso indebido de las telecomunicaciones dentro de dichos establecimientos.

Actualmente las entidades públicas no realizan debidamente un análisis de impacto regulatorio de las normas, impulsando políticas regulatorias sin sustento legal, técnico o económico, lo que finalmente termina afectado a los sectores involucrados. En el presente caso, la implementación de equipos bloqueadores de señales radioeléctricas en los establecimientos penitenciarios puede afectar el servicio de telecomunicaciones brindado a la población, particularmente de aquellos usuarios que viven alrededor de los establecimientos penitenciarios y por otro lado, puede crear obligaciones a las empresas operadoras de telecomunicaciones.

En atención a lo mencionado, mediante la presente tesis se espera describir y explicar la problemática respecto a la inseguridad ciudadana originada desde los establecimientos penitenciarios, lo cual ha incentivado la emisión de diversas normas, entre las cuales se encuentran las que regulan la instalación de bloqueadores de señales radioeléctricas. Cabe señalar, que el marco normativo vigente, cuya finalidad es controlar el uso indebido de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios es diverso, motivo por lo cual es importante realizar una evaluación integral de las medidas emitidas y el impacto en su implementación.

ABSTRACT

The present thesis is the result of an investigation that has been developed with the objective of analyzing the regulatory impact of the celular radio signal blocking system for the treatment of prison security, aimed at countering abuse of Telecommunications within prisons.

Currently, the public entities do not analyze the regulatory impact of a norm, promoting regulatory policies without legal, technical or economic support which affects the sectors involved. In the present case, the implementation of radio blocking equipment in prisons can affect the telecommunication service provided to the population, particularly those users who live around prisons and, on the other hand, can create obligations for the telecommunication services operators that provide the telecommunications service.

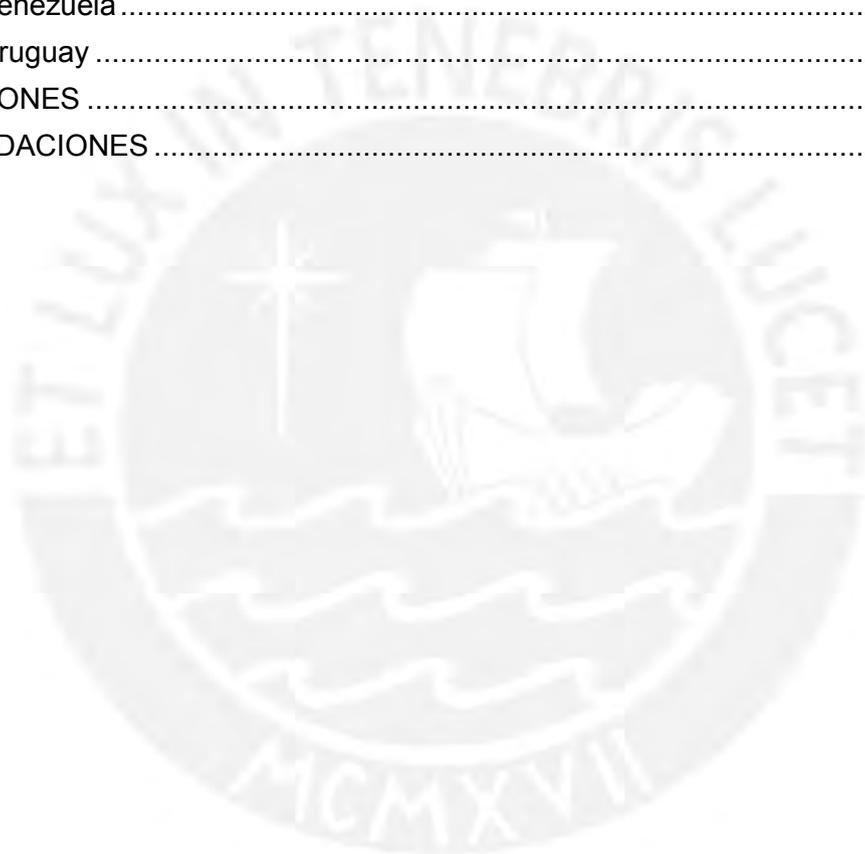
In relation to the above, through this thesis is expected to describe and explain the problem of citizen insecurity originated from the prisons, which has encouraged the issuance of regulation, among which are those that regulate the installation of blockers.

It should be noted that the current normative framework oriented to the control of telecommunications in prisons is diverse, so it is important to evaluate the measures and the impact on their implementation.

INDICE

ABREVIACIONES Y SIGLAS.....	7
LISTA DE GRÁFICOS.....	8
LISTA DE TABLAS	9
Introducción	10
Capítulo I: Planteamiento del problema.....	11
1.1 Fundamentación del problema	11
1.2 Planteamiento del problema.....	12
1.3 Formulación de objetivos.....	14
1.4 Justificación de la Investigación	15
1.5 Hipótesis	17
Capítulo 2: Los establecimientos penitenciarios y las telecomunicaciones	18
2.1 Sistema Penitenciario Peruano	18
2.2 Infraestructura de telecomunicaciones desplegada alrededor de los establecimientos penitenciarios.....	22
2.3 Entidades involucradas en la regulación del uso de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios	25
2.4 Marco Normativo.....	26
2.5 El Derecho del Interno a la comunicación	30
2.6 Situación actual del acceso a las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios.....	33
2.7 Breve reseña de la situación actual del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones	35
Capítulo 3: Análisis de Impacto Regulatorio	37
3.1 Test de Proporcionalidad desarrollado en la Jurisprudencia Constitucional.....	37
3.2 Lineamientos de evaluación de una medida regulatoria determinados por el INDECOPI 42	
3.3 Medidas legales adicionales implementadas para el control regulatorio	47
3.4 Análisis de Impacto Regulatorio (RIA).....	49
3.5 Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Perú.....	50
3.6 Análisis de impacto regulatorio del marco normativo sobre el uso ilegal de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios	54
3.6.1 Definición del problema:.....	54
3.6.2 Descripción de los objetivos generales de la norma regulatoria sobre la implementación de bloqueadores de señales:.....	55
3.6.3 Análisis de las Medidas Regulatorias alternativas	55
3.6.3.1 No regular	55
3.6.3.2 Medidas regulatorias alternativas	58
3.6.3.2.1 Primera Medida Alternativa: Control en el Acceso a los Establecimientos	

Penitenciarios.....	58
3.6.3.2.2 Segunda Medida Alternativa: Determinación de la Zona Intangible y el Retiro de Infraestructura de Telecomunicaciones.....	61
3.6.3.2.3 Tercera Medida Alternativa: Suspensión de la línea por uso prohibido.....	65
3.6.3.2.4 Cuarta Medida Alternativa: Instalación de Bloqueadores de Señales Radioeléctricas	69
3.6.3.2.5 Quinta Medida Alternativa: Sistematización de la Normas – Plan estratégico.....	73
3.6.3.3 Experiencia Internacional	79
3.6.3.3.1 México	81
3.6.3.3.2 El Salvador.....	83
3.6.3.3.3 Honduras	85
3.6.3.3.4 Venezuela.....	86
3.6.3.3.5 Uruguay	88
CONCLUSIONES	91
RECOMENDACIONES	94



ABREVIACIONES Y SIGLAS

APP: Asociación Público Privada

CCL: Cámara de Comercio de Lima

CCV: Comisión de Coordinación Viceministerial

CONATEL: Comisión Nacional de Telecomunicaciones- Honduras / Venezuela

DIRINCRI - PNP: Dirección de Investigación Criminal

DGCSC: Dirección General de Control y Supervisión en Comunicaciones - MTC

EP: Establecimiento Penitenciario

INDECOPI: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

INPE: Instituto Nacional Penitenciario

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MHz: Megahercio

MININTER: Ministerio del Interior

MINJUS: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

MTC: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMS: Organización Mundial de la Salud

OR: Oficinas Regionales

OSIPTEL: Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PCS: Servicio de Comunicaciones Personales

POPE: Población penitenciaria

PNP: Policía Nacional del Perú

PROINVERSIÓN: Agencia de Promoción de la Inversión Privada

RIA: Análisis de Impacto Regulatorio

ROF: Reglamento de Organización y Funciones

TDC: Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TRASU: Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios del OSIPTEL

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.- Crecimiento de la tasa de delitos por cada cien mil habitantes.....	¡Error!
Marcador no definido.	
Gráfico 2: Estaciones base alrededor del EP Santa Mónica.....	23
Gráfico 3: Estaciones Base alrededor del EP San Pedro - EP Castro Castro.....	23
Gráfico 4: Diagrama de aplicación del Decreto Legislativo N° 1229.....	30
Gráfico 5: Población penitenciaria - 2016.....	21
Gráfico 6: Despliegue de Infraestructura de Telecomunicaciones.....	36
Gráfico 7: Esquema de análisis de proporcionalidad.....	42
Gráfico 8: Departamentos donde se realizará la instalación de los Sistemas Integrales de Seguridad Electrónica.....	60
Gráfico 9: Evolución de las denuncias por comisión de delitos (extorsiones) y número de líneas suspendidas por uso prohibido.....	68
Gráfico 10: Proyecto de APP en Establecimientos Penitenciarios.....	74
Gráfico 11: Estrategia elaborada por el Ministerio del Interior.....	75
Gráfico 12: Victimización por delincuencia en América Latina - 2016 (%).....	79
Gráfico 13: Ocupación de las cárceles en América Latina.....	80
Gráfico 14: Diagrama de Flujo Procedimental.....	57

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Incidencia delictiva específica	19
Tabla 2: Población Intramuros según la situación jurídica y género por Oficina Regional	19
Tabla 3: Población penal por el delito de extorsión según la Oficina Regional	20
Tabla 4: Estimación del número de estaciones base (BTS) necesario para la determinación de las llamadas procedentes de telefonía móvil procedentes de los centros penitenciarios en el Perú	24
Tabla 5: Requisas realizadas de enero al 11 de noviembre de 2015	33
Tabla 6: Test de Proporcionalidad	40
Tabla 7: Estimación del número de estaciones base (BTS) necesario para la determinación de las llamadas procedentes de telefonía móvil procedentes de los centros penitenciarios en el Perú	62
Tabla 8: Estimación del costo de los procedimientos relacionados a la instalación de Antenas de Telecomunicaciones	64
Tabla 9: Primera Instancia (Empresas Operadoras): Reclamos resueltos "fundados" por materia reclamable	66
Tabla 10: Recursos de Apelación: Principales Temas Reclamados en Telefonía Móvil 1/	67
Tabla 11: Establecimientos Penitenciarios en los cuales operarán los equipos bloqueadores.....	71
Tabla 12: Cuadro de Costos – Beneficios de las medidas regulatorias	76
Tabla 13: Matriz Multicriterio para la priorización de medidas regulatorias	78
Tabla 14: Cuadro resumen de la normativa de América Latina sobre el control de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios	89

Introducción

Frente al incremento de la delincuencia debido al uso indebido de terminales móviles por los internos de los establecimientos penitenciarios, es necesario analizar que normas regulan esa conducta delictiva, con la finalidad de efectivamente determinar las deficiencias y fortalezas de la normativa vigente. A lo largo del tiempo, se ha demostrado que en el Perú la corrupción puede resultar ser un factor determinante en la eficacia y éxito de una medida regulatoria, por lo tanto frente a dicha problemática deben implementarse medidas que cumplan con características específicas y adecuadas para resolver la problemática, de tal manera que la medida implementada no pueda ser fácilmente burlada o alterada, y cuya operación, monitoreo o supervisión por parte de las entidades correspondientes sea viable.

Por lo expuesto, al tener conocimiento de la regulación actual en telecomunicaciones, específicamente las medidas tomadas en relación a la situación y problemática del sistema penitenciario, se evidencia la necesidad de realizar un análisis de ponderación o de impacto regulatorio, cuya inobservancia ha ocasionado una serie de inconformidades por parte de las empresas operadoras de telecomunicaciones así como de la población que vive cerca de los establecimientos penitenciarios, debido a que la normas establecen medidas como la suspensión de números por uso prohibido al detectarse que pueden haber sido realizadas desde un establecimiento penitenciario, la instalación de equipos bloqueadores de señales, la restricción de instalar antenas de comunicación en el perímetro de los establecimientos penitenciarios, considerándose como zona intangible, entre otras.

En ese contexto, la presente investigación se divide en tres capítulos. El Capítulo 1 desarrolla el problema y la justificación de su planteamiento, asimismo contiene los objetivos de la investigación y la determinación de la hipótesis. El Capítulo 2 contiene una breve descripción del sistema penitenciario y la normativa que controla el uso de las comunicaciones en los establecimientos penitenciarios, lo cual sirve de insumo para determinar si la medida consistente en la instalación de bloqueadores de señales radioeléctricas, realmente cumple la finalidad para la cual fue emitida.

Finalmente en el Capítulo 3, se recopilan algunos métodos utilizados en el Perú para analizar una medida regulatoria y se describe el Análisis de Impacto Regulatorio de la medida consistente en la instalación de equipos bloqueadores en los establecimientos penitenciarios, realizando para dicho fin una comparación de costos y beneficios con otras

medidas regulatorias cuya finalidad regulatoria es la misma. Asimismo, dicho capítulo desarrolla algunas experiencias internacionales respecto a la materia investigada.

En ese orden de ideas, el presente trabajo busca determinar que la aplicación de una norma sin una evaluación previa del impacto en su aplicación, puede afectar a distintos sectores de una sociedad, cuyas externalidades negativas conllevan a una revaluación de toda la normativa vigente que regula una problemática. En ese sentido, es importante que la regulación impacte de manera positiva en la economía y en la sociedad de un país.

Por lo expuesto, este trabajo más allá de ser la herramienta para obtener el grado de Magister, reafirma la importancia de hacer un análisis ex-ante y ex-post de las normas. De esta manera, siendo uno de los planes del gobierno peruano formar parte de la OCDE, la labor como funcionarios del Estado es incentivar a que en la elaboración de las medidas regulatorias se priorice la calidad regulatoria.

Capítulo I: Planteamiento del problema

1.1 Fundamentación del problema

En el Perú, así como en toda Latinoamérica, la inseguridad ciudadana es uno de los temas que ha sido tratado con mayor frecuencia. En ese sentido, a lo largo de nuestra historia la delincuencia se encuentra presente en nuestra sociedad, lo que ha significado la pérdida cuantiosa de innumerables recursos. Según datos periodísticos, en el 2012 se ha registrado por la DIRINCRI que el 95% de las extorsiones se perpetran desde los establecimientos penitenciarios (Diario El Comercio, 2012). En el presente año se estimó que dos mil llamadas intimidatorias se realizan diariamente desde los establecimientos penitenciarios (Diario La República, 2017). Asimismo, se ha identificado que la ruta del delito para realizar una extorsión, se inicia con la elección de una posible víctima, respecto de la cual se va recopilando datos personales, ya sea de las guías telefónicas o en las redes sociales. Usualmente las víctimas son empresarios, comerciantes o autoridades locales, a los cuales se les solicita realizar un depósito de dinero para evitar que su familia o su negocio sufran algún tipo de daño. La modalidad de estafa más popular, consiste en solicitar el depósito de dinero a cambio de evitar que algún familiar sea capturado por la comisión de una falta o delito. Otra modalidad recurrente es condicionar a recibir un premio, a cambio de realizar un depósito de dinero.

Dicha problemática se agrava por el hacinamiento penitenciario, en especial en el departamento de Lima, registrándose al 2017 un exceso de la población penal de 147,588 mil internos (Policía Nacional del Perú, 2017), lo cual dificulta la labor de supervisión realizada por el personal del INPE.

Asimismo, tal como lo señaló el ex-jefe del INPE, José Luis Pérez Guadalupe (actualmente a cargo de Julio Magán) a pesar de los procesos de revisión para las visitas en los establecimientos penitenciarios, es complicado evitar que sigan ingresando terminales móviles a los establecimientos penitenciarios. Asimismo en una entrevista al diario el Comercio indicó que, solo en el penal de Lurigancho, un día sábado ingresan entre 6,000 mil y 8,000 mil visitas y prácticamente, tal como está diseñado el sistema de control, es imposible revisar exhaustivamente a las personas (Diario El Comercio, 2014). Por lo tanto el problema se inicia con el ingreso de dichos dispositivos electrónicos.

La seguridad ciudadana es un tema que todo gobierno prioriza dentro de la agenda nacional, siendo importante sustentar cómo y porqué se toman diversas medidas para combatir dicha problemática. Las consecuencias de tener altos índices de delincuencia afecta, sin ninguna duda, la confianza de la población en el rol proteccionista del Estado.

Ante la presente problemática se ha visto por conveniente tomar medidas que restrinjan las llamadas extorsivas, aunque las mismas afecten libertades o derechos de terceros. En atención a lo mencionado, en la presente tesis se detallan las normas que regulan el uso indebido de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios; a efectos de describir, explicar y comprender las medidas tomadas por el Estado, las cuales están orientadas al bienestar social.

1.2 Planteamiento del problema

Como se ha mencionado en el apartado anterior, la delincuencia constituye uno de los temas más sensibles en el Perú, dado que a lo largo del tiempo problemas como la pobreza y la falta de una buena educación han influenciado y afectado parte del desarrollo nacional, motivo por el cual, existe la necesidad de aplicar medidas regulatorias, las cuales antes de ser emitidas, deben necesariamente pasar por un Análisis de Impacto Regulatorio, con la finalidad de aplicar aquellas medidas que produzcan mayores beneficios a menores costos.

En base a lo señalado, se emitieron diversas normas¹, mediante las cuales se reconoce la importancia de reforzar la seguridad del sistema penitenciario estableciendo como una medida de protección, por ejemplo, la determinación de una zona intangible alrededor de los establecimientos penitenciarios, dentro de la cual se prohíbe cualquier tipo de actividad comercial y la instalación de antenas, así como la implementación de bloqueadores de señales radioeléctricas en los establecimientos penitenciarios.

Al respecto, generalmente al emitir una norma, se elabora un informe sustentatorio así como una exposición de motivos, sin embargo muchas veces dichas normas generan cierto impacto negativo en el sector privado o en la población, por lo que lamentablemente dichas medidas son inaplicables o son interpretadas incorrectamente.

En ese sentido, entidades como el INDECOPI, evalúa si las medidas regulatorias son barreras burocráticas. Tal como se dió en el caso de la metodología en el cobro del canon de telecomunicaciones por concepto del uso del espectro radioeléctrico² o la implementación del Sistema Biométrico de huella dactilar a fin de verificar la identidad de los abonados durante la contratación de servicios públicos de telecomunicaciones.³ Al respecto, los informes sustentatorios realizados, han servido para justificar la emisión de una norma frente a las entidades evaluadoras de la razonabilidad y viabilidad de la normativa.

En forma general, se han desarrollado diversos métodos para evaluar las medidas regulatorias, sin embargo actualmente en el Perú no existe uniformidad en los criterios utilizados, por lo que finalmente la adopción de una medida se toma bajo distintos puntos de vista de los órganos evaluadores. Respecto a la medida regulatoria analizada, de la revisión de las experiencias internacionales sobre el tratamiento del control de las telecomunicaciones, se determina que el problema que enfrenta el Perú es muy frecuente y común en otros países, los cuales aplican medidas regulatorias similares a las emitidas actualmente en el país, sin embargo presentan muchos problemas en su implementación y ejecución.

Al ser la delincuencia un fenómeno social, es importante analizar distintas soluciones para contrarrestarla, específicamente para reducir la tasa de extorsiones provenientes de los

¹ Tales como el Decreto Supremo N° 012-2012-MTC, el Decreto Legislativo N° 1229 y su Reglamento

² Regulado en el literal 2 del artículo 231 del Decreto Supremo N° 020-2007-MTC

³ Decreto Supremo N° 003-2016-MTC

establecimientos penitenciarios, bajo dicho panorama, se pretende desarrollar en la presente tesis, el Análisis de Impacto Regulatorio de las medidas dictadas en el Perú, así como un recuento de experiencias internacionales. En ese sentido, tomando en consideración el impacto regulatorio de dicha medida, se determinará si es la mejor medida en términos de costos y eficiencia.

Para tal efecto, las preguntas que pretendo responder en la presente investigación son las siguientes:

- ¿Cómo influye la falta de control eficiente para evitar el uso indebido de las telecomunicaciones dentro de los establecimientos penitenciarios en el aumento de la tasa delincencial en el Perú?
- ¿Se han tomado algunas medidas para contrarrestar la organización criminalidad cuyo centro de operación se encuentra en los establecimientos penitenciarios?
- Previamente a la aprobación de dichas medidas regulatorias ¿Se ha realizado un completo Análisis de Impacto Regulatorio de las mismas? ¿Cuáles son las externalidades negativas que se generan?
- Según la experiencia internacional ¿La implementación de equipos bloqueadores ha contribuido a reducir el problema de las llamadas indebidas desde los establecimientos penitenciarios?

1.3 Formulación de objetivos

En el presente apartado, detallaremos el objetivo general y los objetivos específicos que incentivaron a la realización de la presente investigación.

El objetivo general de la investigación consiste en describir el impacto regulatorio de la medida contemplada en el Decreto Supremo N° 012-2012-MTC y la normas emitidas posteriormente, respecto a la instalación de equipos bloqueadores de señales radioeléctricas.

En base a lo mencionado, el objetivo general de la investigación consiste en describir el análisis de impacto regulatorio de la medida regulatoria respecto a la instalación de equipos bloqueadores o inhibidores de señales radioeléctricas de los servicios de telecomunicaciones dentro de los establecimientos penitenciarios, de esta manera explicar la posible afectación a terceros y la posible existencia de medidas regulatorias alternativas.

Los objetivos específicos de la investigación son los siguientes:

- Comprender la relación existente entre el abuso del derecho de comunicación que tiene la población penitenciaria con el aumento de la tasa de delincuencia del Perú.
- Explicar los diversos análisis empleados para determinar la razonabilidad y viabilidad de una norma, para evitar que dichas medidas no puedan ser ejecutadas o tengan dificultad para su implementación, generando externalidades negativas.
- Determinar la eficiencia de otras medidas regulatorias cuya finalidad sea reducir el uso indebido de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios.
- Describir la realidad que afrontan otros países respecto a sus sistemas penitenciarios y las medidas regulatorias ejecutadas, tomando como punto de referencia para el análisis, los problemas de hacinamiento y sobrepoblación similares a los de Perú.

1.4 Justificación de la Investigación

Año tras año se incrementa la violencia y el porcentaje de actos delincuenciales, perpetrados mediante diversas modalidades (robos, secuestros, extorsiones, entre otros), los mismos que acontecen diariamente. Ante esta problemática nacional, las cárceles se han convertido en la única solución socialmente aceptada para reducir la delincuencia.

Sin embargo, dada la precariedad de los establecimientos penitenciarios, la rehabilitación es deficiente, ya que no existen condiciones de vida adecuadas, personal especializado ni instrumentos eficaces para el tratamiento de los internos.

El hacinamiento y el uso indebido de las telecomunicaciones son dos de los problemas que afronta actualmente la administración penitenciaria. Por lo que es importante realizar un análisis de la regulación sobre el control de dichos servicios de telecomunicaciones, ya que si bien es cierto los internos están privados de su libertad siguen gozando de derechos tales como el derecho de la comunicación, sin embargo muchas veces se abusa de tal derecho, usándolo para fines indebidos, como el planeamiento de actos delictivos. Es por ello que, nos encontramos frente a un sistema penitenciario ineficiente, debiéndose tomar medidas inmediatas, teniendo en cuenta el derecho del interno y de su familia a comunicarse por una parte, y por otra, las necesidades legítimas de seguridad de toda la población.

En base al problema esbozado, la presente investigación se encuentra justificada, al describir y explicar las prácticas regulatorias que se han aplicado para llegar a un objetivo en común, reducir la tasa de extorsiones u otro tipo de organización criminal, provenientes de los establecimientos penitenciarios en el Perú.

Teniendo en cuenta el incremento de las extorsiones en el Perú, el gobierno ha implementado ciertas medidas para contrarrestar dicha conducta delincriminal, desde un control más riguroso para evitar el ingreso de terminales móviles a los diferentes establecimientos penitenciarios hasta la implementación de bloqueadores para restringir las comunicaciones ilegales de los internos con el exterior.

Siguiendo esa política, el Estado emitió ciertos dispositivos legales para regular esta problemática, los cuales desarrollaremos en el presente trabajo de investigación, siendo uno de ellos la instalación de un sistema de bloqueo de señales, cuyo objetivo es restringir la cobertura de señales radioeléctricas en los establecimientos penitenciarios. Esta última propuesta es una de las bases del postulado del presente trabajo de investigación que tiene la finalidad de analizar la eficacia de este mecanismo de regulación y determinar si realmente es la mejor herramienta de regulación, fiscalización y supervisión, frente a una presunta contravención de los derechos de las comunicaciones de la población que habita en las zonas cercanas a los establecimientos penitenciarios y frente a la obligación de cumplir con la norma por parte de las empresas operadoras de telecomunicaciones.

Es importante analizar desde un ámbito económico legal la factibilidad, eficiencia de la medida, así como sus beneficios, teniendo en cuenta el plan de expansión de infraestructura de telecomunicaciones que el Estado viene promoviendo dado el déficit de Infraestructura de Telecomunicaciones.

En ese sentido, una medida regulatoria debe estar orientada a incrementar los beneficios a la sociedad, por lo que de no saber escoger herramientas adecuadas, los resultados serían negativos, con costos significativos y daños irreparables, por lo tanto es importante garantizar la calidad de la regulación.

