



DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

**COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026
Segunda Legislatura Ordinaria**

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, el Proyecto de Ley 10228/2024-CR, presentado por el grupo parlamentario Podemos Perú a iniciativa del congresista José Luna Gálvez, por el que se propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1688, Decreto Legislativo que regula obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en relación con las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles, a fin de asegurar una participación más activa en la lucha contra la criminalidad" y el Proyecto de Ley 10322/2024-CR, presentado por el grupo parlamentario Renovación Popular, a iniciativa del congresista Diego Bazán Calderón, por el que se propone la "Ley que establece la interrupción de servicios de telecomunicaciones en centros penitenciarios para garantizar la seguridad de la ciudadanía"

Después del debate correspondiente, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en su decimotercera sesión ordinaria realizada el 16 de marzo de 2026, aprobó por unanimidad el dictamen que recomienda la aprobación de los Proyectos de Ley 10228/2024-CR y 10322/2024-CR, por los que se propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo 1688, para garantizar la interrupción de servicios de telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios y centros juveniles para fortalecer la lucha contra la criminalidad organizada.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Mori Celis, Lady Mercedes Camones Soriano, Karol Ivett Paredes Fonseca, Segundo Héctor Acuña Peralta, María Antonieta Agüero Gutiérrez, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Jorge Luis Flores Ancachi, Mery Eliana Infantes Castañeda, Auristela Ana Obando Morgan, Alfredo Pariona Sinche, José Bernardo Pazo Nunura, Hilda Marleny Portero López, María Elizabeth Taipe Coronado, Héctor Valer Pinto y Oscar Zea Choquechambi.

Presentaron licencia los señores congresistas Patricia Rosa Chirinos Venegas, Jeny Luz López Morales, Roberto Sánchez Palomino Rosío Torres Salinas y Norma Martina Yarrow Lumbreras.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Admisibilidad de las iniciativas legislativas

La iniciativa legislativa en estudio cumple con los requisitos generales y específicos establecidos en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República y su modificatoria según Resolución Legislativa del Congreso 205-2005-CR (publicada

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

el 21 de julio de 2006)¹, para la admisibilidad de los proyectos de ley, por lo que se procedió a solicitar opiniones y a realizar el estudio correspondiente. Asimismo, se ha tomado en consideración para su elaboración el artículo 76 del Reglamento del Congreso, referido a la relación que se tiene con la Agenda Legislativa 2024-2025², aprobada de conformidad con el artículo 29³ y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional. La referida Agenda Legislativa 2024-2025 fue aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR, la cual, en el Objetivo IV: AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO, incluye como política de Estado la SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.

1.2. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 10228/2024-CR, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 17 de febrero de 2025. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones, como única comisión dictaminadora, el 18 de febrero de 2025, para su estudio y dictamen.

El Proyecto de Ley 10322/2024-CR, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 24 de febrero de 2025. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, como segunda Comisión dictaminadora, el 25 de febrero de 2025, para su estudio y dictamen.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 05 de noviembre de 2025, acordó por mayoría de sus miembros, la aprobación del dictamen, y es publicado con fecha 04 de diciembre de 2025, con fórmula

1

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/11C84305AF987435052571B0007189CF/\\$FILE/RLC0252005ModificacionReglamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/11C84305AF987435052571B0007189CF/$FILE/RLC0252005ModificacionReglamento.pdf)

² La Agenda Legislativa es un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y que el debate de los proyectos de ley ahí contenidos tiene prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso

³ Artículo 29.

(...)

Al inicio del Período Anual de Sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas y proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho periodo. El Pleno del Congreso votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

legal sustitutoria, Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, el Código de Ejecución Penal, Decreto Legislativo 654, y el Decreto Legislativo 1688, para fortalecer la lucha contra la criminalidad organizada en establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

1.3. Antecedentes parlamentarios

Las presentes iniciativas legislativas no presentan antecedentes parlamentarios con similar materia, que se hayan registrado en periodos parlamentarios anteriores.

II. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

El **Proyecto de Ley 10228/2024-CR**, consta de 2 artículos y 1 disposición complementaria final. El artículo 1°, establece como finalidad imponer obligaciones más activas a las empresas operadoras de telecomunicaciones para erradicar las comunicaciones ilegales provenientes de centros penitenciarios y centros juveniles, reforzando su participación directa en la lucha contra la criminalidad, y en su artículo 2°, dispone la modificación de los artículos 2, 3, 8.2, 9.2, 15, 16 y 17 del Decreto Legislativo 1688, a fin de endurecer obligaciones, responsabilidades y sanciones aplicables a las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones.

La propuesta legislativa, busca precisar que la finalidad de la norma es garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas operadoras priorizando la seguridad ciudadana, incluso por encima del acceso a las telecomunicaciones de poblaciones aledañas cuando se trate de Zonas Restringidas y de Alta Seguridad.

De igual, propone la modificación de las definiciones respecto a las Zonas Restringidas y de Alta Seguridad, para definir como zona intangible el área de 200 metros alrededor de los centros penitenciarios, donde el Estado ejerce competencia exclusiva, se prohíbe actividad comercial, vivienda, habilitación urbana y se prohíbe la instalación de antenas de telecomunicaciones, presumiéndose su finalidad ilícita.

El presente proyecto de ley busca endurecer la responsabilidad directa de las operadoras, prioriza la seguridad ciudadana sobre el acceso al servicio en zonas críticas, elimina sanciones leves (amonestaciones) y fortalece el régimen de multas e incorpora control territorial (zonas restringidas) como eje central.

El **Proyecto de Ley 10322/2024-CR**, que propone la ley que establece la interrupción de servicios de telecomunicaciones en centros penitenciarios para garantizar la seguridad de la ciudadanía, establece en su fórmula legal 7 artículos, 2 disposiciones

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

complementarias modificatorias y 3 disposiciones complementarias finales, siendo que en su artículo 1° establece como finalidad interrumpir de manera total los servicios de telecomunicaciones en los centros penitenciarios y centros juveniles, mediante mecanismos legales que permitan impedir comunicaciones ilegales desde dichos establecimientos, en su artículo 2°, se dispone que las comunicaciones ilegales realizadas desde centros penitenciarios no están protegidas por el derecho al secreto de las telecomunicaciones y autoriza a la Policía Nacional del Perú a intervenir dichas comunicaciones sin orden judicial, conforme al Código de Ejecución Penal.

En su artículo 3°, se refuerza las obligaciones de las empresas operadoras para: restringir totalmente las señales radioeléctricas en centros penitenciarios y juveniles e impedir el uso de servicios de telecomunicaciones, salvo excepciones estrictas para funcionarios públicos y necesidades de seguridad, mientras que en su artículo 4°, prohíbe expresamente la prestación de cualquier servicio de telecomunicaciones dentro de centros penitenciarios, y en artículo 5° se propone la modificación del artículo 13 del Decreto Legislativo 1688, con la finalidad de obligar a las empresas operadoras a implementar mecanismos de alerta al destinatario de comunicaciones ilegales, así como; proceder al corte del servicio y bloqueo de terminales, tanto del emisor como del receptor de la llamada, sin perjuicio de la advertencia previa, en su artículo 6° y 7°, se propone la modificación del artículo 16 y 17 del Decreto Legislativo 1688.

En sus dos disposiciones complementarias modificatorias, se propone establecer que la Policía Nacional del Perú debe interceptar, sin autorización judicial, las comunicaciones ilegales que provengan de centros penitenciarios, incluso en supuestos excepcionales cuando existan indicios de uso ilegal de la red e incorporar la obligación general de las empresas operadoras de evitar que los servicios de telecomunicaciones se utilicen dentro y en los alrededores de los centros penitenciarios, adoptando las medidas técnicas necesarias.

Y finalmente, en sus tres disposiciones complementarias finales, se establece el plazo de reglamentación, las normas complementación y la inaplicación del límite de multas.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Legislación Nacional

a) Constitución Política del Perú:

- Artículo 2, inciso 10; Secreto e inviolabilidad de las comunicaciones; reconoce el

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

derecho al secreto de las comunicaciones, salvo mandato motivado del juez. Ambos proyectos parten de la premisa de que las comunicaciones ilegales realizadas desde centros penitenciarios, por tratarse de actividades prohibidas y realizadas en un contexto de sujeción especial.

- Artículo 44, Deberes primordiales del Estado; establece como deber del Estado garantizar la seguridad ciudadana y el orden interno. Sirve de sustento constitucional para priorizar la seguridad ciudadana frente a intereses económicos o de conectividad, especialmente en contextos de criminalidad organizada desde penales.

b) Decreto Legislativo N° 654 – Código de Ejecución Penal:

- Artículo 37-A, Prohibición de equipos de telecomunicaciones no autorizados; prohíbe el ingreso y uso de equipos de telecomunicaciones no autorizados en centros penitenciarios. Ambos proyectos refuerzan esta prohibición, trasladando responsabilidad a las empresas operadoras y ampliando mecanismos de control.
- Artículo 37-B, Interceptación de comunicaciones; autoriza la interceptación de comunicaciones ilegales dentro de penales. El PL 10322-2024-CR elimina la exigencia de autorización judicial, precisando que la PNP debe interceptar comunicaciones ilegales como obligación funcional.