Si bien es cierto el objetivo es reducir la delincuencia y la inseguridad ciudadana, se puede producir un conflicto de derechos, por un lado el derecho de las telecomunicaciones de la población que habita alrededor de los establecimientos penitenciarios y la política sobre

expansión de infraestructura de telecomunicaciones que es determinante para construir una sociedad interconectada y desarrollada; mientras que por otro lado, se presenta la problemática en el control y organización de los establecimientos penitenciarios, siendo el principal problema el hacinamiento, siendo que aproximadamente la capacidad de los establecimientos penitenciarios es de 32,400 mil internos, sin embargo albergan a 72,300 mil internos, siendo más difícil la implementación de medidas regulatorias (Diario Uno, 2015)

Por lo tanto, es necesario describir y explicar el impacto regulatorio de las medidas elegidas por el Estado, que inciden en uno de los principales problemas del país que es la delincuencia, lo cual justifica y sustenta la importancia de la presente tesis.

1.5 Hipótesis

A tal efecto el planteamiento de la hipótesis es el siguiente:

El Estado Peruano ante el incremento de la tasa de extorsiones realizadas desde los establecimientos penitenciarios, ha implementado ciertas medidas para contrarrestar dicha conducta delincencial, desde un control más riguroso para evitar el ingreso de equipos móviles a dichos establecimientos hasta la implementación de equipos bloqueadores de señales radioeléctricas.

Por lo expuesto, la hipótesis que esbozo en la presente investigación se basa en sostener que la implementación de un sistema de bloque de señales radioeléctricas, no es la mejor solución regulatoria, debido a que en el panorama actual del país, su efectividad se encuentra condicionada a factores tales como la corrupción o la falta de capacitación de los funcionarios del INPE. Asimismo, a la fecha técnicamente no ha sido posible regular la potencia de los equipos bloqueadores para lograr un punto de equilibrio con la potencia de las señales radioeléctricas emitidas por las antenas pertenecientes a las empresas operadoras de telecomunicaciones, y así lograr bloquear dichas señales sin afectar a las zonas aledañas.

Por otro lado, se han identificado medidas regulatorias más eficientes y menos costosas. Una de ellas consiste en el incremento del control en el acceso a los establecimientos penitenciarios, mediante equipos tecnológicos que puedan detectar en el ingreso cualquier objeto prohibido tales como terminales móviles. Con dicha medida se reduciría la posesión

de equipos tecnológicos de los internos, en consecuencia se eliminaría progresivamente el uso indebido de las telecomunicaciones desde el interior de los establecimientos penitenciarios. Asimismo se debe fortalecer un plan operativo cuyo objetivo sea la reubicación de los principales establecimientos penitenciarios a zonas alejadas de la población, con dicha medida no se afectarían a las empresas operadoras, al no ser necesario desmontar antenas ni asumir costos por las afectaciones a los usuarios, ya que tampoco se causarían interferencias en los servicios legítimamente contratados por usuarios que viven o trabajan alrededor de dichos establecimientos.

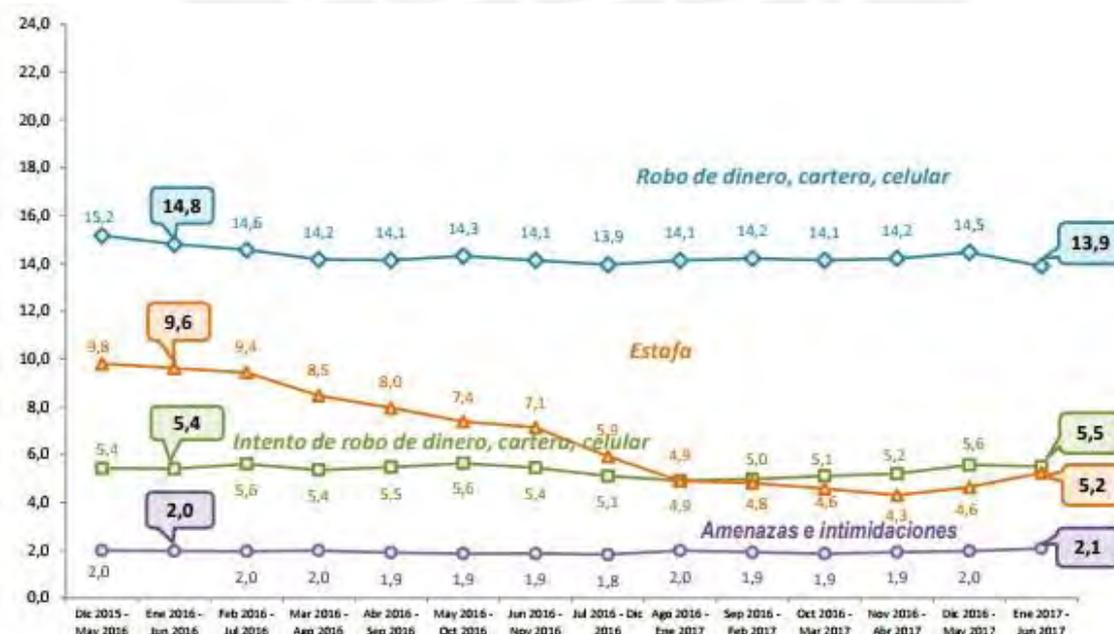
En ese orden de ideas, se refuerza la necesidad de realizar un análisis ex - ante y ex - post de la normativa, empezando a desarrollar una gobernanza regulatoria integral, eligiendo instrumentos regulatorios eficientes para lograr reducir los delitos perpetrados desde los establecimientos penitenciarios mediante el uso de la industria móvil.

Capítulo 2: Los establecimientos penitenciarios y las telecomunicaciones

2.1 Sistema Penitenciario Peruano

El sistema penitenciario forma parte de la administración de justicia, considerándose como una medida de última ratio contra la criminalidad. Al respecto, se evidencia un crecimiento de la tasa de delitos en el periodo computado desde el 2015 al 2017.

Gráfico 1: Población víctima del área urbana



Nota: Hecho delictivo es todo hecho que atenta o vulnera los derechos de una persona y conlleva al peligro, daño o riesgo.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2015-2017 (información preliminar).

Otro indicador que se ha evaluado es la percepción de inseguridad, es así que, a partir de los reportes del INEI, entre los delitos sobre los cuales la población percibe será una posible víctima, se encuentra la extorsión. Dicha percepción se ha incrementado sustancialmente de un índice de 16.9 registrado en el 2015, a un índice de 27,3 en el 2016. (INEI, 2017)

Tabla 1: Incidencia delictiva específica

Tipo de hecho delictivo	Julio 2015 – Diciembre 2015	Abril 2016 – Setiembre 2016
Estafa	32,9	36,3
Extorsión	16,9	27,3
Amenaza e intimidaciones	37,2	42,7

Fuente: INEI

Elaboración: Estadísticas de Seguridad Ciudadana

Por otro lado respecto a la POPE, al mes de abril 2017, es de aproximadamente 100,145 mil personas. Asimismo, de la información consolidada por el INPE, del total de la POPE, el 83.3% de internos cumple sentencia intramuros, mientras que el 16.7% cumple sentencia extramuros.

Tabla 2: Población Intramuros según la situación jurídica y género por Oficina Regional

OFICINAS REGIONALES	TOTAL GRAL	TOTAL		PROCESADO			SENTENCIADO		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL GENERAL	83,639	78,803	4,836	35,272	33,226	2,046	48,367	45,577	2,790
NORTE - CHICLAYO	15,616	14,840	776	7,319	6,920	399	8,297	7,920	377
LIMA - LIMA	40,497	38,217	2,280	16,831	15,905	926	23,666	22,312	1,354
SUR - AREQUIPA	3,646	3,380	266	860	796	64	2,786	2,584	202
CENTRO - HUANCAYO	6,344	5,927	417	2,180	2,043	137	4,164	3,884	280
ORIENTE - HUANUCO	5,621	5,285	336	3,359	3,165	194	2,262	2,120	142
SUR ORIENTE - CUSCO	4,823	4,487	336	2,137	1,983	154	2,686	2,504	182
NOR ORIENTE - SAN MARTIN	5,004	4,785	219	1,733	1,633	100	3,271	3,152	119
ALTIPLANO - PUNO	2,088	1,882	206	853	781	72	1,235	1,101	134

Fuente: Unidades de Registro Penitenciario (INPE , 2017)

Elaboración: INPE / Unidad de Estadística

Respecto, al número de internos reclutados en los establecimientos penitenciarios por la comisión del delito de extorsión, se estima al mes de abril de 2017, en 1,291 mil internos (1,5 % de la POPE). Siendo el Norte y Lima las zonas donde existe mayor número de internos.

Tabla 3: Población penal por el delito de extorsión según la Oficina Regional

Delito	Total	OFICINAS REGIONALES							
		Norte	Lima	Sur	Centro	Oriente	Sur Oriente	Nor Oriente	Altiplano
Extorsión	1,291	556	553	14	35	53	16	26	38

Fuente: Unidades de Registro Penitenciario

Elaboración: INPE/Unidad de Estadística (INPE , 2017)

Asimismo, del análisis de la población reingresante, se muestra que uno de los delitos respecto del cual existen más reincidentes es la extorsión. (INPE , 2017)

Por otro lado es importante conocer que la mayoría de la POPE se encuentra en los establecimientos penitenciarios de Lima Metropolitana y Trujillo, lo cual se condice con el alto número de extorsiones provenientes de dichos departamentos.

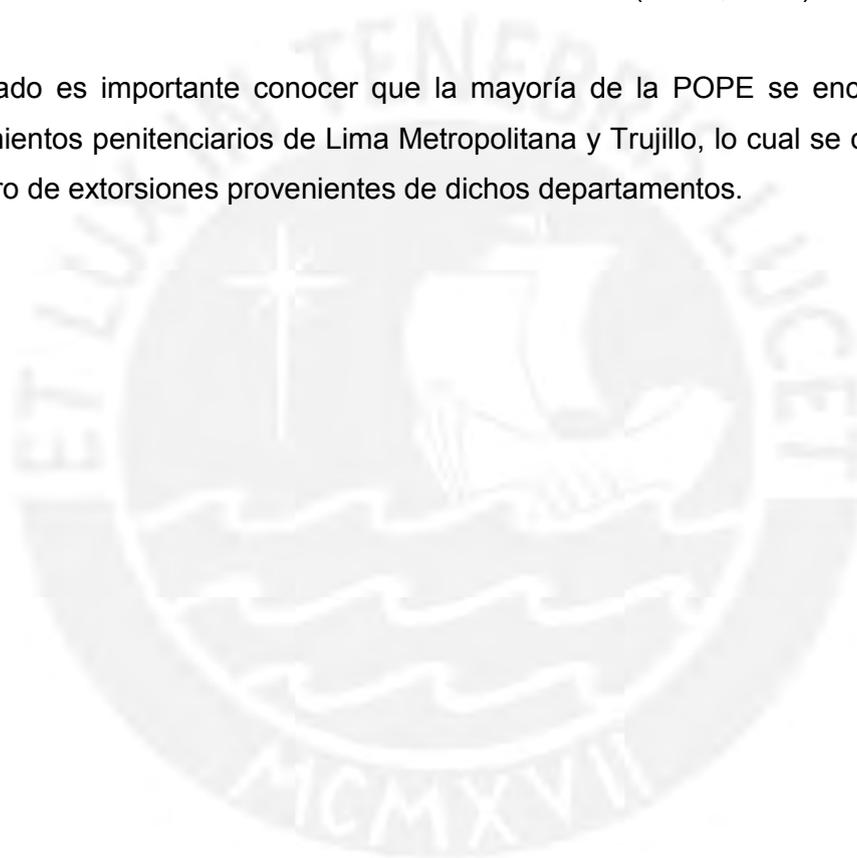
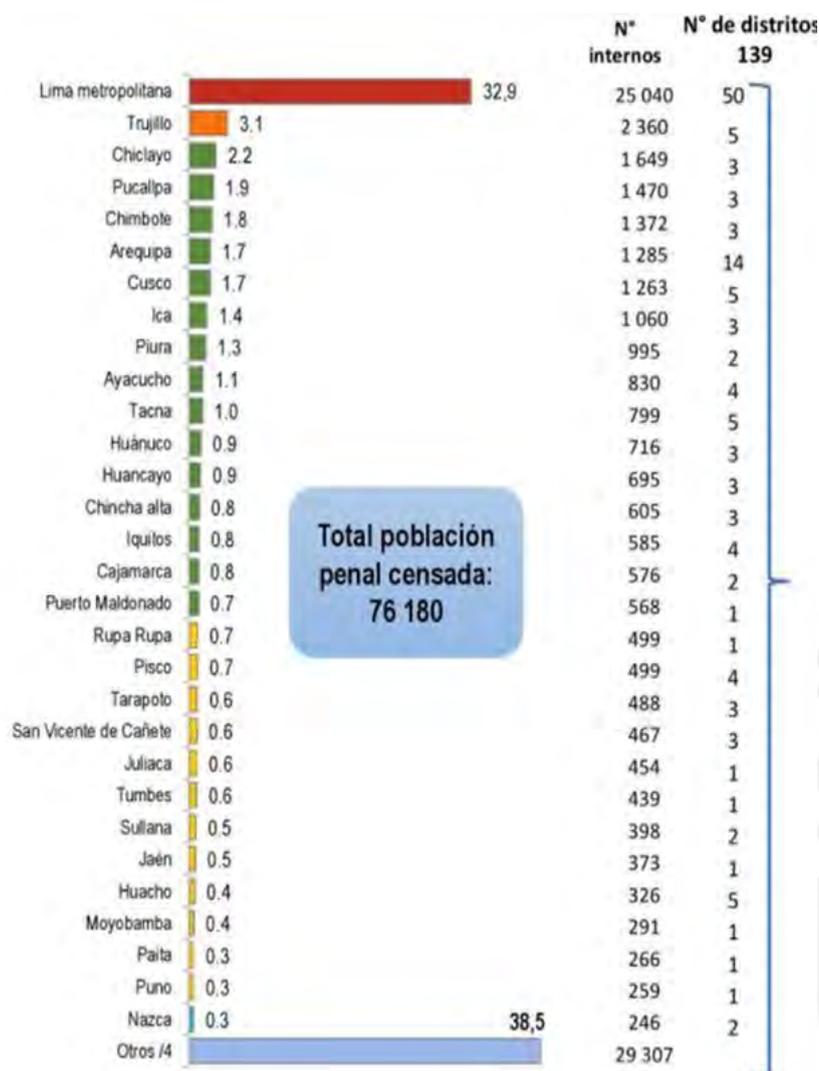


Gráfico 2: Población penitenciaria - 2016



4/ Comprende las ciudades de Barranca, Andahuaylas, Huaraz, Ilo, Moquegua, Huaral, Pasco, entre otras.

Nota: Se consideran ciudad mayor a 20mil habitantes

Fuente: INEI – Censo Nacional Penitenciario 2016

Con relación a la infraestructura, actualmente el Sistema Nacional Penitenciario cuenta con 69 establecimientos penitenciarios, de los cuales 50 se encuentran hacinados. Siendo el EP del Callao el más hacinado, con un porcentaje de sobrepoblación de 478%. (INPE , 2017)

La población penitenciaria se concentra en ocho regiones a nivel nacional, donde se han creado OR del INPE: OR Norte-Chiclayo (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Cajamarca); OR Lima (Ancash, Lima e Ica); OR Sur-Arequipa (Arequipa, Moquegua y Tacna); OR Centro-Huancayo (Junín, Huancavelica y Ayacucho); OR Oriente-Pucallpa

(Huánuco, Cerro de Pasco y Ucayali); OR Sur Oriente-Cusco (Apurímac, Cusco y Madre de Dios); OR Nor Oriente-San Martín (Amazonas, San Martín y Loreto); y OR Altiplano-Puno (Puno y parte de Tacna) (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos , 2015)

Debido a que alguno de ellos se encuentran en zonas urbanas de Lima Metropolitana y el departamento de Cusco, existe un proyecto de PROINVERSIÓN para la reubicación de cuatro establecimientos penitenciarios, para tal fin se busca la participación del sector privado en la construcción de nueva infraestructura penitenciaria, en zonas idóneas y con adecuados estándares de seguridad.

En todos los establecimientos penitenciarios, el problema de la inseguridad se va agravando con los años, un ejemplo de dicha realidad, es lo que sucede en el Centro Penitenciario de Piedras Gordas, en el cual a pesar de contar con los sistemas más modernos de seguridad, en comparación con otros establecimientos penitenciarios del país, se han presentado una serie de denuncias sobre corrupción, debido a que se permite el ingreso al penal de artículos prohibidos como terminales móviles, cámaras de video, entre otros, lo mismo sucede en el penal de Lurigancho, en el cual frecuentemente se informa mediante los medios de comunicación, una serie de sucesos inéditos^{4 5}, lo cual genera incertidumbre sobre la efectividad de la regulación.

2.2 Infraestructura de telecomunicaciones desplegada alrededor de los establecimientos penitenciarios

Respecto a la infraestructura de telecomunicaciones instalada alrededor de los establecimientos penitenciarios, se ha podido recabar información acerca del penal de Santa Mónica, San Pedro y Castro Castro, de cuyos gráficos siguientes se podrá apreciar que actualmente todas las empresas que operan en el Perú brindan el servicio de telecomunicaciones dentro de los 200 metros del perímetro de dichas instalaciones. Al respecto, cada punto representa una estación base, la cual puede albergar como mínimo una antena con una tecnología 2G, 3G o 4G, en algunos casos con dos o con tres tecnologías juntas.

⁴ <http://diariocorreio.pe/ciudad/penal-de-lurigancho-confirman-desaparicion-de-narco-durante-feria-en-centro-penitenciario-740795/>
<https://panamericana.pe/panorama/locales/224353-lurigancho-penal-fuga-lujos> Consulta: 17 de abril de 2017

Posiblemente dichas antenas del servicio móvil brindan cobertura a los establecimientos penitenciarios, las cuales deberán ser segmentadas o desmontadas conforme a la normativa vigente.

Gráfico 3: Estaciones base alrededor del EP Santa Mónica



Fuente: Empresas operadoras de telecomunicaciones

Elaboración: MTC

Gráfico 4: Estaciones Base alrededor del EP San Pedro - EP Castro Castro



Fuente: Empresas operadoras de telecomunicaciones

Elaboración: MTC

Asimismo, se ha recogido información de las estaciones base que son utilizadas para realizar llamadas desde los establecimientos penitenciarios, teniendo en cuenta sus coordenadas y el radio de cobertura de las mismas.

Tabla 4: Estimación del número de estaciones base (BTS) necesario para la determinación de las llamadas procedentes de telefonía móvil procedentes de los centros penitenciarios en el Perú

N°	PENITENCIARIA	LAT	LONG	Telefonica	Claro	Entel	Bitel	BTS actual ^{4/}
1	Cañete	-13.062239	-76.295807	1	1	1	2	5
2	Huaral	-11.545623	-77.160784	1	-	-	1	2
3	Ica	-14.094779	-75.732312	2	2	1	3	8
4	Callao	-12.018278	-77.136284	1	1	-	1	3
5	Ayacucho	-13.148031	-74.197352	-	-	-	1	1
6	Piura	-5.143108	-80.606564	1	1	1	-	3
7	Trujillo	-8.027996	-79.059145	1	-	-	-	1
8	Miguel Castro Castro	-11.983969	-76.989313	-	1	1	1	3
9	Chiclayo	-6.718467	-79.763070	1	1	1	1	4
10	Huacho	-11.089511	-77.624999	1	1	1	-	3
11	Huanuco	-9.966785	-76.253043	-	-	1	1	2
12	Ancon II	-11.812620	-77.118061	2	1	1	1	5
13	Pucallpa	-8.405529	-74.630973	2	1	1	1	5
14	Cusco	-13.543419	-71.893211	1	1	1	1	4
15	Ancon	-11.810703	-77.121690	2	1	1	1	5
16	Mujeres Chjorrillos	-12.173563	-77.019171	3	4	2	4	13
17	Huancayo	-12.086795	-75.241761	-	-	-	-	-
18	Chimbote	-8.997190	-78.560893	2	1	-	2	5
19	Arequipa	-16.486871	-71.505184	-	-	-	1	1
20	Iquitos	-3.771191	-73.273551	1	1	2	2	6
21	Tarapoto	-6.476400	-76.361216	4	1	1	1	7
22	Cajamarca	-7.189559	-78.486540	-	1	-	-	1
23	Juliaca	-15.492012	-70.163358	-	-	-	-	-
24	Moyobamba	-6.039184	-76.979578	2	-	1	-	3
25	Huaraz	-9.527079	-77.534445	3	1	3	1	8
26	Chachapoyas	-6.160676	-77.868258	-	-	-	1	1
27	Chanchamayo	-11.053889	-75.322332	-	-	-	-	-
28	Tacna	-17.998947	-70.216410	1	1	-	-	2
29	Lurigancho primera etapa	-11.992393	-76.996854	1	1	2	1	5
30	Puno	-15.818977	-70.038812	-	-	-	-	-
31	Puerto Maldonado	-12.598993	-69.199859	1	1	-	1	3
32	Tumbes	-3.533325,	-80.378690	3	2	2	3	10
33	Chincha	-13.377377	-76.080664	1	1	1	1	4
Total				38	27	25	33	123

2.3 Entidades involucradas en la regulación del uso de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios

Cabe señalar que, mediante la Ley N° 30336, se delegó al Poder Ejecutivo, la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, así como fortalecer la seguridad (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015). En ese sentido, se estableció la facultad de legislar para mejorar el Sistema Penitenciario Nacional, entre otras, en materia de seguridad, vigilancia y control. Por lo que en el marco de dichas facultades, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1229. (CONSEJO DE MINISTROS , 2015)

Las siguientes entidades son las encargadas de emitir e implementar medidas respecto al mejoramiento del sistema penitenciario:

- **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

El MINJUS es la entidad encargada de alentar el acceso a la justicia y a la protección de los Derechos Humanos, en ese contexto, conforme lo establece el Decreto Legislativo N° 1299 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016), el MINJUS es competente en Política Penitenciaria, en ese sentido debe formular políticas que contribuyan a la reinserción social de los internos, y diseñar estrategias para mejorar las medidas de seguridad, entre otros.

- **Instituto Nacional Penitenciario**

El INPE es un organismo público ejecutor y rector del sistema penitenciario adscrito al MINJUS, con personería jurídica de derecho público y autonomía económica y administrativa, conforme lo establece del Decreto Legislativo N° 1328 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA , 2017). Por lo expuesto, tiene como función ejercer la rectoría del sistema penitenciario nacional, reinseriendo social y positivamente a la población penitenciaria, con condiciones de vida adecuadas. Para dicho propósito, se han presentado diversos planes de reformas para lograr fortalecer la gestión institucional. El INPE es responsable de la seguridad de los internos a cargo, de la provisión de condiciones de vida digna y de brindar un tratamiento eficaz para la resocialización de la población penitenciaria.

Por otro lado en materia de telecomunicaciones, las siguientes entidades son las responsables del desarrollo del sector, garantizando que se presten servicios de telecomunicaciones de calidad logrando satisfacer las necesidades requeridas:

- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el encargado de formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo, por lo que tiene competencia para fijar la política de telecomunicaciones, tomando medidas que garanticen el buen uso del espectro radioeléctrico, como recurso natural escaso, y que la prestación de los servicios se rija por la normativa sectorial.⁶

- **Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones**

El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones es el organismo encargado de velar por el buen desempeño del sector telecomunicaciones, promoviendo la competencia y buscando el bienestar de los usuarios de los servicios. A la vez se encarga de normar y regular los servicios públicos de telecomunicaciones.⁷

2.4 Marco Normativo

El Estado frente a la problemática ha emitido una serie de normas las cuales tienen como finalidad contrarrestar las llamadas extorsivas que se realizan frecuentemente desde los establecimientos penitenciarios. Cabe señalar que las medidas implementadas para la seguridad implican un gasto equivalente al 4.5% del PBI, según cifras de la CCL. Asignándose para el 2015, aproximadamente 5,925 millones de nuevos soles al año para mantener el orden público y la seguridad (Diario Perú 21 , 2015)

⁶ Conforme lo establece la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC

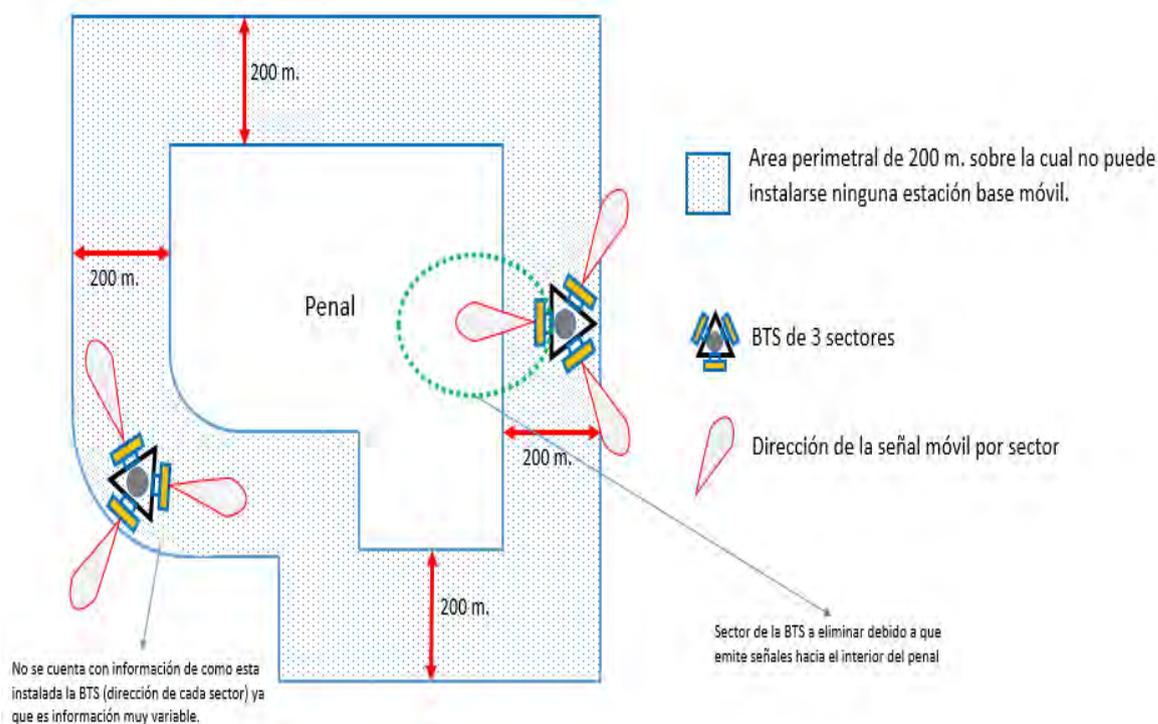
⁷ Conforme la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores y el Decreto Supremo 042-2005-PCM, mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley Marco de los Organismos Reguladores.