c) Decreto Legislativo N° 1688

- Artículo 8, Obligaciones de las empresas operadoras; establece el deber de adoptar mecanismos para impedir comunicaciones ilegales. Ambos proyectos endurecen este deber, pasando de una obligación pasiva a una responsabilidad activa y directa.
- Artículo 9, Corte de servicio y bloqueo de equipos; faculta el corte del servicio ante uso prohibido. El PL 10322-2024-CR prohíbe totalmente la prestación del servicio en penales; el PL 10228-2024-CR amplía la responsabilidad a zonas restringidas.
- Artículos 16 y 17, Régimen sancionador (MTC y OSIPTEL); regulan fiscalización y sanciones administrativas. Ambos proyectos eliminan la amonestación escrita y refuerzan el uso de multas severas, con responsabilidad objetiva.

d) Decreto Legislativo N° 702 – Ley de Telecomunicaciones

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

- Artículo 41, establece obligaciones generales de los operadores para evitar uso indebido de servicios. El PL 10322-2024-CR incorpora la obligación expresa de impedir el uso de telecomunicaciones en centros penitenciarios y alrededores.

3.2. Legislación Comparada

a) El Salvador:

Se ha aprobado, en el año 2015, el Decreto Legislativo N° 953 – Ley Especial contra el Delito de Extorsión, el cual en su artículo 12° establece obligaciones de operadores, por el cual obliga a los operadores a adoptar soluciones técnicas para impedir telecomunicaciones en centros penitenciarios.

Asimismo, en su artículo 14°, establece la prohibición del tráfico de telecomunicaciones. Prohíbe absolutamente la prestación de servicios en penales y sanciona con multas diarias extremadamente altas.

b) Colombia:

En el año 2014, se aprobó la Ley 1709, que aprueba el Régimen Penitenciario, y se permite restricciones severas de comunicaciones en centros penitenciarios por razones de seguridad y orden interno. Reconoce que la condición de interno limita derechos comunicacionales, reforzando la constitucionalidad de medidas como las propuestas.

c) España:

Se aprobó la Ley Orgánica General Penitenciaria, la cual en su artículo 51°, se autoriza la intervención y restricción de comunicaciones de internos por razones de seguridad. Establece que la seguridad penitenciaria prevalece sobre la libertad de comunicación, siempre que exista base legal.

3.3. Normas convencionales

a) Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

En su artículo 11°, establece la protección de la honra y la vida privada. Reconoce la protección de la correspondencia, no absoluta. La Corte IDH ha señalado que este derecho; puede ser restringido, no protege comunicaciones ilícitas y admite limitaciones en contextos penitenciarios.

b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Establece en su artículo 17°, la protección contra injerencias arbitrarias en la vida privada y comunicaciones. Permite restricciones legales, necesarias y proporcionales, especialmente

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

en contextos de seguridad pública.

IV. ANALISIS DE LAS PROPOSICIONES LEGISLATIVAS

4.1. Análisis técnico

En el presente segmento, se analizan y evalúan la propuesta técnica de los Proyectos de Ley 10228/2024-CR y 10322/2024-CR, que proponen medidas para interrumpir las telecomunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles y fortalecer las obligaciones de las operadoras de telecomunicaciones en la lucha contra la criminalidad penitenciaria.

El Perú enfrenta una crisis de inseguridad ciudadana marcada por el auge del delito de extorsión, a menudo ejecutado mediante comunicaciones telefónicas. Las estadísticas oficiales evidencian un crecimiento exponencial de las denuncias por extorsión en los últimos años⁴. Las denuncias de extorsión pasaron de 2,305 en el 2020 a 21,746 en el 2023, casi *diez veces más* en apenas cuatro años. Este incremento sostenido refleja la magnitud del fenómeno delictivo que azota a comerciantes, familias y ciudadanos en general. Sin embargo, las autoridades estiman que muchas víctimas no denuncian por temor o desconfianza, por lo que la realidad podría ser aún más grave.

⁴ Extorsión en Perú incrementó 10 veces más en solo 4 años: comerciantes y familias viven bajo amenaza constante – Infobae: <https://www.infobae.com/peru/2025/09/03/extorsion-en-peru-incremento-10-veces-mas-en-solo-4-anos-comerciantes-y-familias-viven-bajo-amenaza-constante/>