AÑO	TITULO	NUMERO DE NORMA	DESCRIPCION
1999	Modifican Decreto que declaró como zona reservada las áreas donde funcionan los establecimientos penitenciarios y dependencias conexas. (MINJUS , 1999)	Decreto Supremo N° 002-99-JUS	Dicha norma extiende la Zona Reservada, establecida como un área territorial intangible paralela al límite del terreno donde se encuentran ubicados los EP de 70 metros a 200 con prohibición expresa de construir viviendas u otro tipo de edificaciones.
2004	Ley que establece el uso de locutorios en los establecimientos penitenciarios de máxima seguridad. (CONGRESO DE LA REPÚBLICA , 2004)	Ley N° 28420	Establece el uso de locutorios en los establecimientos penitenciarios de máxima seguridad para los familiares y visitas especiales, así como -en casos excepcionales- para los abogados defensores.
2005	Reglamento del Uso de Locutorios en los Establecimientos Penitenciarios y en el Centro de Reclusión de Máxima Seguridad de la Base Naval del Callao (MINJUS , 2005)	Decreto Supremo N° 006-2005-JUS	Aplica extensivamente lo estipulado para el uso de locutorios, al Centro de Reclusión de Máxima Seguridad de la Base Naval del Callao. Asimismo, establece que el diseño arquitectónico de los locutorios debe ser compatible con el respeto de la dignidad de la persona humana.
2011	Código de Ejecución Penal (CONGRESO DE LA REPÚBLICA , 2011)	Decreto Legislativo N° 654	El artículo 37 reconoce el derecho de los internos a comunicarse periódicamente con el exterior respetando su intimidad. Asimismo, establece la obligación de la Administración Penitenciaria de estimular las comunicaciones y visitas beneficiosas, evitando el contacto con el exterior que resulte perjudicial.
2011	Modifican el Reglamento del Código de Ejecución Penal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2003-JUS (MINJUS, 2011)	Decreto Supremo N° 006-2011-JUS	Prohíbe expresamente por parte de los internos el uso de cualquier otro servicio de telecomunicaciones que permita la transmisión de voz y/o datos, distinto a los teléfonos públicos y locutorios instalados para tal efecto. Asimismo está prohibido el ingreso a los establecimientos penitenciarios de cualquier equipo que permite las comunicaciones. El Instituto Nacional Penitenciario implementará un Registro de todos los equipos terminales móviles y de SIM CARD de las personas autorizadas. Por lo que las empresas operadoras de los servicios públicos móviles realizarán el corte del servicio y/o el bloqueo del equipo terminal móvil, cuando constaten el uso prohibido establecido, de acuerdo a los criterios del OSIPTEL.

2011	<p>Determinan criterios y procedimiento que serán utilizados por las empresas operadoras de servicios públicos móviles para proceder al corte del servicio y bloqueo del equipo terminal móvil en los casos de uso prohibido.</p> <p>(OSIPTEL, 2011)</p>	<p>Resolución de Consejo Directivo N° 112-2011-CD-OSIPTEL</p>	<p>Establece los criterios para realizar el corte del servicio y el bloqueo del equipo terminal móvil por uso prohibido, entre los cuales se encuentra la dispersión de las comunicaciones salientes, el horario atípico y los reiterados intercambios de SIM CARD.</p>
2012	<p>Ley que incorpora diversos artículos al Código Penal relativos a la Seguridad en los centros de detención o reclusión.</p> <p>(CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2012)</p>	<p>Ley N° 29867</p>	<p>Establece la prohibición de ingresar aparatos electrónicos o materiales para elaborarlos. Asimismo, prohíbe la posesión de teléfonos celulares o, armas, municiones o materiales explosivos, inflamables, asfixiantes o tóxicos en establecimientos penitenciarios</p>
2012	<p>Decreto Supremo que regula la operación de equipos bloqueadores o inhibidores de señales radioeléctricas en los establecimientos penitenciarios y centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación y cautela el derecho de las personas a usar y prestar servicios de telecomunicaciones en los exteriores de estos establecimientos.</p> <p>(MTC, 2012)</p>	<p>Decreto Supremo N° 012-2012-MTC</p>	<p>Regula la instalación y operación de equipos bloqueadores o inhibidores de señales radioeléctricas de los servicios de telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios que conforman el Sistema Nacional Penitenciario y en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación.</p> <p>Dichos equipos no deben afectar el derecho de toda persona a usar y prestar servicios de telecomunicaciones en los exteriores de los EP y se debe cumplir con presentar la debida documentación técnica de los equipos bloqueadores conteniendo las especificaciones técnicas de su operación, entre otros.</p>
2015	<p>Regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación, en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.</p> <p>(CONGRESO DE LA REPÚBLICA , 2015)</p>	<p>Decreto Legislativo N° 1182</p>	<p>Regula el acceso de la unidad especializada de la PNP, en casos de flagrancia delictiva, a la localización o geolocalización de teléfonos móviles o dispositivos electrónicos de naturaleza similar</p> <p>En la Quinta Disposición Complementaria Final, establece que los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones implementarán mecanismos de advertencia al destinatario de una comunicación producida desde un establecimiento penitenciario o de inmediaciones a este, a través de un mensaje previo indicando esta circunstancia. (CONGRESO DE LA REPÚBLICA , 2015)</p>

2015	Decreto Legislativo que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios. (MINJUS , 2015)	Decreto Legislativo N° 1229	<p>Se declara por razones de interés y seguridad pública proteger y restringir el acceso al área de 200 metros ubicado en el perímetro de los establecimientos penitenciarios, la cual es considerada como zona intangible, inalienable e imprescriptible. Sobre el área señalada en el párrafo anterior no se podrá realizar ninguna actividad comercial, de vivienda o con fines de habilitación urbana. Ninguna empresa operadora podrá colocar antenas de telefonía móvil o satelital.</p> <p>Asimismo, las empresas operadoras de telefonía móvil y/o satelital que cuenten con antenas instaladas a la vigencia del presente decreto legislativo, quedan prohibidas de emitir señal hacia el interior y sobre los establecimientos penitenciarios, por razones de seguridad pública. En caso no pueda segmentarse, deben ser retiradas, bajo sanción de desmontaje de la antena. (MINJUS , 2015)</p>
2016	Reglamento del Decreto Legislativo N° 1229, que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios. (MINJUS, 2016)	Decreto Supremo N° 007-2016-JUS	Regula la instalación de dispositivos para bloquear señales, los cuales deberán implementarse en base a criterios técnicos adoptando las mejores prácticas internacionales en la materia, especialmente aquellas referidas a evitar la manipulación o alteración del funcionamiento de dichos equipos por personal no autorizado y la afectación perjudiciales a los servicios públicos y privados de telecomunicaciones. (MINJUS, 2016)
2016	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. (MTC, 2016)	Resolución Ministerial N° 954-2016-MTC-01.03	<p>Establece los procedimientos aplicables a la instalación y operación de equipos bloqueadores de señales radioeléctricas de los servicios de telecomunicaciones, en establecimientos penitenciarios, así como los procedimientos aplicables a la medición de las señales de los operadores de servicios de telecomunicaciones hacia dichos establecimientos penitenciarios.</p> <p>Asimismo establece las características técnicas de la operación de los equipos bloqueadores, los cuales deben garantizar un nivel de recepción menor o igual a -100 dBm en el límite de la Zona de Intangibilidad. (MTC, 2016)</p>

Gráfico 5: Diagrama de aplicación del Decreto Legislativo N° 1229



Elaboración: MTC

2.5 El Derecho del Interno a la comunicación

A lo largo del tiempo se ha presentado un acelerado crecimiento de la población penitenciaria, no existiendo una proporción con el personal encargado de su vigilancia y las medidas de seguridad implementadas en los establecimientos penitenciarios. La situación del delito y las continuas exigencias de la población de ajusticiamiento penal, son unas de las causas de este problema mundial, sin embargo se debe tener en cuenta que el aumento en la rigurosidad de las penas no es la solución más razonable de reducir la criminalidad, por lo que deberán tomarse medidas más sostenibles en el tiempo.

Actualmente se lucha por el respeto de los derechos de los internos, y no se permiten las prácticas abusivas en su contra, en ese sentido, conforme la normativa vigente en materia de ejecución penal, se debe respetar dentro de los establecimientos penitenciarios el derecho a la vida y el derecho a la salud, los cuales diariamente corren peligro debido al hacinamiento, que es también causa de la proliferación de enfermedades. Por otro lado, se debe resguardar el derecho al proceso de re-sociabilización, teniendo acceso al estudio y al trabajo, lo cual permite que los internos ocupen la mayor parte del tiempo realizando

actividades productivas, evitando así situaciones de violencia, así como, el derecho de los internos por mantenerse comunicados con el exterior, el cual desarrollaremos más adelante.

Se establece constitucionalmente como principio que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del interno a la sociedad⁸. En ese sentido, en cumplimiento al mandato constitucional, mediante el Decreto Legislativo N° 654, se reconoce el derecho del interno a comunicarse periódicamente en forma oral o escrita con sus familiares u otras personas.⁹

Por otro lado, se determinó que el interno tiene derecho a comunicarse en forma oral y escrita, en los ambientes acondicionados en los establecimientos penitenciarios, de acuerdo con el horario y medidas de seguridad establecidas por el Consejo Técnico Penitenciario, salvo orden judicial de incomunicación¹⁰. Asimismo, se estableció la instalación de teléfonos públicos exclusivamente en cabinas con accesos comunes en los establecimientos penitenciarios salvo excepciones.¹¹

Sin embargo el ejercicio de este derecho no es ilimitado, por lo que se incorporaron algunas disposiciones mediante las cuales se especifica que los internos están prohibidos de usar cualquier servicio de telecomunicaciones que no sean los teléfonos públicos y locutorios instalados para tal fin en los establecimientos penitenciarios¹². Asimismo, se prohibió el ingreso de equipos terminales y sus componentes, tales como equipos celulares, satelitales, radios transceptores, y cualquier otro que permita la transmisión de voz y/o datos; incorporándose en el ordenamiento legal como delitos, el ingreso indebido de todo tipo de equipos o sistema de comunicación a los establecimientos de detención o reclusión o de materiales para su elaboración, así como la posesión indebida de teléfonos celulares¹³.

La comunicación que mantenga el interno con el exterior, debe ser beneficiosa para su tratamiento, evitando aquellas que resulten perjudiciales o motiven al interno a la

⁸ Inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú

⁹ Artículo 37 del Código de Ejecución Penal, promulgado por el Decreto Legislativo N° 654

¹⁰ Conforme el artículo 19 del Reglamento del código de ejecución penal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2003-JUS

¹¹ Contemplado en el artículo 37 del Reglamento del código de ejecución penal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2003-JUS

¹² Incorporadas mediante el Decreto Supremo N° 006-2011-JUS

¹³ Ley 29867, mediante el cual se incorporó al Código Penal los artículos 368-A, 368-B y 368-D

realización de actividades ilícitas o vinculación con personas aún involucradas con el entorno criminal. El acceso a la información y la interacción con familiares u otras personas deben brindarse de la mejor forma, en ese aspecto, a pesar de privar de la libertad a una persona, se debe velar por el respeto de su dignidad.

Por consiguiente, es importante la intervención de organismos que ayuden en el desarrollo de las funciones del personal de los establecimientos penitenciarios, principalmente en su tarea de rehabilitar a la sociedad a los internos, además de alentarlos para que mantengan o establezcan relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer los intereses de su familia así como su propia readaptación social, conforme las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. (ACNUDH)

En determinados países donde los recursos destinados al mejoramiento de la infraestructura penitenciaria son escasos, el mantenimiento de los vínculos con la familia y la sociedad puede ser el único medio disponible para mitigar los efectos nocivos de la prisión y facilitar la reinserción. (UNODC, 2010) En ese orden ideas, la conexión del interno con el exterior influye considerablemente en su comportamiento, por lo tanto el control de las telecomunicaciones debe ser eficiente.

Por otro lado, respecto a la realidad que se vive en los establecimientos penitenciarios, se han recogido declaraciones anónimas de los internos, por instituciones que investigan dicha problemática, mediante las cuales aparentemente se describe una grave vulneración de sus derechos:

“En el caso del teléfono, cuentan con dos equipos de teléfono público, el mismo que es utilizado en un horario establecido por el INPE, el mismo que ha dado lugar a pago de coimas para el uso del teléfono fuera de los horarios establecidos”(E.P. de Sentenciados de Huamancaca - Huancayo)” (CEAS , 2006)

“Sobre el teléfono, es un dolor de cabeza constante, pues para una población de casi mil internos sólo contamos con un teléfono, y hay que hacer largas colas que demoran como dos horas a más, para efectuar una llamada (...) ante esto, se suma la arbitrariedad y abusos que vienen cometiendo malos empleados del INPE, ya que los días viernes al mediodía retiran el servicio telefónico, argumentando que el área de trabajo cierra a esa hora. Todas estas restricciones se cumplen siempre y cuando uno no tenga un sol en el bolsillo para poder pagar al técnico que está

encargado del área del teléfono; y por el contrario, ven a esta zona, como un lugar donde comercializar con la necesidad del interno". (Los internos del E.P de Pucallpa). (CEAS , 2006)

Por lo que la situación en la que viven los internos se debe a las malas condiciones de la infraestructura, a la falta de organización y recursos, lo cual no facilita la labor de las autoridades de desarticular las organizaciones criminales que se forman o se consolidan dentro de los establecimientos penitenciarios.

2.6 Situación actual del acceso a las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios

Dentro del Plan Bicentenario, El Perú hacia el 2021, se prioriza la seguridad ciudadana, en ese sentido se viene supervisando la situación del Sistema Penitenciario, determinándose como los principales problemas de dicho sistema, la sobrepoblación, el hacinamiento, la insuficiente asignación de recursos y los casos de corrupción. Dicha problemática ha puesto en riesgo el cumplimiento de los objetivos que cada establecimiento penitenciario tiene establecido para la reinserción de los internos a la sociedad.

Entre los problemas que afronta la administración penitenciaria se encuentra la sobrepoblación y el uso indebido de las telecomunicaciones. Por lo que es importante realizar un análisis de la regulación sobre el control y la supervisión del uso de los servicios de telecomunicaciones, ya que si bien es cierto los internos están privados de su libertad siguen gozando de derechos tales como el derecho de la comunicación. Sin embargo, los controles implementados son burlados fácilmente, situación preocupante debido al incremento del porcentaje de terminales móviles que se incautan, teniendo en cuenta que el número total de equipos que ingresan es mayor, debido a las destrezas de los internos para ocultar dichos equipos, y los casos de corrupción.

Tabla 5: Requisas realizadas de enero al 11 de noviembre de 2015

Establecimiento Penitenciario	Número de Requisas	Cantidad de Celulares encontrados
Ancón I	125	588
Ica	91	461

Piura	91	409
Trujillo	61	260
Miguel Castro Castro	50	929
Chimbote	46	321
Huaral	35	288
Callao	25	200

Fuente: INPE

Elaboración: Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria

Es por ello que en el marco de una política nacional de reforma, el Consejo Directivo del OSIPTEL, implementó una serie de procedimientos para que las empresas operadoras realicen el corte de líneas y el bloqueo de terminales móviles, en caso se constate el uso prohibido de dichos equipos en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional.

Asimismo, conforme la normativa descrita se reprime con pena privativa de libertad a quien ingresa, intenta ingresar o permite el ingreso de equipos que sean utilizados para realizar llamadas extorsivas. Sin embargo, continuamente los medios de comunicación nos informan sobre diferentes delitos organizados al interior de los establecimientos penitenciarios, tal como el sonado caso del delincuente denominado “Caracol”, que durante su encierro en el penal Sarita Colonia del Callao, realizaba extorsiones y controlaba a las principales autoridades del sector. (Diario El Comercio, 2016)

Lo cual no solo sucede en el ámbito nacional, sino internacionalmente, como en Brasil, donde la accesibilidad al teléfono celular se ha convertido en un grave problema. Siendo que en el año 2006, se orquestaban disturbios sincronizadamente utilizando estos medios de comunicación, atacando estaciones de policía. Asimismo, se descubrió una red de clonación de números de teléfonos celulares para uso ilegal, por lo que se aprobaron medidas que controlaban las señales de las antenas de comunicación. Sin embargo, el control del ingreso de los equipos móviles a los establecimientos penitenciarios es insuficiente. (The Washington Post Company, 2006)

Asimismo, esta situación se incrementa en los Estados Unidos, por lo que para evitar que se usen dichos dispositivos móviles para comprar drogas, intimidar testigos o planificar algún crimen, en muchos estados se ha calificado como un delito grave el hecho que un interno tenga en posesión un equipo móvil o que una persona ingrese estos equipos al establecimiento penitenciario. (The New York Time , 2004)

Cabe señalar, que a lo largo del tiempo, con el avance de la tecnología se han desarrollado nuevas formas de comunicación (Skype, Facebook, WhatsApp), y la venta de equipos móviles más sofisticados y modernos. Dichos equipos son fabricados con metal, por lo que deberían ser fáciles de detectar, sin embargo existe un problema de corrupción grave, por lo que es probable que los miembros del personal de seguridad permitan el ingreso de dichos equipos o no tengan los equipos tecnológicos necesarios para detectarlos.

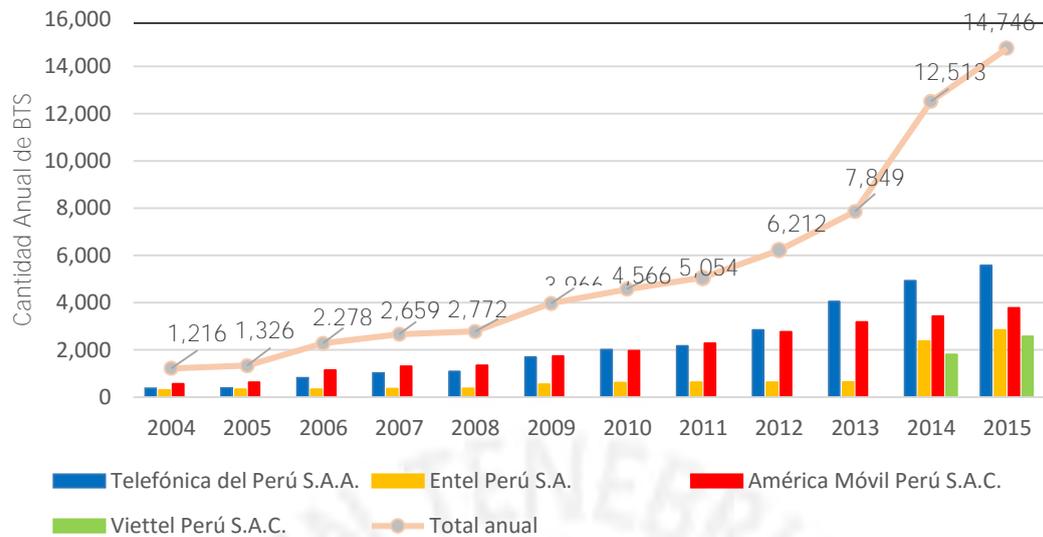
En ese sentido, actualmente no existe control total del uso indebido de las telecomunicaciones dentro de los establecimientos penitenciarios, principalmente porque aún no se puede implementar medidas de seguridad eficientes para evitar el ingreso de los equipos móviles, siendo uno de los motivos del fracaso regulatorio, así como por la corrupción latente en la administración y la falta de presupuesto destinado para la implementación de sistemas de detección en el ingreso de dichos establecimientos.

2.7 Breve reseña de la situación actual del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones

En función, del control de las telecomunicaciones de los establecimientos penitenciarios, es preciso hacer una breve descripción de la situación del sector de telecomunicaciones. El mercado de las telecomunicaciones en el Perú se expandió en el año 1990, mediante la digitalización de las telecomunicaciones (audio, video y datos), lo cual ha permitido que se desarrolle lo que se conoce como la “convergencia” (Nuevas rutas para una mejor regulación, 2012), sufriendo un cambio estructural con la privatización de las empresas de telecomunicaciones de propiedad estatal, introduciendo importantes flujos de inversión, permitiendo la expansión de la red y mejorando la calidad del servicio.

A lo largo del tiempo se ha incrementado la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, sin embargo, las estaciones instaladas son insuficientes para atender la demanda, requiriéndose instalar más de 14,000 mil nuevas estaciones para brindar un servicio con mayor cobertura. Tal como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 6: Despliegue de Infraestructura de Telecomunicaciones



Fuente: Empresas Operadoras de Telecomunicaciones
Elaboración: MTC

Por lo que se busca promover un compromiso de los Gobiernos Locales para que faciliten el despliegue de infraestructura de redes móviles, así como incentivar al cambio de percepción de la población respecto del posible daño en la salud que produce la radiación de las antenas de telecomunicación. Al respecto, a pesar que la OMS ha descartado cualquier tipo de vinculación entre las enfermedades y la radiación no ionizante de la infraestructura de telecomunicaciones, la población, en su mayoría de zonas urbanas, está en contra de la instalación de dichas infraestructuras y por lo tanto exponen su disconformidad ante las autoridades locales para evitar que se les otorgue las autorizaciones correspondientes a las empresas operadoras de telecomunicaciones o en el peor de los casos se ordene el desmantelamiento de infraestructura desplegada. (Diario El País, 2017)

A pesar del esfuerzo de algunos Gobiernos Locales, por ceñirse a los planes nacionales del Gobierno Central, tales como Pucusana, Breña y Lurigancho los cuales cuentan con mejor conectividad móvil, algunos distritos de Lima continúan imponiendo trabas a las operadoras de telecomunicaciones, incrementándose la carga judicial al iniciarse regularmente procedimientos contenciosos administrativos en contra de las empresas operadoras de telecomunicaciones. (OSIPTEL , 2015)

La relación entre la cantidad de infraestructura desplegada por los operadores de telecomunicaciones es uno de los factores que impacta en la calidad del servicio brindado

a la población. Por lo tanto la brecha de infraestructura genera interferencias de la señal emitida por las estaciones bases.

Por lo tanto, se necesita cubrir la demanda actual, incentivando que el despliegue de infraestructura se realice en forma estratégica y ordenada de acuerdo a estándares internacionales, con la finalidad de lograr mayor cobertura, mediante el uso de celdas más pequeñas (micro celdas, pico celdas y femto celdas), mejorando a la vez el impacto urbanístico a través de planes de mimetización progresiva.

Capítulo 3: Análisis de Impacto Regulatorio

3.1 Test de Proporcionalidad desarrollado en la Jurisprudencia Constitucional

El Principio de Proporcionalidad ha tomado un lugar importante en las políticas públicas, debido a que conforme pasa el tiempo, con las innovaciones en tecnología y el desarrollo económico, se exige que las medidas regulatorias sean de calidad y tengan objetivos claros. En ese sentido el Principio de Proporcionalidad es utilizado como un mecanismo para establecer si las intervenciones del poder político, es decir, las políticas públicas, se han desarrollado asertivamente cumpliendo con lo establecido en la Constitución Política del Perú.

Los derechos fundamentales de la persona, deben ser protegidos por el Estado, quien está obligado a legislar del modo que más favorezca a todos los sectores involucrados. Teniendo en cuenta que no en todos los casos únicamente se debe determinar la constitucionalidad de la intervención pública sino también la de su no intervención.

Específicamente dicho principio se encuentra contemplado en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que cuando se restringen o suspenden derechos, el órgano jurisdiccional debe examinar la razonabilidad y la proporcionalidad, lo cual tiene una interpretación amplia y no solo se ajusta para actos restrictivos sino para cualquier ámbito del derecho.

Cabe señalar, que dicho principio es de aplicación para todo el ordenamiento jurídico peruano, cuya finalidad es determinar si la medida aplicada justifica la afectación de uno o más derechos constitucionales, por lo tanto la relación de equilibrio entre las medidas regulatorias aplicadas y el respeto por los derechos fundamentales de la persona, se

evalúa mediante los criterios sobre proporcionalidad establecidos en la Jurisprudencia Constitucional.

En ese orden de ideas, el Test de Proporcionalidad ha sido recogido por el Tribunal Constitucional, definiéndolo como un mecanismo de control de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de sus facultades discrecionales, exigiéndoles que sigan criterios de racionalidad.¹⁴

Precisamente por eso, el principio de proporcionalidad está integrado por criterios o herramientas que permiten sopesar la licitud de todo límite regulatorio. A continuación se describen los criterios que se han aplicado en sentencias constitucionales:

- a) La existencia de un fin constitucionalmente legítimo: El primer criterio a tener en cuenta, se relaciona con la legalidad de la medida, la cual deberá estar recogida en la Constitución o no deberá estar prohibida expresa o implícitamente, de esta manera se restringirán aquellas medidas que no han sido justificadas debidamente. Por lo tanto se establece que la medida debe guardar dos características importantes: ser constitucionalmente permitida y socialmente relevante. (Córdova, 2004)
- b) Principio de idoneidad: Mediante este segundo criterio de evaluación, se determina si la medida es adecuada para lograr el fin desarrollado en el criterio de evaluación contenido en el punto a). Por lo tanto se evalúa si la medida facilita y es capaz de la consecución de la finalidad perseguida o por otro lado si la dificulta.
- c) Principio de necesidad: El criterio que evalúa la necesidad de la medida, consiste en determinar que la medida elegida sea la menos restrictiva que otras medidas. En consecuencia, este segundo paso del análisis implica realizar un análisis comparativo de los beneficios y costos de las medidas alternativas. (Prevost, 2008) Para lo cual deben tomarse en consideración diversos elementos, tales como el costo de su implementación en tiempo y en recursos.

¹⁴ Sentencia emitida mediante el Expediente N° 0050-2004-AI/TC del 3 de junio de 2005, foja 109

- d) Principio de proporcionalidad en sentido estricto: La última exigencia que debe contener una medida regulatoria, se refiere al equilibrio razonable entre los costos y beneficios. Por lo tanto para que la medida realmente sea la adecuada el grado de satisfacción que se logre con su implementación deberá ser mayor al grado de afectación.

En ese sentido, la implementación de bloqueadores de señales radioeléctricas, podría afectar algunos derechos, tales como el derecho de las comunicaciones de las personas que viven en zonas aledañas a los establecimientos penitenciarios, asimismo, puede implicar altos costos de adaptación a las empresas operadoras de telecomunicaciones.

En ese orden de ideas, cabe preguntarse si realmente dicha medida garantiza que se reduzcan las comunicaciones ilícitas dentro de los establecimientos penitenciarios. Como se ha podido revisar en legislaciones de otros países, no existe una opinión consensuada respecto a la instalación de los bloqueadores, sin embargo se han implementado estos equipos sin éxito, ya que no se han logrado los objetivos esperados para resguardar la tranquilidad y seguridad de toda la población ante la preocupante tasa de delitos cometidos o planificados desde los establecimientos penitenciarios.

A pesar que en el Perú se emitió un Protocolo Técnico¹⁵, el cual establece lineamientos que deben cumplir los equipos bloqueadores o inhibidores, para evitar cualquier afectación a los servicios que prestan las empresas operadoras de telecomunicaciones, tales como nivel de recepción, identificador de fallas en operación, entre otros; otro problema identificado de los bloqueadores es la dificultad técnica para lograr su correcto funcionamiento.

Sin embargo, pese a todos los esfuerzos por asegurar que la norma emitida cumpla con el objetivo para el cual fue emitida, a la fecha no se puede garantizar el correcto funcionamiento de los equipos bloqueadores. Paralelamente, continúan los problemas del sistema penitenciario, tales como el ineficiente control en el ingreso o la corrupción de funcionarios. Por lo que dicha medida no constituye por sí sola una medida idónea. Bajo el análisis de proporcionalidad, la medida regulatoria no parece ser la mejor opción ya que

¹⁵ En México se realizó el RIA de la Disposición técnica ift-010-2016: especificaciones y requerimientos de los equipos de bloqueo de señales de telefonía celular, de radiocomunicación o de transmisión de datos e imagen para uso exclusivo dentro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/airbloqueadores28jun2016.pdf> Consulta: 7 de enero de 2014.

se encuentran muchas falencias para lograr su óptimo funcionamiento, evidenciándose que existen problemas directos que primero deben afrontarse para lograr resultados exitosos.

En suma, la protección del derecho a la seguridad puede lograrse con un plan estratégico cuya finalidad sea reducir los niveles de criminalidad sin afectar los derechos de otras personas ni afectar a la expansión del sector de las telecomunicaciones.

Por otro lado debe evaluarse la afectación a las empresas operadoras, quienes deben sujetarse a ciertas medidas técnicas contempladas en el protocolo técnico, así como a otras medidas tales como segmentar la señal de la infraestructura instalada alrededor de los establecimientos penitenciarios a fin de no prestar ningún servicio a dicha área, o el desmantelamiento de aquellas instaladas en la Zona Intangible.

Se encuentra expresamente establecido en la normativa penal vigente que los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, sólo podrán ser restringidos, si la Ley lo permite y con las garantías previstas en ella. Por lo tanto deben existir suficientes elementos de convicción para que se restrinja un derecho.

En un caso determinado al existir colisión entre derechos, la ponderación actúa como una manera de dar prioridad a un derecho que pueda beneficiar en mayor porcentaje que otro. Cabe precisar que los derechos fundamentales se encuentran recogidos expresamente en el artículo 2 del capítulo I de la Constitución Política del Perú, así como en Tratados Internacionales.

En ese sentido, conforme la jurisprudencia constitucional el Test de Proporcionalidad debe contener la siguiente estructura:

Tabla 6: Test de Proporcionalidad

MEDIDA REGULATORIA – BLOQUEADORES DE SEÑALES RADIOELÉCTRICAS	
Derecho vulnerado	Acceso a las comunicaciones
Finalidad de la norma	Seguridad ciudadana
Idoneidad	La medida restrictiva no constituye una herramienta adecuada para la finalidad debido a sus falencias técnicas, entre otras.

Necesidad	El bloqueo de señales radioeléctricas no es un medio necesario dado que existen medidas alternativas eficaces con menores costos que posibiliten restringir las llamadas.
Proporcionalidad	Al cabo de la instalación de todos los bloqueadores, es necesario evaluar si el grado de satisfacción es mayor a la posible afectación, por ejemplo, del servicio de telecomunicaciones contratado por los usuarios de los alrededores de los establecimientos penitenciarios.

Al no existir una norma que establezca, en forma integral, los criterios que deben considerarse para valorar una medida regulatoria, el Test de Proporcionalidad no siempre se efectúa al momento de emitir una norma. Dicho test establece un margen de aplicación y ciertas reglas, reduciendo de esta manera las subjetividades.

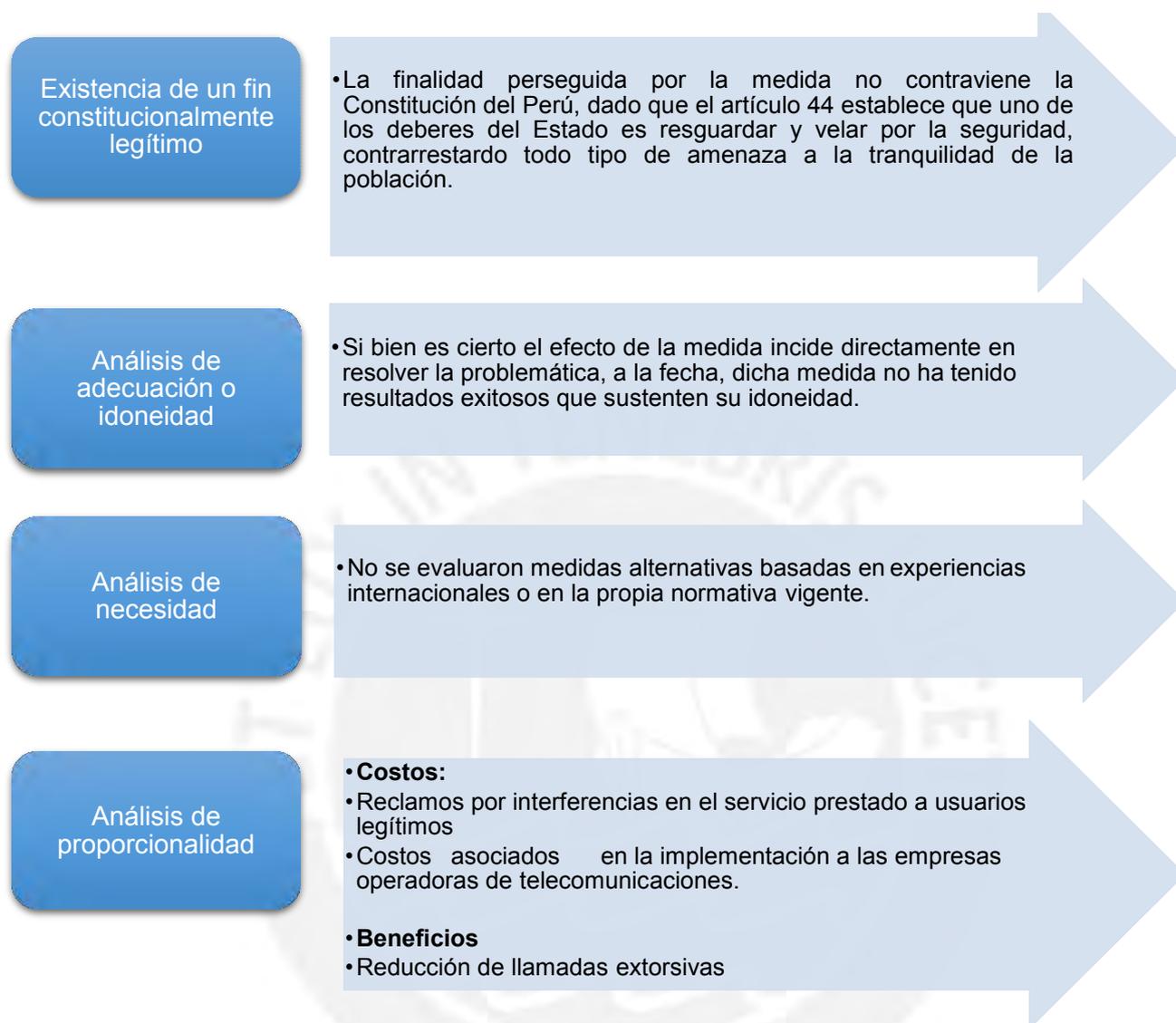
Al respecto, es importante desarrollar el análisis de ponderación entre los posibles derechos afectados, tal y como se ha descrito en el Expediente N° 007-2006-PI/TC, *“Cuanto mayor es la intensidad de la intervención (...) tanto mayor ha de ser el grado de realización u optimización de la protección del derecho (...) (fin constitucional).”*¹⁶

La medición de la ponderación se basa en comparar los beneficios con los costos, así como los bienes jurídicos que se protegen y los que se afectan. Para dicho fin se establecieron valores, catalogando las intensidades como grave, medio o leve; pudiendo de esta manera medir los resultados por el grado de satisfacción y el grado de afectación.

Así mismo se debe tomar en cuenta las experiencias respecto a los resultados de la medida y su funcionalidad. Aparentemente tal y como está dictada la medida cumple con el análisis de legalidad, sin embargo al existir medidas regulatorias menos costosas y al no haberse analizado los costos implícitos de su implementación, no cumple con lo establecido en el análisis de idoneidad, necesidad ni proporcionalidad, tal como se puede observar en el Gráfico 8.

¹⁶ <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00007-2006-AI.html> Consulta: 15 de enero de 2017

Gráfico 7: Esquema de análisis de proporcionalidad



3.2 Lineamientos de evaluación de una medida regulatoria determinados por el INDECOPI

Bajo la misma visión regulatoria, con el que fue diseñado el Test de Proporcionalidad, INDECOPI estableció que para la evaluación de las normas o medidas regulatorias, debe tomarse en consideración el Precedente de Observancia Obligatoria establecido en la Resolución N° 182-97/TDC¹⁷, mediante el cual se establecen los criterios que deberá tenerse en cuenta para determinar la existencia de una barrera burocrática ilegal o

¹⁷ Publicada el 20 de agosto de 1997

irracional que impide el acceso o la permanencia en el mercado de una empresa, en tal sentido, se desarrolla la metodología descrita a continuación:

- I. Examen de legalidad de la medida cuestionada: El examen de legalidad tiene como finalidad determinar si se han cumplido con todas las formalidades y procedimientos contemplados en las normas vigentes. Asimismo si se cuenta con la competencia respectiva para regular una determinada materia.
- II. Examen de racionalidad de la medida cuestionada: Una vez superado el análisis de legalidad, conforme lo establece la Resolución N° 182-97/TDC corresponde evaluar lo siguiente: i) establece tratamientos discriminatorios, ii) carece de fundamentos (medidas arbitrarias), iii) resulta excesiva en relación a sus fines (medidas desproporcionadas), o iv) si existen otras medidas para lograr el mismo objetivo con menores costos. (INDECOPI, 1997)

Al respecto, brevemente, se analizará la medida regulatoria bajo los lineamientos establecidos por el INDECOPI

3.2.1 Análisis de Legalidad

a) Si la exigencia encuadra o no dentro de las competencias y atribuciones conferidas a la entidad administrativa

Al respecto, debemos precisar que el Despacho Viceministerial de Justicia¹⁸ es el competente para formular y dirigir la política criminal y penitenciaria. Sin embargo la medida regulatoria, regula también la prestación del servicio de telecomunicaciones frente a un panorama en específico, siendo la función ejercida por el Viceministerio en Comunicaciones, la de diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Comunicaciones.¹⁹ Sin embargo, el Decreto Legislativo N° 1229, únicamente fue refrendado por el MINJUS.

Por tanto, de acuerdo a las disposiciones legales expuestas, queda claramente determinada la competencia del MINJUS para dictar la medida regulatoria analizada, es decir, reforzar la seguridad en los establecimientos penitenciarios, sin embargo de acuerdo

¹⁸ Contemplado en el literal d) del artículo 14 del Reglamento de Organización y Funciones del MINJUS

¹⁹ Conforme al literal a) del artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

a la naturaleza y especialidad también el MTC es competente para opinar y diseñar las medidas al vincularse con los servicios de telecomunicaciones.

b) Si la exigencia respeta o no los procedimientos y formalidades necesarias para su creación

Si bien la disposición legal se ha desarrollado cumpliendo con los procedimientos y las formalidades, en tanto ha sido aprobado por las instancias internas del Subsector Justicia, de acuerdo a las funciones establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones y considerando las competencias para fijar las condiciones de la prestación del servicio de telecomunicación, el MTC debió participar y opinar sobre las propuestas contenidas en la medida regulatoria.

3.2.2 Análisis de Racionalidad

a) Si la exigencia se encuentra o no justificada por el interés público

La medida se encuentra justificada por el interés público, ya que pretende mejorar la calidad de vida de las personas que continuamente viven amenazadas con llamadas extorsivas u otro tipo de actos delincuenciales que ponen en riesgo su tranquilidad y seguridad.

b) Si las cargas o restricciones impuestas son o no proporcionales a los fines que se quieren alcanzar

Frente a la alarmante situación de inseguridad y al incremento de la tasa de criminalidad, respecto de la cual se evidencia que un gran porcentaje de delitos se perpetran y planifican desde los establecimientos penitenciarios, utilizando para dicho cometido los equipos móviles, entre otros dispositivos electrónicos. Se debe analizar si realmente las medidas lograrán contrarrestar las extorsiones, restringiendo el acceso y uso indebido de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios.

Con relación a la instalación de dispositivos para bloquear o inhibir señales de servicios de telecomunicaciones, según la normativa, dicha medida se implementó en base a criterios técnicos adoptando las mejores prácticas internacionales en la materia, especialmente aquellas referidas a evitar la manipulación o alteración del funcionamiento de dichos

equipos y la afectación a los servicios públicos y privados de telecomunicaciones. Sin embargo, las deficiencias en su operación y al contemplarse medidas regulatorias más factibles de implementar, a menores costos, no existe proporcionalidad entre dicha medida con el derecho protegido (seguridad nacional).

c) Que no establezcan discriminaciones injustificadas entre los agentes económicos que concurren en el mercado

Mediante la medida regulatoria, no se dispone en forma discriminatoria conductas a los actores que se encuentran dentro del ámbito de aplicación. La aplicación de la medida tiene como finalidad reforzar la seguridad en todos los establecimientos penitenciarios del país, alrededor de los cuales, las empresas operadoras de telecomunicaciones brindan servicios, por lo tanto la medida regulatoria aplica para todas las empresas que hayan desplegado infraestructura de telecomunicaciones.

d) Si existen o no otras opciones para lograr el mismo objetivo con menores costos

En este punto se verifica si existe o no otra medida igualmente efectiva para alcanzar el mismo fin, siempre y cuando irroque menores costos. En consecuencia, implica realizar un examen comparativo entre la medida que se pretende adoptar, y por lo menos un medida alternativa.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el objetivo es disminuir la tasa de criminalidad cometida o planificada dentro de los establecimientos penitenciarios, las medidas regulatorias aplicables son las siguientes:

- **Respecto a la lucha contra la corrupción y a reforzar la seguridad en el acceso a los establecimientos penitenciarios**

Desde hace muchos años el Estado prevé la forma de implementar medidas para identificar a aquellos funcionarios que no ejerzan sus funciones a cabalidad, realizando inspecciones inopinadas en los establecimientos penitenciarios, así como acciones de inteligencia para identificar las fallas en el control del ingreso de objetos prohibidos tales como terminales móviles, armas, etc. En ese sentido, implementar una medida que tenga como objetivo evitar el ingreso de dichos

objetos sería beneficioso para resolver una problemática que finalmente es la causa de otro problema más grave que son las llamadas extorsivas.

- **Respecto a los problemas de infraestructura y hacinamiento**

El hacinamiento es fuente de la mayoría de problemas del sistema penitenciario, generando condiciones inhumanas e indignas de convivencia, dificultando la resocialización del interno.²⁰ Frente a dicha problemática se han establecido como metas fortalecer el área de infraestructura del INPE, con la participación de empresas privadas en la construcción, ampliación y remodelación de infraestructura, regida por los principios de la Ley Marco de las APP. Al respecto, mediante el Decreto Legislativo N° 1325, se dictaron medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el INPE.

- **Seguridad en los establecimientos penitenciarios**

Existen diversas medidas que buscan solucionar el problema planteando, la mayoría de estas requiere el apoyo del sector privado; siendo la implementación de equipos bloqueadores la medida más popular según la experiencia internacional.

Sin embargo, dicha medida como se desarrollará más adelante, tiene una serie de deficiencias, por lo que es necesario implementar medidas complementarias o en su defecto implementar soluciones tecnológicas más eficientes y menos costosas. En ese sentido, es necesario evaluar la posibilidad de ejecutar algunas medidas alternativas en forma conjunta para obtener resultados exitosos. Es importante la participación del sector privado en el desarrollo de algunas de ellas, tales como la construcción o remodelación de los establecimientos penitenciarios o la tercerización de los diversos servicios que se brindan a los internos, sean estos de salud, educación, etc.

²⁰ <https://www.icrc.org/es/document/peru-hacinamiento-carcelario> Consulta: 22 de junio 2017

3.3 Medidas legales adicionales implementadas para el control regulatorio

- **Resolución Directoral N° 008-2016-JUS/DGDOJ, mediante la cual se aprueba la Guía sobre la calidad normativa y publicación de proyectos normativos**

Mediante dicho documento, se establece las pautas y criterios recomendados por la OCDE sobre calidad normativa, y la experiencia comparada. Asimismo desarrolla los principales dispositivos legales mediante los cuales se regula el proceso de la publicación de proyectos normativos.

- **Resolución Directoral N° 007-2016-JUS/DGDOJ, mediante la cual se aprueba la tercera edición de la Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo.**

Dicho documento tiene la finalidad de uniformizar criterios que debe cumplir toda iniciativa legislativa, tomando como referencia la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa que regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes y su respectivo reglamento ²¹, así como el Manual de Técnica Legislativa -Manual de Redacción Parlamentaria.²²

- **Decreto Legislativo N° 1310, que aprueba Medidas Adicionales de Simplificación Administrativa**

Mediante el Decreto Legislativo N° 1310, se aprobaron una serie de medidas adicionales de simplificación administrativa y de calidad regulatoria de procedimientos administrativos. Básicamente lo que se establece con relación a la calidad regulatoria, es que las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos.²³

Mediante dicho análisis se deberá realizar un análisis de necesidad, efectividad y proporcionalidad, cuya revisión estará a cargo de una Comisión Multisectorial, la cual

²¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS

²² Aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA.CR del 12 de abril de 2013.

²³ Decreto Legislativo N° 1310, publicado con fecha 30 de diciembre de 2016 en el diario oficial El Peruano

será presidida por la PCM. Dicha Comisión establecerá la forma de presentación y tramitación, el uso de formularios y formatos que faciliten el análisis normativo, así como los criterios para su evaluación, a fin de hacer predecible y eficiente su análisis.

- **Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310²⁴**

Mediante dicha norma se establece la obligación de las entidades del Poder Ejecutivo de contar con una validación del análisis de calidad regulatoria por parte de una Comisión Multisectorial, en base a un Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria.

Asimismo, establece una forma de evaluación ex - post, para la validación de las normas vigentes, donde la entidad correspondiente debe sustentar los beneficios y el efectivo cumplimiento de los objetivos perseguidos por dichas normas.

- **Resolución Ministerial N° 196-2017-PCM, mediante el cual se aprueba el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria²⁵**

Mediante dicho Manual, se establece un esquema de evaluación el cual considera una fase preparatoria, una fase de análisis y finalmente una fase de validación por parte de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, el cual es de obligatorio cumplimiento para todos los ministerios y los organismos públicos.

- **Resolución de Consejo Directivo N° 003-2017-CD/OSIPTEL, mediante el cual se aprueban los “Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL”, que incluye el “Manual de Técnica Normativa” y el “Manual de la Declaración de Calidad Regulatoria”²⁶**

En base a la experiencia de gestión, y siguiendo las mejores prácticas y recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE, se establecieron

²⁴ Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, publicado el 14 de julio de 2017 en el diario Oficial “El Peruano”

²⁵ Resolución Ministerial N° 196-2017-PCM, publicada el 02 de agosto en el diario Oficial “El Peruano”

²⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 003-2017-CD/OSIPTEL, publicada el 11 de enero de 2017 en el diario oficial “El Peruano”

Lineamientos de Calidad Regulatoria y otros documentos, que son herramientas para realizar un debido análisis de legalidad y el análisis de impacto de costos y beneficios de cada norma que emita el OSIPTEL.

3.4 Análisis de Impacto Regulatorio (RIA)

3.4.1 Definición de Regulación

Para la OCDE, la definición de regulación es muy amplia. Sin embargo, una de las definiciones utilizadas por la División de Política Regulatoria de la OCDE, es la que considera la regulación como el conjunto de normas impuestas por el gobierno, destinadas específicamente a modificar el comportamiento económico y social de los individuos y las empresas. (OCDE, 2014)

3.4.2 Finalidad de la Regulación

Básicamente, la regulación se presenta cuando el mercado por sí solo, no puede asignar eficientemente sus recursos, lo cual se traslada en pérdida de bienestar social. Es así que el estado interviene en la economía ante la presencia de estas fallas del mercado, las cuales están determinadas como un conjunto de circunstancias que impiden que una economía de mercado asigne los recursos con eficiencia. Sin embargo en todos los casos no existe una garantía o certeza absoluta que dicha intervención beneficie a la sociedad, por lo tanto el RIA es una herramienta que se utiliza para identificar los costos y beneficios de una medida regulatoria.

3.4.3 Análisis de Impacto Regulatorio (RIA)

El RIA es considerado como “un procedimiento para realizar una evaluación sistemática y coherente de las políticas emitidas por una institución regulatoria, en el marco de sus competencias legales y en línea con sus objetivos estratégicos.” (OSINERGMIN, 2016)

Asimismo, en la doctrina el RIA es definido como “un método de análisis de política, cuyo objetivo es asistir a los hacedores de políticas en el diseño, implementación y monitoreo de mejoras a sistemas regulatorios; mediante la provisión de una metodología para evaluar las probables consecuencias de la regulación propuesta, así como los efectos reales de

regulaciones vigentes (...) en términos de tres pilares de desarrollo sostenible, esto es, económico, social y ambiental.” (MINJUS, 2017)

El RIA ha sido creado en el marco de la OCDE, basándose en un conjunto de buenas prácticas y lecciones aprendidas a lo largo del tiempo por sus países miembros. Estas buenas prácticas se han consolidado en recomendaciones respecto a procedimientos y criterios de evaluación de la regulación.

Entre los primeros criterios, destaca la necesidad de que los procesos regulatorios sean de carácter abierto y participativo, por lo que es importante realizar consultas en etapas tempranas de la elaboración normativa, para que el acceso a la información sea factible y focalizado a las partes interesadas. (OSINERGMIN, 2016)

Asimismo, se han identificado los siguientes elementos necesarios para realizar un RIA (OCDE, 2016):

- a. Definición del problema.- Determinar los riesgos de la regulación, los posibles sectores afectados, las medidas regulatorias vigentes y su problemática.
- b. Justificación de la intervención.- En este punto debe evaluarse los objetivos y las metas del proyecto, cuáles serían las principales limitaciones, evaluar la relación entre el problema y la solución, así como el tiempo razonable de implementación.
- c. Alternativas de política pública.- Determinar si existen políticas públicas viables que se deban evaluar.
- d. Costos y Beneficios.- Es necesario cuantificar los costos y beneficios de todas las opciones de políticas públicas, las posibles externalidades negativas y positivas.
- e. Consulta Pública.- Establecer los momentos en los cuales se realizará la consulta pública, pudiendo determinarse más de una vez en diversos momentos del proceso de evaluación.
- f. Evaluación.- Evaluar el desempeño de la regulación y los posibles indicadores de evaluación que se utilizarán.
- g. Implementación.- Determinar el tiempo estimado de implementación y su vigencia.

3.5 Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Perú

Actualmente el Perú, no cuenta con un sistema único e integral que se encargue de la evaluación de la regulación, es decir, de revisar las diferentes medidas regulatorias que

solucionen una problemática. Por lo tanto no existe un marco legal que incentive a las entidades públicas a realizar un examen de impacto normativo y tampoco un órgano supervisor de la calidad regulatoria.

La Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) es la instancia conformada por los 35 Viceministros(as) del poder ejecutivo y la (el) Secretaria(o) General de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien convoca y la preside, siendo el espacio en el que se proponen y debaten proyectos de normas únicamente de carácter multisectorial que requieran o no el voto aprobatorio del Consejo Ministros, en el marco de la política general del gobierno.²⁷

El Perú se encuentra en una fase de implementación del análisis regulatorio normativo, cuyas responsabilidades se encuentran divididas en diferentes entidades del Poder Ejecutivo. Por un lado, el MEF lidera los procedimientos para implementar el análisis ex - ante y ex - post de la regulación, la PCM se hace cargo de la política de modernización que incluye a la simplificación administrativa, asimismo, el MINJUS realiza la evaluación de la constitucionalidad y legalidad de la regulación (Ecosistema Digital , 2017), y por último el INDECOPI revisa la razonabilidad y proporcionalidad de la regulación. Cabe señalar que, en la estructura de cada ministerio e instancia de gobierno se cuenta con áreas legales quienes realizan, frecuentemente, un análisis legal de los proyectos normativos que se elaboran.

Se viene ejecutando un programa donde el gobierno central debe cumplir con las recomendaciones contempladas en los Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria: Política Regulatoria en el Perú, Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria en materia del RIA (OECD, 2016). En dicho documento se evalúan las herramientas con las que el Poder Ejecutivo viene elaborando normas con la finalidad que sean de alta calidad, en base a los principales hallazgos recopilados por la OCDE, asimismo se establece una serie de recomendaciones de política basadas en las mejores prácticas internacionales.

Actualmente, los ministerios al emitir una norma deben incluir una exposición de motivos, el análisis costo-beneficio de la norma legal así como el impacto de su implementación en la normativa vigente. A pesar que existen oficinas en cada ministerio que se encargan de la revisión y asesoramiento jurídico, estas no cuentan con herramientas para realizar una

²⁷ Creado mediante el artículo 26 del Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

evaluación integral de una medida regulatoria. En muchos casos, la mejor solución es no regular o fortalecer alguna medida vigente.

Los poderes centralizados, no gozan de medidas que les permitan introducir mayor racionalidad al momento de decidir, por lo que frente a ello se ha introducido diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (accountability). El análisis de impacto regulatorio se ha reconocido como una herramienta fundamental que puede aplicarse en todos los ámbitos de la creación normativa y reguladora, y no solamente a la regulación de servicios públicos. Es importante, elegir correctamente una medida regulatoria debido al impacto negativo que puede originarse como por ejemplo costos significativos que no justifiquen los beneficios obtenidos o no logren la finalidad requerida.

Respecto a la consulta, se realiza la prepublicación tanto en el diario oficial como en los portales web de los ministerios, según corresponda. La prepublicación está normada bajo el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, cuyo artículo 14 establece la obligación de publicar los proyectos de normas de carácter general en el Diario Oficial El Peruano, en los portales electrónicos o en cualquier otro medio por un plazo no menor de treinta días. Sin embargo no existe una obligación de realizar una consulta en etapas preparatorias ni tampoco de publicar los comentarios recibidos del proyecto normativo; lo cual es usualmente practicado en los países pertenecientes a la OCDE.

Por otro lado, el inciso 3 del artículo 13 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, los proyectos normativos deben publicarse por no menos de cinco días, en el portal electrónico respectivo para recibir aportes de la ciudadanía.

Si bien es cierto, a la fecha no se han consolidado lineamientos para realizar un RIA, en el Perú se cuenta con diversos instrumentos normativos que impactan en la calidad de la emisión de una medida regulatoria. Por un lado, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante la cual se regulan los principios de racionalidad y proporcionalidad. Asimismo, se cuenta con la Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Sin embargo, estos documentos están orientados al control de la redacción y estructura para la elaboración de proyectos normativos, más no en el control de la calidad de la regulación.

Cabe señalar que recientemente se aprobaron medidas adicionales de simplificación administrativa y la obligatoriedad de realizar un Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) por las entidades públicas, respecto de las normas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos.

Asimismo se aprobó el Reglamento para la aplicación del ACR²⁸, estableciendo un cronograma para que las Entidades del Poder Ejecutivo realicen dicho análisis.

Gráfico 8 : Cronograma para remisión del análisis de calidad regulatoria de las disposiciones normativas vigentes a la fecha de publicación de la Resolución Ministerial que aprueba el Manual para la aplicación del Análisis del Calidad Regulatoria

Entidades de los Sectores	Plazo máximo para remitir el Análisis de Calidad Regulatoria
Presidencia del Consejo de Ministros, Ambiente y Comercio Exterior y Turismo	Hasta el 29 de setiembre de 2017
Trabajo y Promoción del Empleo, Agricultura y Riego y Cultura	Hasta el 30 de noviembre de 2017
Salud, Producción y Justicia y Derechos Humanos.	Hasta el 31 de enero de 2018
Vivienda, Construcción y Saneamiento, Relaciones Exteriores, Mujer y Poblaciones Vulnerables y Desarrollo e Inclusión Social	Hasta el 30 de marzo de 2018
Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas y Educación	Hasta el 2 de julio de 2018
Defensa, Interior y Economía y Finanzas.	Hasta el 28 de setiembre de 2018

Fuente: (PCM, 2017)

Por lo tanto, si bien es cierto existe compromiso por parte de las entidades públicas de fomentar la aplicación del RIA, y a pesar que el Perú cuenta con algunos componentes de política regulatoria; no existe a la fecha un instrumento que vincule todos los análisis estableciendo un proceso homogéneo en todas las instancias gubernamentales para realizar la evaluación del impacto de la regulación y se garantice el cumplimiento de los objetivos de la propuesta normativa. Su pronta integración en la formulación y promoción

²⁸ Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, publicado el 14 de julio de 2017 en el diario Oficial "El Peruano".

de la política de regulación tendría como resultado políticas públicas más coherentes y asertivas.

3.6 Análisis de impacto regulatorio del marco normativo sobre el uso ilegal de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios

Como bien se mencionó, el RIA es un enfoque sistémico, que se encarga de evaluar los efectos positivos y negativos de propuestas, normas regulatorias y alternativas no reglamentarias.

Asimismo, la importancia de su implementación en el Perú garantiza un análisis de costo - beneficio de las políticas públicas, el cual se basa en un conjunto de buenas prácticas que dan lugar a recomendaciones respecto a aspectos procedimentales como sustantivos de la regulación entre los cuales resaltan los procesos participativos, mediante la publicación y la aplicación de plazos razonables para emitir comentarios (RUIZ, 2016). Dicha medida debe ser extensiva para todos los sectores del estado y debe ser sustantiva, es decir, que se evidencien que los beneficios son mayores a los costos.

En ese sentido, la finalidad del presente trabajo de investigación es analizar la medida regulatoria respecto a la instalación de equipos bloqueadores en los establecimientos penitenciarios para contrarrestar las llamadas extorsivas realizadas por los internos. Por lo que se procederá a determinar, siguiendo las recomendaciones de la OCDE, cuál es la problemática, los objetivos, el análisis costo – beneficio de las medidas alternativas y las medidas aplicadas internacionalmente para afrontar dicha problemática.

3.6.1 Definición del problema:

El hacinamiento y la inseguridad son unos de los más graves problemas para la administración penitenciaria. Respecto a la inseguridad, a pesar de las medidas para evitar el ingreso de terminales móviles, se siguen incautando grandes cantidades de estos dispositivos, los cuales son utilizados para planificar delitos desde el interior de los establecimientos penitenciarios. (Ver Capítulo 2)

Al respecto, con el paso de los años el problema se intensifica por lo que se necesita contar con una medida regulatoria que efectivamente reduzca el nivel de criminalidad y sea fácil de controlar, teniendo en cuenta las características del sistema penitenciario peruano.

En la actualidad, la implementación de equipos bloqueadores, no es una medida que haya tenido buenos resultados internacionalmente, debido a que no solo presenta debilidades técnicas en su operación, sino que, se presentan una serie de ineficiencias en el sistema penitenciario tales como la corrupción, sobrepoblación, ingreso indiscriminado de los internos de terminales móviles, drogas, armas, etc., lo cual dificulta su correcta implementación. Asimismo se han visto afectadas las personas que viven alrededor de los establecimientos penitenciarios por las interferencias que producen los equipos bloqueadores, del mismo modo se podrían afectar a las empresas operadoras, las cuales estarían obligadas por la norma a asumir ciertos costos y responsabilidades.

3.6.2 Descripción de los objetivos generales de la norma regulatoria sobre la implementación de bloqueadores de señales:

La normativa aplicada dicta las condiciones de operación de los equipos bloqueadores de señales radioeléctricas y de los servicios de telecomunicaciones en los exteriores de los establecimientos penitenciarios. Siendo el principal objetivo reducir el nivel de delincuencia del país y brindar seguridad a los ciudadanos. Específicamente la medida busca bloquear definitivamente cualquier medio de conexión a los internos para comunicarse con el exterior a través de los terminales móviles, teniendo en cuenta que dichas comunicaciones tienen como finalidad el planeamiento de actos delictivos. Asimismo el Protocolo Técnico busca regular los inconvenientes presentados en el funcionamiento de los bloqueadores, a raíz del contrato firmado entre Prisontec, encargada de la instalación de bloqueadores en treinta y tres penales del país. Los parámetros establecidos se basan en estándares internacionales, previa verificación en campo, estableciéndose que los equipos bloqueadores y los equipos de las operadoras garantizan un nivel de recepción menor o igual a -100 dBm en el límite de la Zona de Intangibilidad.

3.6.3 Análisis de las Medidas Regulatorias alternativas

3.6.3.1 No regular

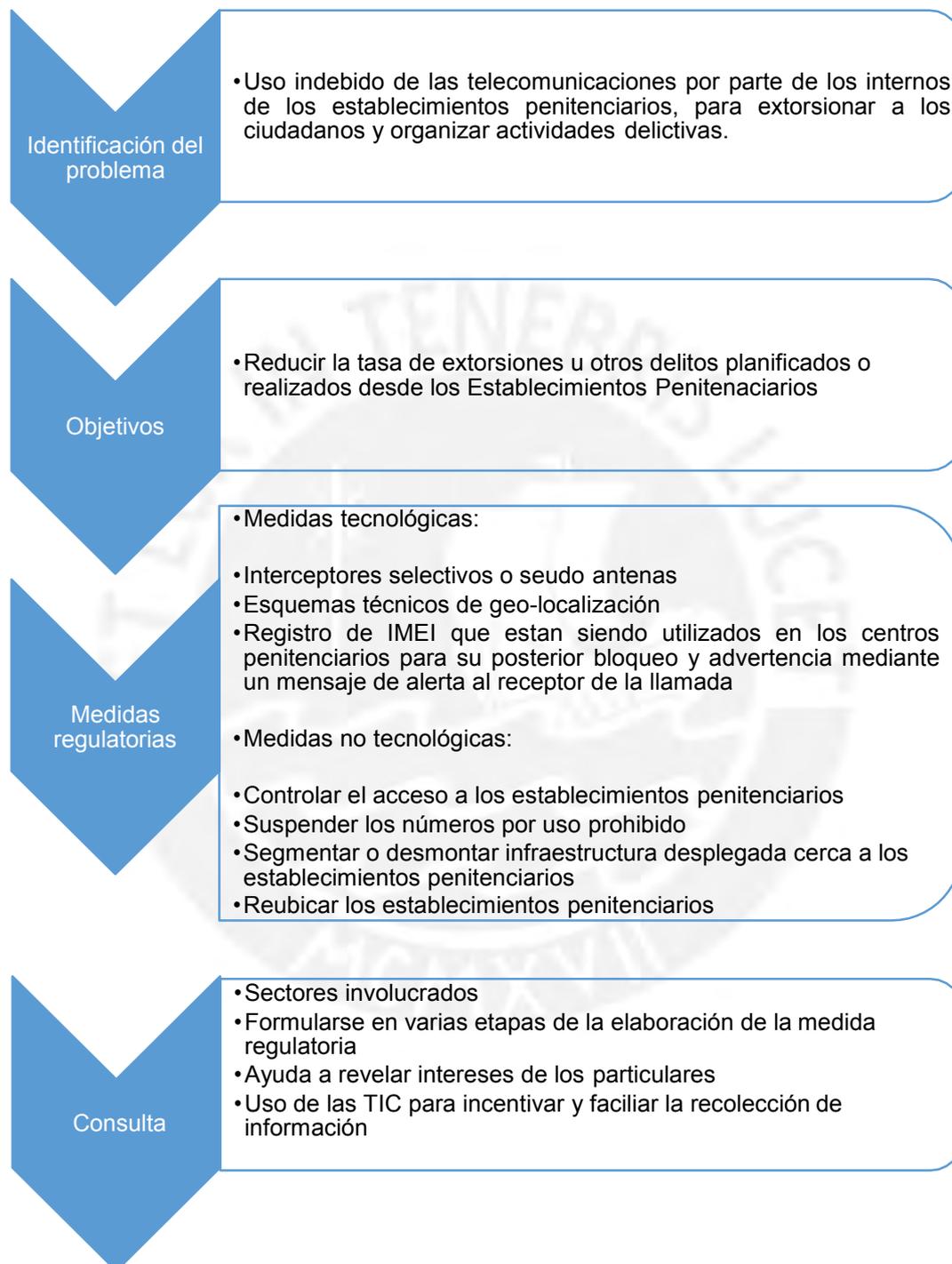
En el caso que no se hubiera emitido la normativa sobre bloqueadores, existen medidas regulatorias que buscan solucionar la problemática en cuestión. Sin embargo, debido a la falta de ejecución de un análisis ex – post, no se evaluó el impacto de dichas normas en la normativa vigente y tampoco se evaluó si dichas medidas han logrado cumplir con los

objetivos proyectados. En ese sentido, existe un problema de sobrerregulación, debido a la diversidad de normas que regulan el control de los establecimientos penitenciarios, y que no han sido tomadas en consideración antes de la emisión de la normativa que regula los equipos bloqueadores. Cabe señalar, que no siempre la regulación ofrece soluciones a los problemas identificados, en algunos casos, es mejor dejar que sigan funcionando las medidas ya implementadas o mejorarlas, y en otros casos dejar que el mercado las solucione (en el caso de problemas del sector privado o empresarial que no afectan directamente el interés público).

La finalidad que el Estado debe perseguir es tener un marco normativo adecuado, que evite normas contradictorias o que no se puedan implementar. En ese orden de ideas, se debe emitir normas en forma articulada e integral, para lo cual es necesario realizar un análisis previo de calidad y viabilidad de las mismas, evaluando su posible impacto. (MEF, 2014)

Por lo tanto, para evitar la sobrerregulación que genera costos innecesarios, teniendo en cuenta que las empresas operadoras y las empresas que operan equipos bloqueadores se encuentran adecuando sus equipos al Protocolo Técnico, que los efectos de su implementación serán progresivamente visibles; por lo pronto es recomendable observar dichos resultados; y, en base a estos, evaluar la eficiencia y viabilidad de la normativa vigente antes de poder emitir una nueva medida regulatoria.

Gráfico 9: Diagrama de Flujo Procedimental



3.6.3.2 Medidas regulatorias alternativas

El análisis costo - beneficio es la etapa más importante del análisis regulatorio, ya que permite entender las consecuencias de la regulación y en base a ello decidir sobre distintas alternativas regulatorias.

El primer punto a evaluar es el de la inversión realizada para la ejecución de cada medida regulatoria. Asimismo, es importante determinar los costos de operación y finalmente los resultados (evaluación costo - eficiencia y costo - efectividad). Idealmente este análisis debe realizarse en términos económicos, siempre y cuando se cuente con la información específica. Cabe señalar que, no siempre se puede cuantificar los beneficios y los costos.

Por lo que, en base a las medidas regulatorias alternativas, se desarrolló el siguiente análisis:

3.6.3.2.1 Primera Medida Alternativa: Control en el Acceso a los Establecimientos Penitenciarios

Hace doce años el INPE anunciaba la modernización de los sistemas de seguridad en el ingreso a los establecimientos penitenciarios, mediante la implementación de detectores de metales subterráneos, equipos de radio, aparatos para hallar drogas, sillas para ubicar los objetos camuflados y máquinas de rayos X. Estimándose el monto de inversión en doce millones ochocientos mil nuevos soles. Cabe señalar que actualmente únicamente los establecimientos penitenciarios de máxima seguridad de la Base Naval, en el Callao, y de Piedras Gordas, en Ancón, tienen detectores electrónicos de metales o de narcóticos, sin embargo estos permanecen inoperativos²⁹. Sin embargo a la fecha, no se ha combatido dicha problemática, por lo que se continúa ingresando todo tipo de objetos.

Al respecto se ha regulado lo siguiente:

- Se prohibió el ingreso y posesión de equipos que permitan la comunicación, tipificándolo como delito dichas conductas.

²⁹ <http://larepublica.pe/08-01-2005/inpe-anuncia-modernizacion-de-la-seguridad-en-ingreso-los-penales>
Consulta: 05 de junio de 2017

- Se estableció la obligación de realizar un registro corporal a toda persona que ingresa a un EP incluidos los servidores del INPE, prohibiendo el ingreso de terminales móviles.³⁰
- Se declara en emergencia la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario estableciendo medidas para mejorar en materia de seguridad física y electrónica como la implementación de soluciones de seguridad electrónica³¹

Análisis de los Costos:

De la revisión de la información publicada por la Oficina e Infraestructura penitenciaria en su portal Web, existen proyectos para mejorar la seguridad penitenciaria, los cuales consisten en instalación de Sistemas Integrales de Seguridad Electrónica en seis establecimientos penitenciarios, cuyo monto de inversión es de S/. 64, 639,068.21 millones de nuevos soles (INPE). La eficacia de la medida conlleva a realizar otro tipo de gastos para desincentivar a los trabajadores de los establecimientos penitenciarios de recibir cualquier tipo de coimas o pagos por permitir el ingreso de celulares o la utilización de los mismos, por lo que se debe incluir en los costos, a los incentivos tales como bonos o incremento de remuneraciones, cuando se presenten reducciones considerables de las llamadas dentro de los establecimientos penitenciarios, es decir, la eficiencia de los custodios será recompensada.

³⁰ Resolución Presidencial Instituto Nacional Penitenciario N° 003-2008-INPE-P, mediante el cual se aprobó el Reglamento General de Seguridad del Instituto Nacional Penitenciario, aprobado mediante Resolución Presidencial Instituto Nacional Penitenciario N° 003-2008-INPE-P.

³¹ Decreto Legislativo N° 1325

Gráfico 10: Departamentos donde se realizará la instalación de los Sistemas Integrales de Seguridad Electrónica



Fuente: (INPE)

A pesar de los notables esfuerzos por reforzar las medidas en el control de acceso a los establecimientos penitenciarios, el Perú así como la mayoría de países vive en una esfera de corrupción constante, por lo que a pesar de las medidas que puedan implementarse, si no existe un compromiso real o un órgano fiscalizador del cumplimiento de las obligaciones contempladas en la norma, no pueden obtenerse resultados exitosos.

Asimismo, a pesar que se considera como delito el ingreso y la posesión de terminales móviles, las penas aplicadas por su comisión, no son disuasivas para los internos, sus familiares ni terceros. Por lo tanto se deben buscar otras medidas para sancionar a los que infrinjan la ley. A la fecha no hay acciones concretas, existen muchas soluciones que pueden implementarse progresivamente. Estos sistemas de control con detectores de metales y rayos X son necesarios, así como contar con un sistema integral de cámaras de vigilancia o sistemas de seguridad controlados desde un punto central, el cual registre los datos de todos los visitantes que hayan ingresado, entre otros, y que no puedan manipularse fácilmente.

Análisis de los beneficios:

Lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1325 respecto a la seguridad penitenciaria, ayuda a solucionar el problema en forma directa, ya que evidentemente si no se logran evadir los controles no se podrán ingresar terminales móviles. Si bien es cierto el contacto con el exterior siempre será inevitable, se reduciría considerablemente las llamadas extorsivas así como las coordinaciones entre los internos y sus cómplices para la comisión de delitos.

3.6.3.2.2 Segunda Medida Alternativa: Determinación de la Zona Intangible y el Retiro de Infraestructura de Telecomunicaciones

La medida regulatoria establece que el área de 200 metros ubicado en el perímetro de los establecimientos penitenciarios se considera como Zona Intangible, sobre la cual no se puede instalar infraestructura de telecomunicaciones. Asimismo queda prohibido emitir señal hacia el interior y sobre los establecimientos penitenciarios. Para tal fin, se deberá segmentar las señales emitidas de lo contrario se procederá a desinstalar o desmontar dicha infraestructura.

Al respecto se ha regulado lo siguiente:

- Se declaró por razones de interés y seguridad pública proteger y restringir el acceso al área de 200 metros ubicado en el perímetro de los establecimientos penitenciarios, en la cual no se podrá realizar ninguna actividad comercial, de vivienda o con fines de habilitación urbana, ni instalar antenas de telecomunicaciones.
- Se declara en emergencia la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario estableciendo que la PNP brindará auxilio al INPE cuando la Zona Reservada sea ocupada por terceros o ponga en riesgo la seguridad del EP.³²

³² Decreto Legislativo N° 1325

Análisis de Costos:

En ese sentido, para la evaluación respectiva de los costos, se estimó el número de estaciones bases instaladas alrededor de los establecimientos penitenciarios, las cuales varían entre 1 a 10, tomando en consideración dos variables: una de ellas es la zona donde se encuentra ubicado el establecimiento penitenciario y otra es la densidad de la población. En consideración de ello, se debe realizar un análisis del costo que implica a las empresas segmentar la señal, el costo por desinstalar la señal y, en los casos que no se desmonten las antenas, el costo por reducir o acondicionar la transmisión de señales al nivel establecido en el Protocolo Técnico.

Tabla 7: Estimación del número de estaciones base (BTS) necesario para la determinación de las llamadas procedentes de telefonía móvil procedentes de los centros penitenciarios en el Perú

N°	PENITENCIARIA	LAT	LONG	Telefonica	Claro	Entel	Bitel	BTS actual ^{1/}
1	Cañete	-13.062239	-76.295807	1	1	1	2	5
2	Huaral	-11.545623	-77.160784	1	-	-	1	2
3	Ica	-14.094779	-75.732312	2	2	1	3	8
4	Callao	-12.018278	-77.136284	1	1	-	1	3
5	Ayacucho	-13.148031	-74.197352	-	-	-	1	1
6	Piura	-5.143108	-80.606564	1	1	1	-	3
7	Trujillo	-8.027996	-79.059145	1	-	-	-	1
8	Miguel Castro Castro	-11.983969	-76.989313	-	1	1	1	3
9	Chiclayo	-6.718467	-79.763070	1	1	1	1	4
10	Huacho	-11.089511	-77.624999	1	1	1	-	3
11	Huanuco	-9.966785	-76.253043	-	-	1	1	2
12	Ancon II	-11.812620	-77.118061	2	1	1	1	5
13	Pucallpa	-8.405529	-74.630973	2	1	1	1	5
14	Cusco	-13.543419	-71.893211	1	1	1	1	4
15	Ancon	-11.810703	-77.121690	2	1	1	1	5
16	Mujeres Chjorrillos	-12.173563	-77.019171	3	4	2	4	13
17	Huancayo	-12.086795	-75.241761	-	-	-	-	-
18	Chimbote	-8.997190	-78.560893	2	1	-	2	5
19	Arequipa	-16.486871	-71.505184	-	-	-	1	1
20	Iquitos	-3.771191	-73.273551	1	1	2	2	6
21	Tarapoto	-6.476400	-76.361216	4	1	1	1	7
22	Cajamarca	-7.189559	-78.486540	-	1	-	-	1
23	Juliaca	-15.492012	-70.163358	-	-	-	-	-
24	Moyobamba	-6.039184	-76.979578	2	-	1	-	3
25	Huaraz	-9.527079	-77.534445	3	1	3	1	8
26	Chachapoyas	-6.160676	-77.868258	-	-	-	1	1
27	Chanchamayo	-11.053889	-75.322332	-	-	-	-	-
28	Tacna	-17.998947	-70.216410	1	1	-	-	2
29	Lurigancho primera etapa	-11.992393	-76.996854	1	1	2	1	5
30	Puno	-15.818977	-70.038812	-	-	-	-	-
31	Puerto Maldonado	-12.598993	-69.199859	1	1	-	1	3
32	Tumbes	-3.533325	-80.378690	3	2	2	3	10
33	Chincha	-13.377377	-76.080664	1	1	1	1	4
Total				38	27	25	33	123

Nota:

1/ Número de BTS correspondiente al total de operadores móviles de diciembre de 2016

2/ Se planteó instalar dos BTS por una empresa operadora en aquellos centros penitenciarios que a la fecha no contaban con una BTS.

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Elaboración: DGRAIC – MTC

De la tabla anterior se aprecia que, dichas estaciones base actualmente son utilizadas para realizar llamadas desde los establecimientos penitenciarios, debido a que el radio de cobertura de las antenas llega a cubrir dichas áreas (no necesariamente las estaciones base se encuentran dentro de la Zona Intangible). Por lo que en dichos casos la medida no sería la más eficiente.

Cabe señalar, que la primera medida a implementarse es la segmentación de la señal por parte de las empresas operadoras, lo cual no implica mayores costos a la empresa, debido a que se trata de un re direccionamiento técnico de las antenas. Por lo que la desinstalación de la infraestructura no sería necesaria, sin embargo debe evaluarse el costo que puede generarse al cambiar las estrategias comerciales y en el personal que se encargará de tal labor. De darse el caso, el costo de dicha desinstalación se puede estimar con los datos sobre la inversión aproximada que se realiza para instalar una antena, bajo el supuesto que cumplan con la presentación de requisitos legales o ilegales, los cuales son exigidos por los gobiernos locales. (Asociación de Contribuyentes del Perú , 2014)

Asimismo, el costo de la medida debe incluir el costo promedio por antena el cual varía según el tipo de instalación. En el caso de las denominadas “Estaciones Greenfields”, el costo promedio oscila entre los US\$ 80,000.00 y US\$ 100,000.00 mil Dólares Americanos. En el caso de las denominadas estaciones “Rooftops”, el costo promedio fluctúa entre los US\$ 40,000.00 y los US\$ 70,000.00 mil Dólares Americanos. (Asociación de Contribuyentes del Perú , 2014)

Tabla 8: Estimación del costo de los procedimientos relacionados a la instalación de Antenas de Telecomunicaciones

Número de Proyecto	Actividad	Costo mínimo (\$/.)	Costo promedio (\$/.)	Costo máximo (\$/.)
1	Estudio de Impacto Ambiental	2,100.0	8,195.5	24,957.0
2	Licencia Estación de Base Celular (EBC)	193.0	1984.5	5490.4
3	Estudio de Radiaciones No Ionizantes	2,000.0	3,333.3	4,000.0
4	Elaboración de Planos	4,000.0	4,000.0	4,000.0
5	Licencias municipales diversas	1,089.2	1,089.2	1,089.2
6	Derecho de trámite	10.4	147.4	481.0
7	Inspección técnica	44.4	133.4	296.0
8	Certificado de Parámetros Urbanísticos	202.7	202.7	202.7
9	Pagos a colegios profesionales	174.7	174.7	174.7
10	Declaratoria de fábrica	115.6	115.6	115.6
11	Certificado de Zonificación y compatibilidad de uso	81.4	81.4	81.4
	Total general	11,913.3	20,435.8	42,887.9

Fuente y Elaboración: Informe GEE

Si bien es cierto las empresas privadas deben colaborar con las políticas públicas, dicha medida traslada un costo directo a dicho sector. Asimismo, existe un costo social, debido a que la desinstalación de antenas será la causa de que miles de personas que viven alrededor de los establecimientos penitenciarios no tengan servicios de telecomunicaciones. Otro costo deducible, es aquel generado por la incomunicación de los miembros del INPE frente a cualquier situación de emergencia. Cabe señalar, que la

medida no asegura que efectivamente se restrinja la cobertura en los establecimientos penitenciarios debido a la dificultad en direccionar la segmentación de las señales radioeléctricas.

Análisis de Beneficios:

La desinstalación de las antenas puede producir mayor afectación a la población que vive cerca de los establecimientos penitenciarios, sin embargo la correcta segmentación de las señales, lograría que no se brinde cobertura a los establecimientos penitenciarios, bajo un escenario con condiciones favorables, donde las empresas operadoras colaboren con la ejecución de la medida y no exista un mercado de proveedores ilegales del servicio.

3.6.3.2.3 Tercera Medida Alternativa: Suspensión de la línea por uso prohibido

Respecto a dicha medida se ha regulado lo siguiente:

- *Las empresas operadoras de los servicios públicos móviles realizarán el corte del servicio y/o el bloqueo del equipo terminal móvil, cuando constaten el uso prohibido establecido bajo determinados criterios del OSIPTEL.*
- *OSIPTEL deberá verificar la concurrencia de manera individual o conjunta, de determinados supuestos tales como la dispersión de comunicaciones salientes, intercambios recurrentes de SIM, horario atípico de llamadas, entre otros.*

Análisis de Costos:

Conforme lo contemplado en los criterios del OSIPTEL para proceder al corte del servicio, se debe tener en cuenta el principal criterio respecto al desplazamiento en la utilización del terminal móvil por un tiempo inusual de siete días calendarios consecutivos, así como la realización de llamadas en un horario atípico, dispersión de las comunicaciones salientes y continuos cambios de chip con el mismo celular³³. Dicha norma entró en vigencia el 29 de agosto de 2011. Sin embargo desde su entrada en vigencia y conforme a la facultad establecida en el Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios

³³ Medidas adoptadas por el OSIPTEL para restringir el uso de las comunicaciones móviles en establecimientos penales, Febrero 2013. Consulta: 06 de junio de 2017

Públicos de Telecomunicaciones³⁴ los usuarios han presentado reclamos por la causal de suspensión, corte o baja injustificada del servicio.

En ese sentido, haciendo una estimación con los datos recogidos por el OSIPTEL, respecto al número de reclamos, hubo un incremento significativo de reclamos resueltos fundados del año 2011 al 2012, pudiendo ser una de las causas la emisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 112-2011-CD-OSIPTEL

Tabla 9: Primera Instancia (Empresas Operadoras): Reclamos resueltos "fundados" por materia reclamable

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL 2016 ⁵
Suspensión, corte o baja injustificada del servicio³	13,988	9,998	6,350	3,943	2,600	1,898	1,811	1,618	5,776	3,257	2,486	4,166	9,407

Fuente: OSIPTEL ³⁵

El mismo efecto se evidencia en los casos resueltos por el TRASU. Cabe señalar que OSIPTEL no cuenta con información desagregada respecto a las causales de suspensión del servicio, sin embargo se aprecia que el número de reclamos también se incrementó significativamente a partir del año 2011. Por lo que se puede observar en el cuadro que existe afectación a los usuarios con la implementación de este mecanismo de suspensión de uso prohibido, por lo que existe un margen de error en los criterios utilizados para ejecutar la suspensión del servicio.

³⁴ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 047-2015-CD-OSIPTEL

³⁵ Pedido de acceso a la información de fecha 31 de mayo de 2017 – Expediente N° SAIP1701093

OSIPTEL informó que no cuenta con un reporte de reclamos por suspensión del servicio desagregado por año y por empresa operadora, tramitados por el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios - TRASU con el nivel de desagregación requerido, sin embargo informan que la página web de OSIPTEL se encuentran publicados los Indicadores de Reclamos de Usuarios en Segunda Instancia.

Tabla 10: Recursos de Apelación: Principales Temas Reclamados en Telefonía Móvil 1/

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Activación	5	3	1	0	0	1	4	2	1	18	32	58	101
Calidad	97	60	131	152	168	249	316	487	740	511	668	1,986	3,073
Cobro	14	8	33	107	100	139	122	115	260	462	453	1,161	754
Contrato	40	13	83	144	71	117	89	39	103	21	0	0	0
Corte	12	6	12	1	0	4	6	7	29	18	26	21	13
Facturación	1,684	1,842	2,907	2,956	2,225	3,232	2,548	2,637	4,849	10,308	14,293	18,339	25,656
Falta de entrega del recibo	0	0	5	15	15	37	25	48	60	93	101	96	190
Internet Móvil	0	0	0	0	0	0	7	7	8	11	1	0	0
Ofertas y promociones	20	19	37	16	10	21	13	11	14	3	2	0	0
Otros servicios	148	135	193	191	163	178	142	201	398	44	1	0	0
Portabilidad	0	0	0	0	0	0	2	1	2	0	5	29	55
Pre-pago	8	20	11	10	11	50	44	26	35	0	0	0	0
Reactivación	73	45	132	143	141	91	108	63	127	24	0	0	0
Servicios suplementarios	30	22	56	25	42	20	14	26	8	2	0	0	0
Suspensión	25	26	31	28	31	64	68	44	70	254	230	371	397
Tarifas	12	2	1	1	1	10	2	1	6	3	12	0	12
Tarjetas pre-pago y post pago	2	0	0	0	1	0	0	0	0	9	3	0	67
Otros / No especifica ^{2/}	40	17	63	4	5	5	4	56	88	369	616	1,172	3,274
Total	2,210	2,218	3,696	3,793	2,984	4,218	3,514	3,771	6,798	12,150	16,443	23,233	33,592

1/ En un expediente, el usuario puede reclamar por más de un tema.

2/ Durante el año 2000 se inicia registro en sistema, la clasificación de los temas reclamados no había culminado.

Fuente: Base de Datos del TRASU

Análisis de los Beneficios:

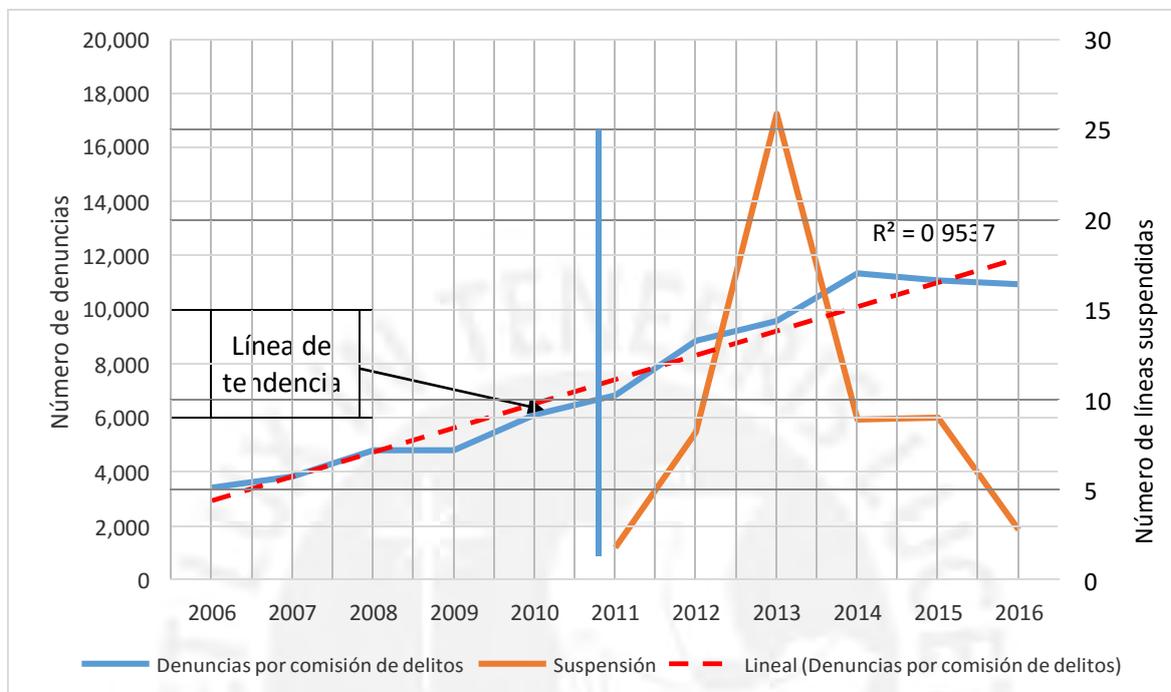
Para la estimación de los posibles beneficios obtenidos por la implementación de esta norma, se obtuvo información del OSIPTEL³⁶ respecto al número de llamada que fueron

³⁶ Pedido de acceso a la información de fecha 31 de mayo de 2017 – Expediente N° SAIP1701094

OSIPTEL únicamente cuenta con información sobre las líneas telefónicas suspendidas por uso prohibido desde el año 2011, toda vez que, es a partir del Decreto Supremo N° 006-2011-JUS que se establece la obligación de efectuar el corte del servicio y/o bloqueo de equipos terminales móviles por parte de las empresas operadoras de los servicios públicos móviles por uso prohibido. Cabe señalar, que no es posible remitir la información la cantidad de líneas suspendidas por uso indebido desagregada por establecimiento penitenciario, por tratarse de información confidencial.

suspendidas por uso prohibido, así como la tasa de denuncias por comisión de delitos de extorsión registradas por la PNP³⁷, obteniendo los siguientes resultados:

Gráfico 11: Evolución de las denuncias por comisión de delitos (extorsiones) y número de líneas suspendidas por uso prohibido



1/ En Noviembre 2012, la empresa Telefónica Móviles dio de baja 5.8 millones de líneas prepago que no reportaban tráfico

2/ A partir de Mayo 2013, la empresa América Móvil no considera como línea en servicio a las líneas prepago que no generaron tráfico en los últimos 3 meses, las mismas que fueron dadas de baja.

Fuente: OSIPTEL y PNP

1. Se puede determinar que en todo el periodo estimado (2006 al 2016), existe una relación positiva entre la variable número de líneas suspendidas y la variable número de denuncias, eso quiere decir que se incrementó tanto el número de líneas bloqueadas como el número de denuncias, a excepción del tramo correspondiente al año 2013 donde se presenta el mayor número de líneas suspendidas, presentándose una relación o comportamiento negativo con el número de denuncias.
2. La línea de tendencia es ascendente, la cual tiene una relación del 95% con la línea que describe el comportamiento de la tasa de denuncias, por lo tanto se ha

³⁷ https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/anuario_policial.html Consulta: 05 de junio de 2017

mantenido constante la tendencia ascendente del número de denuncias por la comisión de delitos contra el patrimonio (extorsión).

3. En ese sentido, a pesar de las suspensiones realizadas, el número de denuncias no se ha reducido, lo cual puede ser el resultado de una deficiente detección de las llamadas, así como que los internos a pesar que se les suspenda una línea adquieren otra.
4. Las líneas utilizadas para la comisión de extorsiones en su mayoría son líneas prepago, y a pesar que estas líneas se han incrementado en el mercado de telecomunicaciones, dicho incremento no se refleja en el gráfico ya que en teoría debieron también aumentar las líneas suspendidas.
5. En conclusión, la variable número de llamadas suspendidas por uso prohibido no ha impactado de la forma como se preveía en la reducción de la tasa de delincuencia (extorsiones); por lo que en términos generales los resultados de dicha medida regulatoria no son tan favorables como se hubiera esperado.

3.6.3.2.4 Cuarta Medida Alternativa: Instalación de Bloqueadores de Señales Radioeléctricas

Respecto a dicha medida se ha regulado lo siguiente:

- En el 2012 se regula por primera vez la implementación de equipos bloqueadores o inhibidores de señales radioeléctricas a ser instalados y operados dentro del perímetro de los establecimientos penitenciarios, los cuales no deben afectar el derecho de toda persona a usar y prestar servicios de telecomunicaciones en los exteriores de estos establecimientos.
- En el 2016 se declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios, y nuevamente se regula la implementación de dispositivos para bloquear o inhibir señales de servicios de telecomunicaciones.
- Asimismo se emite un Protocolo Técnico el cual contiene las especificaciones técnicas que deben presentar los equipos bloqueadores, entre otros.
- Con el propósito de brindar mayor protección a los establecimientos penitenciarios, el Estado desarrolló un proyecto que consiste en prestar el servicio de seguridad tecnológica a través de la instalación de bloqueadores o inhibidores

de celulares y señal wifi, así como la prestación del servicio de telefonía pública con una operación segura en treinta y tres establecimientos penitenciarios que forman parte del Sistema Penitenciario Nacional.³⁸

En ese sentido dicho proyecto tiene como finalidad mejorar la calidad y seguridad de las telecomunicaciones, y con ello contribuir a la seguridad ciudadana, con la implementación de un sistema de seguridad de bloqueo o inhibición de las señales radioeléctricas de los servicios públicos móviles de Telefonía Móvil Celular, Comunicaciones Personales (PCS) y de Canales Múltiples de Selección Automática (Troncalizado) y de las Redes inalámbricas de área local bajo el estándar IEEE 802.11, conocido comercialmente como Wi-Fi. Así como la prestación del servicio de telefonía fija en la modalidad de teléfonos públicos, mediante aparatos, cabinas o locutorios telefónicos, todo ello con el software necesario para su correcto funcionamiento y operación bajo condiciones de seguridad para los usuarios y destinatarios de las llamadas. (ProInversión, 2014)

Lo cual deberá ejecutarse conforme los lineamientos técnicos contenidos en los Términos de Referencia del Anexo 3 de las Bases. Cabe señalar que el plazo de duración del contrato es de 25 años.

En el marco de la Iniciativa Privada tramitada bajo el régimen de Asociaciones Público Privadas (Autosostenible³⁹), se adjudicó la Buena Pro al Consorcio Prisontec al haber propuesto la mejor oferta económica. Posteriormente se celebró un Contrato Innominado de “Prestación de Servicios del Proyecto Prestación de Seguridad Tecnológica en las Prisiones”. En principio, el número total de equipos bloqueadores a ser instalados en los treinta y tres establecimientos penitenciarios es de, como mínimo, ciento veintisiete con la tecnología propuesta por Prisontec.

Cabe señalar, que el contrato se suscribió en el 2014, cuya primera meta era instalar los equipos bloqueadores en al menos diez establecimientos penitenciarios, sin embargo después de casi tres años no se cumplió con lo establecido debido a problemas en la operación de los equipos y demoras en los trámites administrativos.

³⁸ <http://www.proinversion.gob.pe/modulos/LAN/landing.aspx?are=0&pfl=1&lan=25&tit=bloqueadores>

Consulta: 05 de junio de 2017

³⁹ Regulado en el derogado Decreto Legislativo N° 1012, Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada, así como sus normas modificatorias.

Por lo que el proceso de instalación es lento. En ese sentido, no se logró cumplir con el cronograma establecido para la instalación de dichos bloqueadores.

Tabla 11: Establecimientos Penitenciarios en los cuales operarán los equipos bloqueadores

N°	Establecimientos Penitenciarios (EP)	Región
1	EP de Chachapoyas	Amazonas
2	EP de Chimbote	Ancash
3	EP de Huaraz	Ancash
4	EP de Arequipa	Arequipa
5	EP de Ayacucho	Ayacucho
6	EP de Cajamarca	Cajamarca
7	EP de Cusco 1/	Cusco
8	EP de Huánuco	Huánuco
9	EP de Ica	Ica
10	EP de Huancayo	Junín
11	EP de Chanchamayo	Junín
12	EP de Trujillo	La Libertad
13	EP de Chiclayo	Lambayaque
14	EP de Lurigancho	Lima
15	EP Miguel Castro Castro	Lima
16	EP de Lima (San Jorge)	Lima
17	EP Mujeres de Chorrillos 2/	Lima
18	EP de Ancón (Ancón I)	Lima
19	EP Modelo Ancón II	Lima
20	EP del Callao	Lima
21	EP de Huacho	Lima
22	EP de Huaral	Lima
23	EP de Cañete	Lima
24	EP de Iquitos	Loreto
25	EP de Puerto Maldonado	Madre de Dios
26	EP de Piura	Piura
27	EP de Juliaca	Puno
28	EP de Puno	Puno
29	EP de Tarapoto (Pampas de Sananguillo)	San Martín
30	EP de Moyobamba	San Martín
31	EP de Tacna 3/	Tacna
32	EP de Tumbes	Tumbes
33	EP de Pucallpa	Ucayali

1/Incluye el EP Cusco Mujeres
 2/Incluye el EP Anexo de Mujeres de Chorrillos
 3/Incluye el EP Mujeres de Tacna
 Fuente: (ProInversión , 2014)

Análisis de Costos:

La inversión estimada de dicho proyecto es de US\$ 4.1 millones de Dólares Americanos. Dicha medida fue propuesta por el MINJUS, sin embargo el MTC, en el marco de sus competencias, y para lograr que la norma (aún con todas las deficiencias) logre su objetivo, emitió el protocolo técnico. Dicha medida es usualmente implementada en varios países, a pesar que denota un costo social. Dicho costo debe ser asumido por el Estado.

Existe preocupación por los efectos negativos de la medida, por lo que técnicamente se han determinado parámetros necesarios para reducir el impacto, teniendo en cuenta que dichos equipos son difíciles de configurar para que actúen únicamente en un área determinada.

Cabe señalar que, estaba programado que en febrero de 2017, Prisontec bloquearía al 100% los celulares en todos los establecimientos penitenciarios. Sin embargo, a la fecha se han colocado bloqueadores en solo diez establecimientos, los cuales no funcionan en su totalidad debido a problemas técnicos o de institucionalidad. Otra deficiencia de la medida se presenta al bloquear las comunicaciones de emergencia que se quieran establecer frente a cualquier situación imprevista, como por ejemplo la necesidad de comunicarse con la policía o con los bomberos. Por otro lado el uso de los bloqueadores implica gastos para las empresas operadoras al tener que realizar nuevas configuraciones de su red o la reubicación de su infraestructura.

En conclusión, dicha medida tiene las siguientes limitaciones: (i) Delimitación de un área que garantice que no existan interferencias no deseadas a menos de 200 metros ocasionando efectos colaterales al interferir el servicio a usuarios legítimos. (ii) Libera de responsabilidad a las empresas operadoras, siendo un incentivo para incumplir niveles de calidad del servicio, lo que a su vez va en contra de la tendencia del incremento de la cobertura. (iii) Incremento de la delincuencia al encontrarse la población incomunicada o expuesta al peligro al no tener acceso a números de emergencia en los alrededores de los establecimientos penitenciarios (iv) Afectación a la salud por la emisión no supervisada de altas potencias de los equipos bloqueadores.

Se debe considerar para la estimación de costos, la falta de capacitación del personal, el índice de corrupción y los actos de sabotaje de los internos, custodios o por las mismas empresas operadoras.

Análisis de Beneficios:

El bloqueo consiste básicamente en impedir que las comunicaciones se realicen, debido a que los equipos bloqueadores irradian una señal más potente que las señales de los celulares en una misma frecuencia. Por lo que se obtendrían los resultados esperados siempre y cuando se cumplan con los parámetros técnicos contemplados, teniendo en

cuenta que no solo incluye el bloqueo de servicios de voz sino también el acceso a internet y en general a todo tipo de tecnología. Asimismo, el contrato exige que Prisontec debe instalar los equipos en forma adecuada para resistir razonablemente actos de vandalismo, protegiendo los equipos así como las conexiones de energía o cualquier otro implemento para su correcta instalación y funcionamiento y evitar que exista algún tipo de manipulación de los equipos. Respecto al protocolo técnico, su principal beneficio es lograr la reducción de afectación a los usuarios de telecomunicaciones que se encuentren en la periferia de estos establecimientos, sin embargo las modificaciones técnicas de los equipos bloqueadores y de las antenas de las empresas operadoras, a la fecha, implican una serie de dificultades.

3.6.3.2.5 Quinta Medida Alternativa: Sistematización de la Normas – Plan estratégico

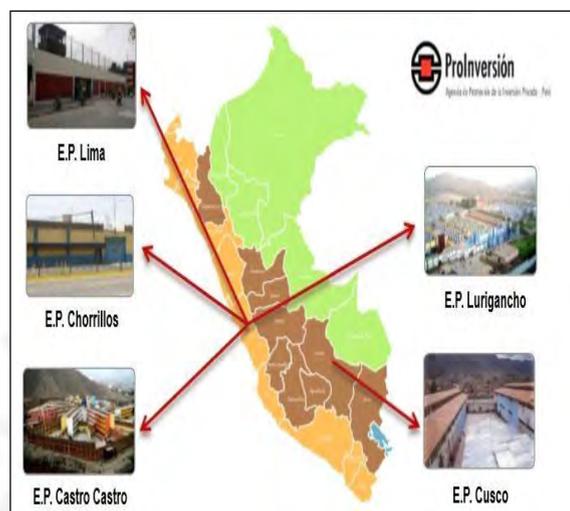
Después de analizar de manera sintetizada los posibles costos de las medidas que se han implementado, se debe precisar que toda medida regulatoria es efectiva siempre y cuando sea formulada de tal manera que enfrente en forma directa el problema. En otras palabras, se ha identificado el problema el cual consiste en el uso delictivo de los terminales móviles desde los establecimientos penitenciarios, por lo que se debe reducir justamente la tenencia ilegal de dichos equipos, lo cual se logra con el reforzamiento de las medidas de seguridad en el acceso a dichos establecimientos. Por otro lado, situándonos en la realidad peruana y teniendo en cuenta los sonados casos de corrupción del INPE, resulta complicado supervisar y fiscalizar eficientemente el acceso teniendo en cuenta el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. Por lo que es necesario que se apliquen medidas complementarias cuyos costos no sean significativos.

Bajo esa posición, se debe tener en cuenta que tecnológicamente aún en el Perú no existe una medida que elimine la totalidad de las llamadas extorsivas y que no atente contra la calidad de las comunicaciones o no produzca interferencias en las zonas aledañas. Sin embargo, existen soluciones tecnológicas que requieren ser evaluadas para bloquear señales en un área determinada. Los bloqueadores son efectivos, siempre y cuando se implementen de acuerdo a condiciones técnicas y legales adecuadas; pero otro problema es la ubicación de los establecimientos penitenciarios, ya que se encuentran en zonas urbanas, en ese sentido es necesaria su reubicación. Cabe señalar que se ratificó el acuerdo adoptado por el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN⁴⁰ que aprueba el Plan de

⁴⁰ Mediante Resolución Suprema N° 076-2013-EF

Promoción de la Inversión privada del Proyecto Reubicación de los EP. Bajo dicha norma se formuló un proyecto el cual consiste en buscar la participación de inversionistas privados en la construcción de establecimientos penitenciarios sustitutos. (ProInversión, 2013)

Gráfico 12: Proyecto de APP en Establecimientos Penitenciarios



Fuente: ProInversión

Cabe señalar que, a través de un concurso público se contrató los servicios de una consultoría para el proyecto de “Reubicación de Establecimientos Penitenciarios”, para que asesore al Comité PRO DESARROLLO en el proceso de promoción de la inversión privada del proyecto mencionado, cuyo propósito es cerrar los establecimientos penitenciarios que se encuentran en zonas urbanas de Lima Metropolitana y Cusco, disponer los terrenos sobre los cuales están construidos, en la forma más eficiente y valiosa para el Estado, conforme se estableció en las bases.

Dicha consultoría básicamente tiene el objeto de definir una estrategia integral para el desarrollo del proceso, así como brindar asesoría técnica, económica y legal para la determinación de las condiciones y la elaboración de los documentos necesarios y para la supervisión del saneamiento físico legal de los terrenos. Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1325, se determinó que el INPE evaluará los mecanismos necesarios para la reubicación de los centros penitenciarios que se ubiquen dentro de zonas urbanas, por lo que deberá evaluarse los costos asociados a dicho proyecto.

Respecto a optar por una solución técnica, cabe la posibilidad de instalar femtoceldas dentro de cada establecimiento penitenciario, cuyo objetivo es identificar los números que se conecten con dicha antena, de este modo facilita su redireccionamiento o suspensión,

debido a que se reduce el margen de error para identificar si las llamadas provienen de los establecimientos penitenciarios, ya que el equipo se conecta con la señal de mayor intensidad (la más cercana). Para dicha finalidad, se contaría con un registro de números autorizados para conectarse a la antena, sean estos números del personal del INPE u otras personas seleccionadas, el cual ayudará a filtrar los números no autorizados por lo tanto los números usados por los internos para realizar llamadas. Asimismo, es importante implementar una determinada tecnología para monitorear dichas llamadas en tiempo real. La corrupción y los actos vandálicos no se pueden erradicar totalmente, pero existen soluciones tecnológicas múltiples que puedan emplearse para el control y detección de dichas llamadas, las cuales se recomienda analizar técnicamente a profundidad. (Corrections Techonology Association)

Por otra parte, es necesario y fundamental que la sociedad esté informada sobre las extorsiones telefónicas provenientes de los establecimientos penitenciarios. Por lo que las campañas para informar el modo operandi de este delito ayudarían a reducir la victimización actual. Al respecto el MININTER, en coordinación con la PNP elaboró una estrategia para luchar contra la delincuencia y el crimen organizado con énfasis en los delitos de extorsión, secuestro, robo agravado, tráfico ilícito de drogas y trata de personas, cuya ejecución implica la modificación o implementación de las siguientes normas que forman parte del ordenamiento legal vigente.

Gráfico 13: Estrategia elaborada por el Ministerio del Interior



Fuente: Ministerio del Interior

En ese orden de ideas, después de analizar el impacto de las medidas regulatorias desarrolladas, se concluye lo siguiente:

Tabla 12: Cuadro de Costos – Beneficios de las medidas regulatorias

MEDIDAS REGULATORIAS		
MEDIDA	COSTO	BENEFICIO
1	<p>Estimado: Monto aproximado de S/. 64,639,068.21 Nuevos Soles</p> <p>Por estimar: Incremento de sueldos al personal del INPE</p>	Mayor control en el acceso a los establecimientos penitenciarios para evitar el ingreso de equipos móviles. Asimismo el aumento de sueldos desincentiva los actos de corrupción.
2	<p>Estimado: En el caso se tenga que desmontar la antena, el costo promedio oscila entre los US\$ 80,000.00 y US\$ 100,000.00. En el caso de las denominadas estaciones “Rooftops”, el costo promedio fluctúa entre los US\$ 40,000.00 y los US\$ 70,000.00</p> <p>Por estimar: En el caso se tenga que segmentar la señal, para dicho fin se debe inclinar o direccionar al lugar deseado, por lo que implica un costo por mano de obra y operación técnica,</p>	La desinstalación de antenas o la segmentación de señal cerca de los establecimientos penitenciarios reducen las posibilidades que los equipos móviles, en poder de los internos, puedan conectarse a una antena, por lo tanto no podrán realizar llamadas.
3	<p>Por estimar: Costo a los usuarios por la indebida suspensión del servicio a los usuarios</p>	Suspensión de las llamadas provenientes de los establecimientos penitenciarios bajo criterios establecidos por OSIPTEL
4	<p>Estimado: US\$ 4,1 Millones de Dólares</p>	Instalación de equipos bloqueadores con la finalidad de reducir las llamadas extorsivas provenientes de los establecimientos penitenciarios.
5	<p>Estimado: Consultor para el proyecto de reubicación de los establecimientos</p>	Establecimientos penitenciarios construidos en zonas alejadas de la población, reduce la posibilidad de afectar la seguridad ciudadana ante

penitenciarios Millones de Nuevos Soles	- S/.3,0	posibles motines, fugas y frente a medidas tomadas por el Estado.
Por estimar: Instalación de femtocelda		La implementación de una mejor solución tecnológica permite restringir el servicio específicamente desde los establecimientos penitenciarios.

Asimismo, en base a lo establecido en el cuadro anterior, se procede a realizar un análisis de ponderación:

Las medidas desarrolladas son:

1. Control en el acceso a los establecimientos penitenciarios (Medida 1)
2. Suspensión del servicio por uso prohibido (Medida 2)
3. Segmentación o desmantelamiento de infraestructura de telecomunicaciones (Medida 3)
4. Implementación de equipos bloqueadores (Medida 4)
5. Reubicación de establecimientos penitenciarios - Implementación de una nueva tecnología (Medida 5)

Los criterios a considerar en la evaluación de las medidas son los siguientes:

- Costos: Menor costo de inversión, menor costo social.
- Beneficios: Reducción de la tasa de extorsiones, mejoras en el sistema penitenciario.
- Eficiencia: Capacidad para lograr el fin menor tiempo de implementación y ejecución, menor probabilidad de ser vulnerado.

La siguiente matriz multicriterio determina la priorización de las medidas regulatorias. En el escenario actual la categoría más importante es la eficiencia (0.4), debido a que la problemática requiere principalmente de una medida que sea capaz de lograr resolver la problemática con el mínimo de recursos posible.

Los resultados otorgaron el primer lugar a la medida 1, el segundo a la medida 5 y por último, el tercer lugar a la medida 4. Dicho resultado apoya la hipótesis desarrollada respecto a que la medida más eficiente es la que refuerza la seguridad en el acceso a los establecimientos penitenciarios, medida que puede ser complementada por la reubicación

de dichos establecimientos y la implementación de una solución tecnológica que logre desincentivar el despliegue de infraestructura (cobertura) en dichas zonas geográficas.

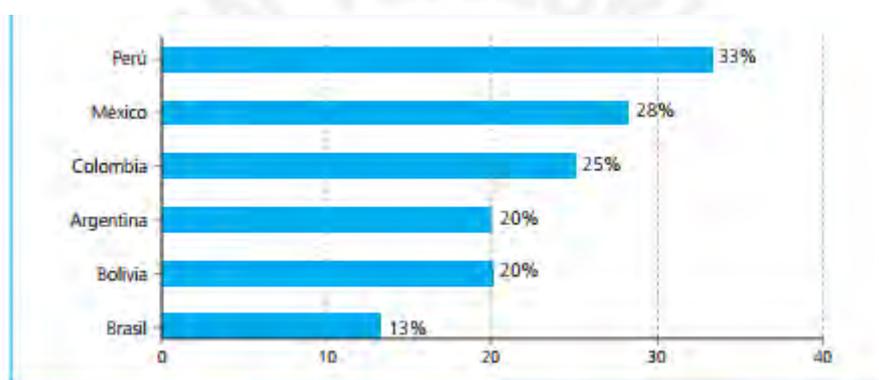
Tabla 13: Matriz Multicriterio para la priorización de medidas regulatorias

Medidas regulatorias	Puntaje	Ponderación	Puntaje ponderado
1			
Beneficios	90	0.3	27
Menores costos	50	0.3	15
Eficiencia	90	0.4	36
Puntaje Total			78
Medidas regulatorias			
2			
Beneficios	50	0.3	15
Menores costos	70	0.3	21
Eficiencia	50	0.4	20
Puntaje Total			56
Medidas regulatorias			
3			
Beneficios	60	0.3	18
Menores costos	30	0.3	9
Eficiencia	70	0.4	28
Puntaje Total			55
Medidas regulatorias			
4			
Beneficios	70	0.3	21
Menores costos	40	0.3	12
Eficiencia	80	0.4	32
Puntaje Total			65
Medidas regulatorias			
5			
Beneficios	80	0.3	24
Menores costos	30	0.3	9
Eficiencia	90	0.4	36
Puntaje Total			69

3.6.3.3 Experiencia Internacional

Antes de describir el impacto de la medida regulatoria sobre la instalación de equipos bloqueadores a nivel internacional para solucionar la problemática, cabe señalar, que de las diez ciudades más violentas a nivel mundial, nueve se encuentran en América Latina y el Caribe (Banco Interamericano de Desarrollo) Asimismo, según una encuesta realizada por Ipsos de seis países de América Latina, el Perú es el país con mayor porcentaje de victimización (Instituto de Defensa Legal, 2016) La victimización es un indicador sobre la seguridad ciudadana, es decir, la cantidad de personas que afirman haber sido víctimas de algún delito

Gráfico 14: Victimización por delincuencia en América Latina - 2016 (%)



Fuente: Ipsos Public Affairs (2016). Encuesta sobre seguridad en Latinoamérica
Elaboración: IDL-SC.

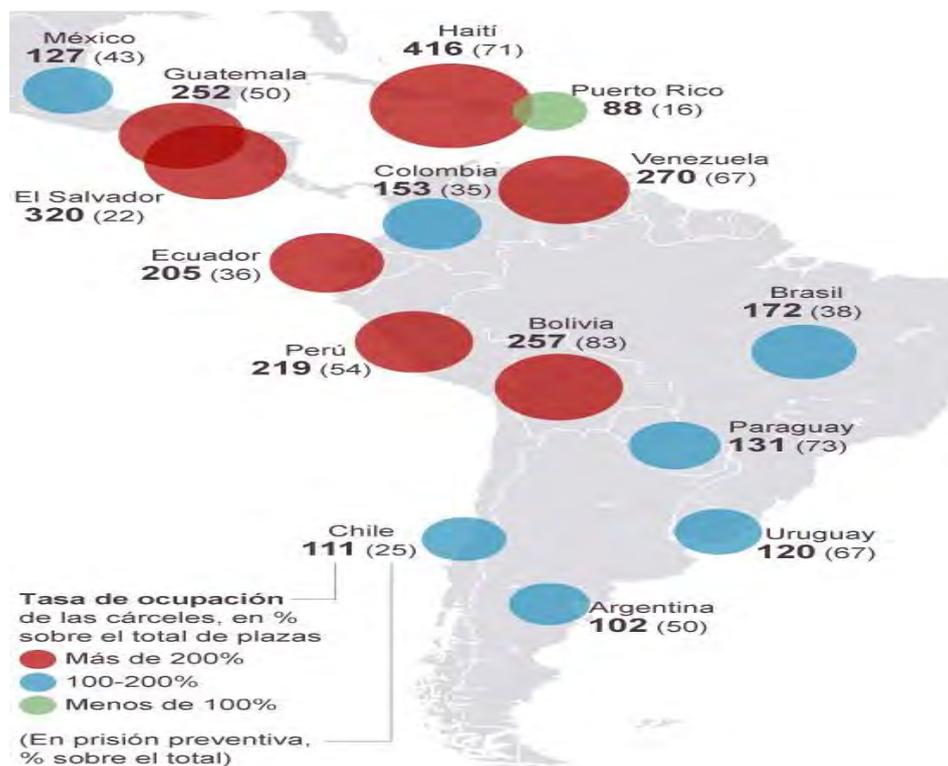
La relevancia de recurrir a la experiencia internacional permite facilitar el proceso de evaluación de impacto. Por lo que es conveniente conocer la problemática y las posibles soluciones que se han adoptado.

Respecto a la problemática, existen factores comunes que inciden en los sistemas penitenciarios de los países de América Latina, siendo los principales el hacinamiento, la sobrepoblación y violación de derechos humanos. Asimismo el beneficio alcanzado por la Sociedad de la Información ha traído consigo efectos colaterales puesto que en los últimos años el uso ilegal de la telefonía celular al interior de los centros penitenciarios se ha convertido en un fenómeno que afecta a la gran mayoría de los países.

Como resulta evidente, existe un grave problema de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios peruanos. Al respecto, los siguientes países guardan cierta similitud con el

porcentaje de sobrepoblación, lo cual genera incremento de la violencia, deficiencias en la prestación de diversos servicios, falta de control y supervisión en el de ingreso de equipos electrónicos, entre otros. (ILANUD, 2013)

Gráfico 15: Ocupación de las cárceles en América Latina



Fuente: Centro Internacional de Estudios

Ante dicho fenómeno global, se han consolidado ciertas disposiciones regulatorias para bloquear o restringir las señales de telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios. Tal como lo dice Fernando López, miembro del Área de Estudios y regulación de la Asociación Iberoamericana de Establecimientos de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCINET), esta medida ha sido atractiva para varias autoridades bajo la percepción de que la base de toda organización criminal son los medios que utilizan para la perpetración de los delitos, y son estos los que se deben erradicar. (AHCINET, 2015)

En ese orden de ideas, países como México, El Salvador, Honduras y Venezuela han aprobado leyes que obligan a las empresas operadoras de telecomunicaciones a restringir la prestación de sus servicios a los establecimientos penitenciarios, así como el uso de bloqueadores. Sin embargo, el uso de dichos equipos bloqueadores puede llegar a afectar

la calidad de otro tipo de servicios necesarios brindados para la seguridad, salud, educación, entre otros.

A continuación, se hará una breve descripción de las medidas regulatorias aplicadas:

3.6.3.3.1 México

En México para hacer frente a la problemática, se establecieron acuerdos con los Concesionarios de Servicios de Telecomunicaciones y se emitieron documentos técnicos para la instalación y operación de sistemas de inhibición.⁴¹ Básicamente el objeto fue establecer acuerdos necesarios para que en el ámbito técnico operativo, todos los actores involucrados cancelen o anulen de manera permanente cualquier señal que haga posible la comunicación dentro de cualquier tipo de centro de reclusión, garantizando la continuidad y seguridad de los servicios a los usuarios externos.⁴²

En el año 2013, se identificó que los presos y vigilantes manipulan y descomponen los aparatos que inhiben las llamadas telefónicas desde dispositivos móviles. Lo cual facilita acciones delictivas como extorsiones y negociaciones de secuestros desde el interior de los penales. Por lo que en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se⁴³ introdujo un capítulo de Colaboración con la Justicia denominado “De las Obligaciones en materia de Seguridad y Justicia”, el cual establece que los operadores deberán colaborar en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes, para dicho fin manejarán un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier línea que utilice numeración propia o arrendada.

A pesar de la gran inversión en la instalación de los equipos, estos están dañados y no han sido reparados debido a un conflicto legal entre el Gobierno de la Ciudad y la empresa

⁴¹ Lineamientos de Colaboración entre Autoridades Penitenciarias y los Concesionarios de Servicios de Telecomunicaciones y Bases Técnicas para la Instalación y Operación de Sistemas de Inhibición. (4 de junio de 2012). Consulta: 04 de junio de 2017
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5266201&fecha=03/09/2012

⁴² Antecedente señalado en el Acuerdo por el que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina someter a consulta pública El “Anteproyecto De Disposición Técnica Ift-010-2015: Especificaciones Y Requerimientos De Los Equipos De Bloqueo De Señales De Radiocomunicación Dentro De Centros De Readaptación Social, Establecimientos Penitenciarios O Centros De Internamiento Para Menores, Federales O De Las Entidades Federativas”.

⁴³ Congreso Nacional (14 de julio de 2014). Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Tomado el 8 noviembre 2016
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014

encargada de colocarlos. Wendolyn Ramírez, experta en telecomunicaciones e inventora del bloqueador de señal de celulares, explicó que estos inhibidores deben estar sellados para que nadie tenga acceso a ellos.

En el 2014, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), durante el año 2012 se cometieron 5 millones 994 mil 34 extorsiones. Por lo que se intensificaron las medidas para garantizar el bloqueo de la señal de teléfonos celulares desde los penales y evitar delitos como las extorsiones a la población (Periódico Excelsior , 2014). En ese sentido se emitió la Disposición Técnica IFT-010-2016, que regula las Especificaciones y Requerimientos de los Equipos de Bloqueo de Señales (El Universal Compañía Periodística Nacional, 2016). Dicho acuerdo incluye la obligación de realizar un Análisis de Impacto Regulatorio. Por otro lado también se regulo el tratamiento de los equipos de bloqueo de señales que deseen importarse, comercializarse y/o distribuirse dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos cumpliendo especificaciones mínimas.⁴⁴

Sin embargo, México sigue amenazado por delincuentes presos, todavía no se convierten las cárceles en espacios libres de delincuencia definiendo a dichos establecimientos como los *call center* del delito, a pesar que existen leyes que prohíben los teléfonos móviles en el interior y la implementación de inhibidores. En México hay bloqueadores de señal en 200 penales federales (de un total de 300), según datos del Observatorio Nacional Ciudadano, sin embargo, la corrupción, al igual que en el Perú, es difícil se combatir, por lo que es rutinario que se susciten situaciones como el arrendamiento de celulares o la desactivación de los equipos bloqueadores.

Ante dicha problemática, el coordinador antisequestros señalo que: "Resulta importantísimo que los bloqueadores de señal no se operen desde el interior de los reclusorios". Asimismo agregó que: "Lo que hay que decir en primera instancia es que no deben existir aparatos de telefonía celular en los penales, estamos reconociendo que efectivamente hay celulares en buena parte de los centros penitenciarios del país".

El grave problema de corrupción en México a pesar de ser un país miembro del G-20, de la OCDE es aún incontrolable. Es evidente que si las leyes se cumplieran respecto a la

⁴⁴ Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-018-SCFI-2016,

prohibición de ingresar equipos móviles, tanto en Perú como en México, sería innecesaria los bloqueadores o inhibidores.

Todo esta actividad delictiva se inicia por fallas del sistema, desde el ingreso de los equipos móviles, el no controlar las actividades diarias de los internos y el otorgamiento de beneficios a cierto grupo de internos que compran seguridad y viven con lujos. Por lo tanto existe negligencia y complicidad por parte de las autoridades penitenciarias. Hasta el día de hoy en México no se encuentra una solución frente a la corrupción que desencadena toda esta situación dañina para la sociedad.

3.6.3.3.2 El Salvador

Portadas de los diarios locales como “Custodios sabotean bloqueadores de telefonía en penales”, “Vecinos resienten nula señal de telefonía cerca de penales” o “Desconectan más antenas de señal de telefonía cerca de cárceles”; dan a conocer el tipo de regulación que se persigue y los problemas de su aplicación. La Ley Especial Contra el Delito de Extorsión, fue publicada el 23 de marzo de 2015 en el diario Oficial de la República de El Salvador en América Central, cuyo acápite III, establece que:

“Que los servicios de telecomunicaciones que prestan en concesión los Operadores de Redes Comerciales de Telecomunicaciones son utilizados como instrumentos para la comisión del delito de extorsión, especialmente los que se generan desde el interior de los Establecimientos penitenciarios; por lo que es necesario, contrarrestar el mal uso de los servicios de telecomunicaciones.”

Bajo ese contexto, la mencionada Ley y su Reglamento Técnico, establecen que las empresas operadoras de telecomunicaciones deben evitar brindar servicios al interior de los EP, granjas penitenciarias o Establecimientos de internamiento para menores. Siendo la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones responsable de establecer las condiciones técnicas así como el perímetro geográfico afectado con dichas medidas.⁴⁵

⁴⁵ Ley especial contra el delito de extorsión
<http://www.asamblea.gob.sv/e parlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-contra-el-delito-de-extorsion/> Consulta: 04 de junio de 2017

Dicha restricción no incluye a los servicios de telefonía fija, internet y conexión de datos contratados por la administración de dichos establecimientos penitenciarios. Asimismo, los Operadores no son responsables de la afectación de los servicios en zonas cercanas a los perímetros. Por otro lado, no se les obliga la utilización de una determinada tecnología o equipo, con la única condición que la solución sea efectiva y afecte lo menos posible a la población.

Algunos de estos procedimientos comerciales y soluciones técnicas necesarios para evitar la prestación de los servicios de tráfico de telecomunicaciones al interior de los Centros, las cuales pueden ser individualmente o de forma combinada, son las siguientes⁴⁶:

1. Bloqueo selectivo mediante software instalado en los equipos de los ORC.
2. Reubicación de sistemas radiadores de los ORC.
3. Anulación de radio base por parte de los ORC.
4. Apagado de sistemas radiadores por parte de los ORC.
5. Anulación de tráfico saliente por medio de tecnología IDEN de los ORC.
6. Construcción de Jaulas de Faraday por parte de los ORC.
7. Bloqueadores o inhibidores de señal controlados.
8. Cualquier otra medida o solución técnica propuesta por los ORC, previamente aprobada por SIGET.

Asimismo, se firmó una carta de compromiso entre el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y las empresas operadoras de bajar la intensidad de la potencia de señales de la infraestructura instalada en el perímetro y en el interior de los establecimientos penitenciarios, con la finalidad de implementar los sistemas de bloqueo a nivel nacional. Dichas modificaciones afectarán la calidad del servicio de los usuarios en áreas urbanas pobladas. Sin embargo debido a las complicaciones técnicas en su aplicación se propuso el uso de sectores mudos en la cercanía del centro penitencial.

Recientemente, mediante el Decreto 321, se establecieron Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Establecimientos Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Establecimientos Intermedios y Establecimientos Temporales de Reclusión, tales como el traslado y aislamiento de reos, incluso al penal de máxima seguridad en

⁴⁶ Artículo 12 de la Ley Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones (5 de abril 2016). Reglamento técnico de la ley especial contra el delito de extorsión.
<http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBodega/D/2/2010-2019/2016/04/B78E1.PDF> Consulta: 04 de junio de 2017

Zacatecoluca. Adicionalmente, se consideró necesario mejorar el control en el ingreso de los equipos electrónicos y la depuración del personal que custodia los establecimientos penitenciarios.

Por lo que principalmente el Gobierno se preocupa que las empresas operadoras utilicen toda la tecnología con la que cuentan para bloquear las señales sin afectar a otras poblaciones. Por lo expuesto, se reconoce la dificultad técnica de dichos equipos y se vela por resguardar el servicio en el exterior de los establecimientos penitenciarios.

3.6.3.3.3 Honduras

La normativa vigente prohíbe a los operadores móviles dar servicio en los espacios físicos donde se encuentren los establecimientos penitenciarios. Asimismo, la normativa exige que los operadores junto con el regulador CONATEL desmonten la infraestructura que permite la cobertura de servicios en los establecimientos penitenciarios e implementen medidas tecnológicas que logren la finalidad antes descrita.

Mediante Resolución OD010/14, CONATEL ordenó que como medida inmediata y transitoria las operadoras implementen la solución técnica denominada “celda fantasma” o “sitios dummy” en todos los centros penales, con el objeto de disminuir el nivel de afectación a los usuarios y que posteriormente se implemente un programa de instalación de bloqueadores de señal en cada uno de los centros penales del país. Dicho incumplimiento puede generar multas y hasta la revocación del contrato de concesión en caso de reincidencia. También los operadores son los encargados de instalar dichos bloqueadores. La medida se orienta también a reducir la afectación ocasionada a la población aledaña a los Establecimientos penitenciarios y utilización de tecnologías adecuadas para restringir el ingreso de teléfonos móviles a esos Establecimientos⁴⁷.

Los operadores de los servicios de Telefonía Móvil Celular y Comunicaciones Personales (PCS) cubren el costo de instalación y funcionamiento de los bloqueadores, implementados bloqueadores en cada uno de los centros penitenciarios del país, e incluso en algunos de ellos han implementado celdas fantasmas (celdas dummy) como medidas complementarias. CONATEL se encargará de realizar mediciones cada dos o tres meses para que las prohibiciones de ofrecer servicio se cumplan.

⁴⁷ Common position proposal on signal inhibitors (jammers) in Latin America

De igual manera, en Honduras la implementación de los bloqueadores no cumplió con los objetivos esperados, siendo una de las causas la falta de colaboración de las empresas operadoras, Es por ello que frente a esa situación el gobierno planteó implementar medidas de control orientadas a evitar el ingreso y al decomiso de equipos móviles. Al respecto, las autoridades consideran que se debe instalar equipos tipo escáner, para evitar el ingreso de aparatos electrónicos así como de armas o drogas.

3.6.3.3.4 Venezuela

La norma emitida para el control del uso de las telecomunicaciones dentro de los Establecimientos penitenciarios en Venezuela, es la Ley 6.240, la cual regula el uso de la Telefonía Celular y la Internet en el Interior de los Establecimientos Penitenciarios, publicada con fecha 15 de julio de 2016, en la gaceta oficial de la república bolivariana de Venezuela, siendo que, de ninguna manera los equipos y acciones destinadas a inhibir, bloquear o anular la señal de telefonía celular y la internet en el interior de los centros de reclusión regidos por esta Ley podrán afectar a las comunidades aledañas.⁴⁸ La norma venezolana es preventiva más no restrictiva del derecho de las comunicaciones, emitida por el débil control de la custodia en los Establecimientos penitenciarios y las continuas denuncias sobre extorsiones realizadas por los internos.

La Asamblea Nacional aprobó por unanimidad dicha Ley, a consecuencia del preocupante panorama en seguridad nacional, donde el 95% de las extorsiones son realizadas con llamadas telefónicas que ocurren desde dentro de los establecimientos penitenciarios. Se determinó que usualmente dentro de los mismos se utilizan las redes sociales como Twitter y Facebook para ubicar a sus víctimas. Asimismo, se reconoce la existencia de corrupción, a través de la cual se permite el ingreso de aparatos electrónicos. Tal como se precisó en el Capítulo I, la finalidad de la norma no es privar el derecho de la comunicación ya que de igual manera que en el Perú se deben colocar teléfonos públicos para que los internos se comuniquen con sus familiares.

La finalidad de dicha Ley, es prohibir todo servicio de voz y datos desde el interior de los establecimientos penitenciarios a través de la telefónica móvil. Complementariamente a dicha medida, se establece que el Ministerio para el Servicio Penitenciario deberá instalar equipos bloqueadores de la señal de telefonía móvil y el internet en el interior de dichos

⁴⁸ Artículo 3 de la Ley

establecimientos. Siendo la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) la encargada de verificar su correcto funcionamiento. Por otro lado los teléfonos públicos se programarán para reproducir un mensaje grabado para indicar el nombre y la ubicación del establecimiento penitenciario desde donde se origina la llamada.

Asimismo, la introducción de equipos electrónicos será sancionada con prisión de 3 a 5 años, y de 4 a 6 años de prisión cuando el autor del delito sea funcionario o empleado público, así como cuando se obstruya el correcto funcionamiento de los equipos bloqueadores. Por otro lado las empresas que a pesar de la prohibición instalen infraestructura para prestar servicios de comunicaciones a los internos serán sancionados con una multa.

Sin embargo, dicha iniciativa es calificada por muchos como una declaración de guerra, tal como se manifiesto en una donde los internos manifestaron anónimamente lo siguiente:

“Si ellos se atreven a quitarnos el derecho a la comunicación, que se preparen, porque lo que viene es puro plomo del bueno y lluvia de sangre, porque fuerza para eso es lo que nos sobra”⁴⁹.

Tal como se explicó en esta publicación se sabe que dicha norma implicaría un costo político alto y se estaría atacando directamente a los grupos criminales que se basan en las comunicaciones para realizar todas sus operaciones. Es por ello que antes de la promulgación de la ley se coordinó directamente con las empresas operadoras para que se restructure las redes y no se emita señal a los establecimientos penitenciarios, siendo inevitable la afectación a las zonas aledañas cuya pronta solución no es prioridad para el gobierno, considerando a las empresa operadoras pieza fundamental en la ejecución de la norma. Dicha ley otorga un plazo de nueve meses para que el Ministerio de Asuntos Penitenciarios instale los bloqueadores de frecuencia; por lo que el plazo se encuentra vigente, cuya solución técnica consiste en la instalación de equipos que mediante la emisión de una señal de mayor potencia anulan la señal del emisor que desea transmitir.

⁴⁹ Revista Clímax. Consulta: 04 de noviembre de 2016
<http://elestimulo.com/climax/carceles-sin-internet-ni-celular-el-final-del-pran/>

3.6.3.3.5 Uruguay

El artículo 217 del Código Penal⁵⁰ establece que no se puede atentar contra la regularidad de las telecomunicaciones alámbricas o inalámbricas.

Bajo dicha política de estado, el uso de bloqueadores está prohibido al entender que *“el empleo de técnicas de generación de interferencias perjudiciales se contradicen con la política de telecomunicaciones puesta de manifiesto por la legislación nacional, tendiente a favorecer la utilización del espectro radioeléctrico en función del interés general, fomentando el desarrollo de servicios y sistemas de comunicaciones eficientes dirigidos a toda la comunidad”*, de acuerdo con la Resolución 293/2000 de la Dirección Nacional de Comunicaciones.

Por lo que conforme dicha resolución no se podrá expedir el certificado de conformidad para la importación, ni homologar ni autorizar la instalación ni operación en el territorio nacional de los equipos cuya finalidad sea provocar interferencias perjudiciales 824-849 MHz. y 869-894 MHz. El mismo criterio se aplica para las bandas de frecuencias de 1710-1990 MHz.

Se podrán utilizar los bloqueadores por motivos de seguridad, previa presentación de una recomendación técnica fundada en razones de seguridad y prevención expedida, siempre y cuando no se presenten interferencias perjudiciales fuera del área geográfica interferida determinando en cada caso, deberán cesar las emisiones en forma inmediata hasta tanto se adecuen los parámetros técnicos de operación. La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)⁵¹ junto con el Ministerio del Interior ha implementado bloqueadores controlando los niveles de interferencia perjudiciales.

Sin embargo, dicha medida no es efectiva, los bloqueadores no cumplen con frenar las llamadas debido a que no se encuentran operativas las veinticuatro horas, por la falta de supervisión y capacitación del personal a cargo.⁵²

⁵⁰ Código Penal Consulta:04 de junio de 2017

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/codigos?page=1>

⁵¹ Artículo 72 de la Ley 19.355

⁵² <http://www.elobservador.com.uy/en-2015-170-personas-fueron-procesadas-intentar-ingresar-droga-las-carceles-n884983> Consulta: 04 de junio de 2017

Tabla 14: Cuadro resumen de la normativa de América Latina sobre el control de las telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios

PAIS	USO DE BLOQUEADORES	NORMAS QUE REGULAN USO DE BLOQUEADORES	RESULTADO
MÉXICO	Todos los establecimientos penitenciarios deberán contar con equipos bloqueadores, de manera permanente, las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen, dentro del perímetro de los mismos.	Lineamientos de Colaboración entre Autoridades Penitenciarias y los Concesionarios de Servicios de Telecomunicaciones y Bases Técnicas para la Instalación y Operación de Sistemas de Inhibición Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	Si bien existe una norma estricta de calidad de servicio que cumplir por parte de los operadores, la calidad del servicio se ve perjudicada por la acción de los bloqueadores, que impide a las empresas operadoras cumplir con obligaciones ante el regulador y genera percepción negativa ante los usuarios. Su total acondicionamiento está programado para octubre de 2018.
EL SALVADOR	Se evalúa el uso de bloqueadores siempre y cuando no afecten las zonas aledañas.	La Ley Especial contra el delito de extorsión Reglamento técnico para que los operadores no ofrezcan servicios celulares en las prisiones.	Se reconoce la dificultad técnica de los bloqueadores de no afectar las comunicaciones en zonas cercanas a los centros penitenciarios. El problema radica en trasladar la responsabilidad a las empresas operadoras.
HONDURAS	Los operadores se encargan de instalar bloqueadores bajo supervisión del CONATEL (ente regulador) Se prohíbe a los operadores móviles ofrecer servicios en las penitenciarías. Posteriormente se amplía las prohibiciones a todos los servicios de telecomunicaciones.	Decreto - Ley 255-2013 Decreto - Ley 43-2015	Los operadores son responsables absolutos de los costos de instalación, mantenimiento y operación de los bloqueadores.
VENEZUELA	Se regula el uso de bloqueadores, los cuales serán adquiridos por el ministerio del poder popular para el servicio penitenciario. Los operadores deben cooperar con asesorías técnicas cada vez que sea necesario. Los bloqueadores no podrán afectar a las comunidades aledañas.	La Asamblea Nacional promulgó la Ley 6.240 que regula el uso de celulares e Internet en las cárceles.	Se encuentra en proceso la instalación de los bloqueadores. El financiamiento lo realizará el Ministerio de Asuntos Penitenciarios
URUGUAY	El uso de bloqueadores está prohibido ya que el empleo de técnicas de generación de interferencias perjudiciales se contradice con la política de telecomunicaciones de incentivar la utilización del espectro radioeléctrico en función del interés general.	Resolución 293/200035 de la Dirección Nacional de Comunicaciones.	Únicamente se utilizarán los bloqueadores por razones de seguridad, siempre y cuando no interfieran las emisiones, de lo contrario deberá cesar la operación de los bloqueadores inmediatamente.

PERÚ	Se regula la instalación de equipos bloqueadores que no deben afectar el derecho de toda persona a usar y prestar servicios de telecomunicaciones en los exteriores de estos establecimientos	Decreto Supremo N° 012-2012MTC. Decreto Legislativo N° 1229. Resolución Ministerial N° 750-2016-MTC/01.03, dispone del proyecto de protocolo para establecer los procedimientos aplicables a la instalación y operación de equipos bloqueadores.	Prisontec es la empresa encargada de instalar bloqueadores de señales de radiocomunicaciones en penales. A la fecha se sigue evaluando la determinación de las especificaciones técnicas para lograr la eficiencia de la medida regulatoria.
-------------	---	--	--

En ese sentido, conforme a los resultados de la regulación internacional, las mejores medidas implementadas son las siguientes: En el caso de México, se estableció un marco normativo colaborativo entre el Estado y las empresas operadoras, en ese sentido el rol del sector privado es subsidiario, por lo que el Estado es el principal responsable del bloqueo de las comunicaciones, debiendo resolver cualquier afectación indebida a la población, bajo los parámetros contemplados en la Disposición Técnica IFT-010-201630, la cual busca dar claridad al tema de la potencia máxima de los bloqueadores, es decir, no se puede alterar en forma arbitraria los equipos.

En Venezuela, se estableció que el gobierno debe adquirir e instalar los equipos sin afectar a las comunidades aledañas, las empresas únicamente brindan asesoría técnica. Dicha medida aún no se ha implementado, sin embargo se rescata la idea de que el Estado asuma la responsabilidad por brindar la seguridad. Por otro lado Uruguay, prohíbe la utilización de bloqueadores salvo por seguridad, siendo requisito indispensable obtener una recomendación técnica expedida por el Ministerio del Interior. Dichos equipos deben estar correctamente acondicionados, logrando controlar los niveles de interferencia perjudiciales en un entorno de 100 metros.

En general, los bloqueadores son comercialmente accesibles, sin embargo en algunos países responsabilizan a las empresas operadoras de su instalación y operación, sancionándolas en caso no cumplan con los resultados proyectados, en contraposición de también estar obligadas a brindar un servicio de calidad y brindar mayor cobertura. Se puede concluir de este análisis que no existe a la fecha una solución totalmente efectiva del bloqueo de comunicaciones en los establecimientos penitenciarios que no perjudique a los usuarios. Según dichas experiencias, sería aconsejable que cualquier medida que implique el uso de bloqueadores sea evaluada integralmente, debido al costo en su implementación tanto económico como social.

CONCLUSIONES

En los últimos años se han emitido normas con la finalidad de incrementar la infraestructura de telecomunicaciones, mejorar la calidad y cobertura de los servicios, siendo importante para lograr dicho fin, la acción conjunta de las empresas operadoras y de las autoridades nacionales e internacionales. Asimismo, los avances tecnológicos en telefonía y comunicaciones electrónicas han servido de base para la interconexión de todo el Perú, sin embargo eso no ha impedido que su uso se derive hacia la consecución de fines delictivos.

Según las estadísticas, se registra una alta tasa de criminalidad en el Perú a pesar de los esfuerzos del gobierno por reducir dicha cifra, por lo que la inseguridad ciudadana es un problema que no puede dejar de considerarse como prioridad para combatirla dentro de la agenda nacional de políticas públicas.

Por otro lado, el Sistema Penitenciario debe enfrentar una serie de desafíos, tales como el creciente número de internos y la seguridad dentro de los establecimientos penitenciarios, lo cual dificulta el control en el ingreso y salida de visitantes, así mismo facilita la obtención de terminales móviles, los cuales son utilizados por los internos para el planeamiento de actos criminales y realización de llamadas malintencionadas.

La función regulatoria actualmente en el Perú, se desarrolla bajo una serie de cambios propios de las nuevas políticas y visiones del sector. Por lo que es necesario potenciar la acción de la Administración Pública en materia regulatoria, teniendo en cuenta que las normas que regulen un problema deben considerar criterios de costos, beneficios y eficiencia antes de ser emitidas.

Al respecto, cabe señalar que la norma desarrollada en la presente tesis, está orientada a proteger un derecho fundamental establecido en la Constitución referido a la seguridad ciudadana, el mismo que, en el contexto actual, es vulnerado por los miembros de los establecimientos penitenciarios al utilizar los servicios públicos móviles, en su mayoría bajo la modalidad prepago, para cometer delitos, aprovechando la existencia de líneas que no se encuentran debidamente registradas con los datos del titular del servicio.

Frente a dicha problemática el gobierno implementó una serie de medidas regulatorias, entre las cuales se encuentra la instalación de equipos bloqueadores de señales radioeléctricas de los servicios de telecomunicaciones en establecimientos penitenciarios.

Sin embargo, dicha medida posee características técnicas complejas de modificar, así mismo su diseño es vulnerable, por lo que puede ser alterado por terceros o por los mismos internos debido a la falta de especialidad en el manejo de los equipos y la corrupción de los agentes encargados del control de dichos equipos. En ese sentido, es necesario emitir una medida regulatoria que brinde una solución eficiente frente a todas las deficiencias actuales del sistema penitenciario.

Los resultados del análisis de impacto regulatorio desarrollado en el presente trabajo, reafirman la hipótesis planteada respecto a que los equipos bloqueadores implementados no logran dar solución en forma efectiva al problema en cuestión, debido a la afectación a la población en las zonas aledañas a los establecimientos penitenciarios por las interferencias perjudiciales producidas a causa de la falta de constatación del cumplimiento de los parámetros técnicos detallados en el protocolo técnico. Por otro lado, la medida menos costosa y más eficiente, consiste en monitorear el acceso de terminales móviles, incrementando los controles en el acceso a los establecimientos penitenciarios, es decir, mejorar la gestión de cada establecimiento penitenciario implementando soluciones técnicas que reduzcan la posibilidad de ingresar objetos prohibidos a dichos establecimientos.

Asimismo, el hecho de bloquear una señal en un área urbana conlleva diversos desafíos, debido a la afectación del servicio de usuarios legítimos, en ese contexto, la reubicación de los establecimientos penitenciarios se considera como una medida regulatoria efectiva al hacer posible la implementación de soluciones tecnológicas que no afectan a zonas urbanas, tales como la operación de una antena similar a una femtocelda la cual se instalaría en los establecimientos penitenciarios para conectar a los terminales móviles que sean utilizados dentro de dichos establecimientos, de esta manera que al no estar autorizados no podrán realizar llamadas, la ventaja de esta solución es que al no bloquear o interferir los servicios de la población que trabaja, vive o transita por las áreas aledañas a los establecimientos penitenciarios. Asimismo, según la experiencia internacional en la implementación de los equipos bloqueadores, no es una medida que logre resultados inmediatos y eficientes. Es necesario establecer un Programa para mejorar el cumplimiento de regulaciones existentes.

En ese sentido, una de las finalidades del Estado es contar con un marco normativo integral, que brinde soluciones eficaces y eficientes a diversos problemas, para lo cual es necesario realizar un análisis previo de calidad y viabilidad de las medidas regulatorias,

evaluando su posible impacto en todos los involucrados; así como valorar los resultados y el cumplimiento de las medidas mediante la evaluación ex – post.

En ese orden de ideas, uno de los objetivos del análisis regulatorio es, en base a evidencias, establecer si realmente la regulación es el mejor medio disponible para hacer frente a un objetivo establecido. Teniendo en cuenta que, la regulación es una parte de las políticas públicas, pero no siempre es la salida más beneficiosa frente a una problemática, eso significa que a veces es menos costoso y más eficiente no regular.



RECOMENDACIONES

En consideración con la metodología de evaluación de impacto regulatorio desarrollado, en lo posterior se recomienda elaborar un Análisis de Impacto Regulatorio de las medidas regulatorias planteadas, tomando en consideración algunos elementos de las mejores prácticas regulatorias, tales como:

- Crear un método integral y aplicable para todas las esferas del Estado, específicamente del Poder Ejecutivo.
- Involucrar a los sectores en consultas previas a lo largo del proceso de elaboración y producción normativa con la finalidad de generar confianza y asegurar el cumplimiento de la norma.
- Capacitar a los reguladores para evaluar en forma sistémica aspectos legales, técnicos y económicos de las posibles medidas regulatorias.
- Asumir el compromiso político de implementar dicho análisis en la formulación de normas.

Respecto a la medida regulatoria que establece la implementación de equipos bloqueadores de señales radioeléctricas, actualmente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se encuentra evaluando la operatividad de los equipos bloqueadores, conforme a lo establecido en el Protocolo Técnico. Posteriormente se determinarán los efectos en su implementación y el cumplimiento de dichos parámetros técnicos.

Por último, al margen del análisis de la idoneidad y eficiencia de la medida, se debe evaluar la intervención de las empresas operadoras en la ejecución de las normas que el Estado implementa en temas de seguridad. Si bien es cierto, deben cooperar con las políticas públicas del sector, se debe tomar en cuenta que el rol del Estado es la de brindar seguridad ciudadana por lo que se debe evitar trasladar al sector privado ciertas obligaciones que les generen mayores costos o aplicación de medidas técnicas que al no ser consultadas previamente por especialistas no se puedan implementar, para lo cual deberán contar previamente con la opinión de las empresas operadoras, de esta manera determinar con asertividad el problema e identificar los costos que deban ser asumidos por el Estado o por la sociedad. En este punto se puntualiza la importancia de definir claramente los objetivos que se quieren lograr con la medida, los cuales tienen que ser específicos y realizables, debido a que si la operación de los equipos bloqueadores va

irrogar pérdidas mayores en las empresas sin lograr reducir el número de extorsiones, la medida debe reformularse.

En ese sentido, es necesario analizar: (i) los costos de cumplimiento de la medida regulatoria por parte de las empresas obligadas; (ii) los costos directos para las autoridades que deban garantizar el cumplimiento de la propuesta normativa (iii) el impacto en los usuarios que viven, trabajan o transitan alrededor de los establecimientos penitenciarios.

Se debe homogenizar la metodología para utilizar un análisis de impacto regulatorio, como parte de las políticas públicas y no como una herramienta justificadora en la emisión de normas. Por lo tanto es necesario, fortalecer las medidas regulatorias que se encuentran vigentes en el marco normativo peruano, orientadas en fortalecer la seguridad en el acceso y custodia de los establecimientos penitenciarios. Asimismo, desarrollar propuestas de mejoramiento de la infraestructura de dichos establecimientos, con intervención del sector privado en la construcción, reubicación o mejora de los establecimientos penitenciarios para mejorar la calidad de vida de los internos y el sistema de reinserción a la sociedad, reduciéndose los incentivos para delinquir.

La evaluación ex - post debe ser considerada como una herramienta necesaria que asegure que las existentes medidas regulatorias estén cumpliendo con su propósito y no generen efectos negativos. En Colombia, por ejemplo existen Comisiones Regulatorias que revisan los marcos regulatorios existentes cada tres años y en México se realizan cada cinco años. Por lo tanto, realizar evaluaciones periódicas de las normas, constituye una herramienta necesaria de medición de la efectividad de la implementación de una medida regulatoria.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH. (s.f.). Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>
- AHCIET. (2015). Guía de Servicios Móviles de Telecomunicaciones para los gobiernos locales . 32, 10.
- Asociación de Contribuyentes del Perú . (Octubre de 2014). Obtenido de http://respeto.pe/images/homepage/Costo_y_Beneficio_10.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f.). Obtenido de <http://www.iadb.org/es/vps/focus/seguridad-ciudadana,20095.html>
- CEAS . (Noviembre de 2006). Recuperado el 3 de Octubre de 2016, de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23775.pdf>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA . Ley N° 28420 (15 de Diciembre de 2004).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA . Decreto Legislativo N° 654 (2011).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA . Decreto Legislativo N° 1182 (26 de Julio de 2015). Obtenido de <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/07/27/1268121-1.html>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA . (5 de Enero de 2017). Obtenido de <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-fortalece-el-sistema-penitenciario-n-decreto-legislativo-n-1328-1471010-7/>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (21 de Mayo de 2012). Obtenido de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29867.pdf>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (30 de Junio de 2015). *Ley N° 30336 que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.*
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (29 de Diciembre de 2016). Obtenido de Decreto Legislativo N° 1299 que transfiere el Sistema Nacional de Reinserción Social del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-transfiere-el-sistema-nacional-de-re-decreto-legislativo-n-1299-1468962-6/>
- CONSEJO DE MINISTROS . (24 de Setiembre de 2015). Obtenido de Decreto Legislativo 1229, que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios : <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-declara-de-interes-publico-y-priorid-decreto-legislativo-n-1229-1292138-8/>
- Córdova, L. C. (2004). *El Principio de Proporcionalidad en el Ordenamiento Jurídico Peruano*. Trujillo.
- Corrections Techonology Association . (s.f.). Obtenido de https://www.ntia.doc.gov/files/ntia/comments/100504212-0212-01/attachments/SC-PW_C5_Presentation_Rev5%20Final.pdf
- Diario El Comercio. (28 de Enero de 2012). Recuperado el 07 de Diciembre de 2016, de http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/95-llamadas-extorsion-sale-carceles-lima_1-noticia-1366805
- Diario El Comercio. (30 de Enero de 2014). Recuperado el 07 de Diciembre de 2016, de <http://elcomercio.pe/lima/90-extorsiones-realiza-carceles-288754>
- Diario El Comercio. (09 de Octubre de 2016). Recuperado el 14 de Octubre de 2016, de <http://elcomercio.pe/lima/caracol-coordinaba-extorsiones-homicidios-penal-268665>

- Diario El País*. (4 de Abril de 2017). Obtenido de Una revisión de 350 estudios descarta efectos nocivos de las radiofrecuencias sobre la salud:
https://elpais.com/elpais/2017/04/04/ciencia/1491316608_893772.html?platform=hootsuite
- Diario La República*. (3 de Abril de 2017). Recuperado el 16 de Julio de 2017, de
<http://larepublica.pe/impresasociedad/861694-investigacion-80-internos-del-penal-del-lurigancho-por-llamadas-extorsivas>
- Diario Perú 21* . (10 de Febrero de 2015). Recuperado el 10 de Noviembre de 2016
- Diario Uno*. (12 de Octubre de 2015). Recuperado el 10 de Noviembre de 2016
- ILANUD. (Octubre de 2013). *Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente* . Santiago.
- INDECOPI. (1997). Obtenido de <http://repositorio.indecopi.gob.pe/handle/11724/4200>
- INEI. (2017). Recuperado el 2017, de
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-n04_estadisticas-seguridad-ciudadana-ene-jun2017.pdf
- INPE. (s.f.). Recuperado el 4 de Junio de 2017, de <http://www.oip-inpe.gob.pe/index.php/2013-02-18-16-54-09/78-obras/461-seguridad>
- INPE . (Abril de 2017). Recuperado el 2017, de
http://www.inpe.gob.pe/pdf/abril_2017.pdf
- Instituto de Defensa Legal*. (2016). Obtenido de
<http://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/Informe%20Anual%20de%20Seguridad%20Ciudadana%202016.pdf>
- MEF. (Junio de 2014). Recuperado el 7 de Octubre de 2016, de
https://issuu.com/consejonacionaldelacompetitividad/docs/agenda_de_competitividad_2014-2018_
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos* . (Diciembre de 2015). Recuperado el 16 de Octubre de 2016, de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Infraestructura-Penitenciaria.pdf>
- MINJUS . (27 de Enero de 1999).
- MINJUS . (31 de Marzo de 2005).
- MINJUS . (24 de Setiembre de 2015). Obtenido de
<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-declara-de-interes-publico-y-prioridad-decreto-legislativo-n-1229-1292138-8/>
- MINJUS. (22 de Junio de 2011).
- MINJUS. (22 de Junio de 2011).
- MINJUS. (20 de Julio de 2016). Obtenido de
<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-decreto-legislativo-decreto-supremo-n-007-2016-jus-1407244-5/>
- MINJUS. (2017). *Guía sobre la calidad normativa y publicación de proyectos*.
- MTC. (27 de Setiembre de 2012).
- MTC. (15 de Noviembre de 2016). Obtenido de
<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-protocolo-tecnico-que-regula-las-condiciones-de-opera-resolucion-ministerial-n-954-2016-mtc0103-1454970-1/>
- Nuevas rutas para una mejor regulación*. (2012). Lima: Universidad del Pacífico.
- OCDE. (2014). Obtenido de
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Gobernanza%20y%20Política%20Regulatoria%20-%20OCDE.pdf>

- OCDE. (Setiembre de 2016). Obtenido de Taller Internacional de RIA :
[https://www.slideshare.net/OECD-GOV/elementos-y-estrategias-para-la-
 implementacin-de-la-ria-70702904](https://www.slideshare.net/OECD-GOV/elementos-y-estrategias-para-la-implementacin-de-la-ria-70702904)
- OSINERGMIN. (Mayo de 2016). Obtenido de
[http://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/RIA/Guia-
 Política-Regulatoria-N-1.pdf](http://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/RIA/Guia-Politica-Regulatoria-N-1.pdf)
- OSIPTEL . (Mayo de 2015).
- OSIPTEL. (2011). Obtenido de [http://www.munizlaw.com/normas/2011/Agosto/28-08-
 11/Res.%20N%C2%B0%20112-2011-CD-OSIPTEL.pdf](http://www.munizlaw.com/normas/2011/Agosto/28-08-11/Res.%20N%C2%B0%20112-2011-CD-OSIPTEL.pdf)
- PCM. (2017). Obtenido de [http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-
 supremo-que-aprueba-el-reglamento-para-la-aplicacion-decreto-supremo-n-075-
 2017-pcm-1544024-1/](http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-para-la-aplicacion-decreto-supremo-n-075-2017-pcm-1544024-1/)
- Policía Nacional del Perú*. (Febrero de 2017). Recuperado el marzo de 2017, de
[https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%20
 2016%20presentacion.pdf](https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%202016%20presentacion.pdf)
- Prevost, Ú. I. (2008). «Calle de las pizzas» y ponderación constitucional. *Revista de
 Derecho Administrativo* .
- ProInversión* . (2014). Obtenido de
[http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/SALA_PRENSA_INFO
 GRAFIAS/Infografia%20Bloqueadores%20final.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/SALA_PRENSA_INFO_GRAFIAS/Infografia%20Bloqueadores%20final.pdf)
- ProInversión*. (2013). Obtenido de
[http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2
 &JER=7736&SEC=25](http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=7736&SEC=25)
- ProInversión*. (Junio de 2014). Obtenido de
[http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/IP_005_2012/CONTRATO_
 INNOMINADO.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/IP_005_2012/CONTRATO_INNOMINADO.pdf)
- RUIZ, G. (Junio de 2016). Recuperado el Agosto de 2016, de
[https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2016/06/06/en-que-consiste-analisis-
 de-impacto-regulatorio-ria/](https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2016/06/06/en-que-consiste-analisis-de-impacto-regulatorio-ria/)
- The New York Time* . (21 de Junio de 2004). Recuperado el 2016, de
[http://www.nytimes.com/2004/06/21/us/inmates-keep-tie-to-outside-with-
 smuggled-cellphones.html](http://www.nytimes.com/2004/06/21/us/inmates-keep-tie-to-outside-with-smuggled-cellphones.html)
- The Washington Post Company*. (21 de Mayo de 2006). Recuperado el 2016, de
[http://www.washingtonpost.com/wp-
 dyn/content/article/2006/05/20/AR2006052001105.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/20/AR2006052001105.html)
- UNODC. (2010). Recuperado el 15 de Octubre de 2016, de
[https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-
 reform/crimeprevention/The_Prison_System_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Prison_System_Spanish.pdf)