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

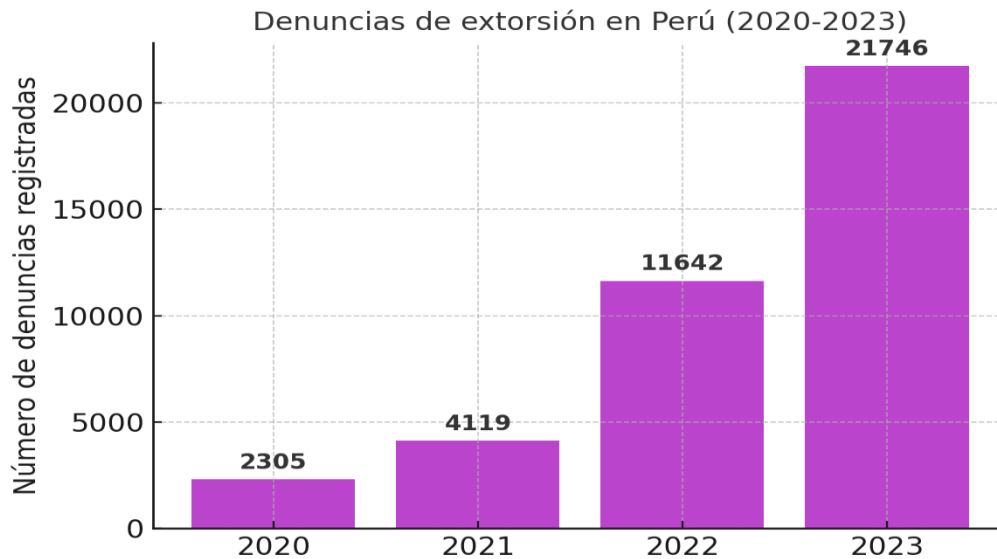


Figura 1: Denuncias registradas por extorsión en Perú (2020-2023). Crecimiento acelerado de este delito en los últimos años.

Si bien la mayoría de los casos de extorsión se originan fuera de la prisión, un porcentaje significativo ha estado vinculado a instrucciones emanadas desde establecimientos penitenciarios. Según datos oficiales, en 2023 solo el 0.1%–0.15% de las extorsiones denunciadas pudo ser atribuido directamente a internos en penales (21 casos de cerca de 19 mil). Esta proporción reducida se debería en parte a medidas tecnológicas ya implementadas (bloqueadores de señal, traslados de reos, etc.), que habrían logrado reducir en 95% las llamadas extorsivas originadas desde cárceles.

No obstante, las autoridades penitenciarias resaltan que cualquier incremento en dichas comunicaciones ilícitas exige respuestas inmediatas, pues incluso un pequeño número de casos desde prisión tiene impacto en la seguridad ciudadana. Además, el hecho de que más de 26 mil internos estén reclusos por delitos de extorsión y secuestro evidencia la capacidad de estas redes criminales y el riesgo latente de que continúen operando tras las rejas.

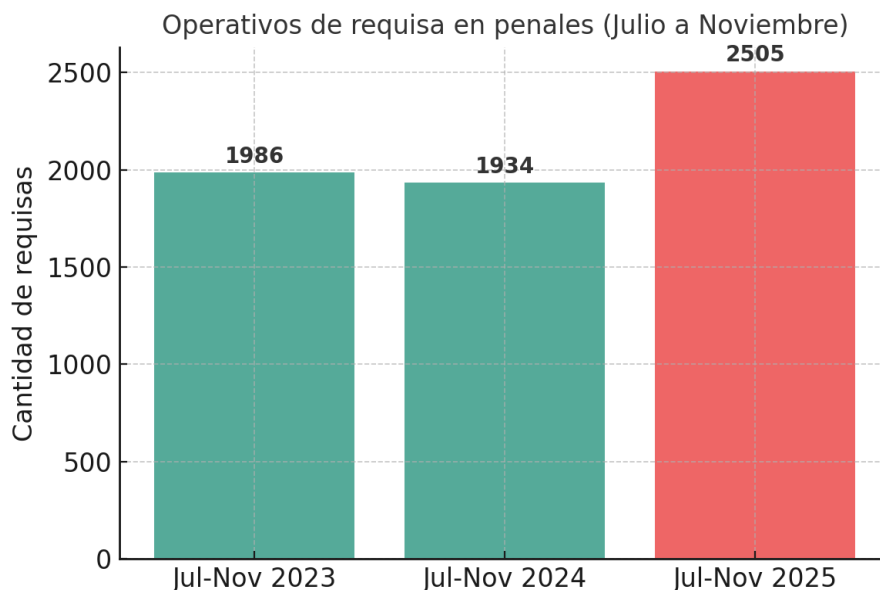
En efecto, investigaciones han revelado que organizaciones criminales mantienen comunicación con internos para ordenar y coordinar actos ilícitos (extorsiones, estafas, sicariato, etc.), aprovechando dispositivos móviles ingresados ilegalmente a los penales. Estos hechos motivan un consenso sobre la necesidad de reforzar el control de las telecomunicaciones en cárceles, cerrando brechas legales y tecnológicas que permitan neutralizar las redes delictivas intramuros.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

A pesar de las medidas de control vigentes, los establecimientos penitenciarios peruanos continúan registrando un considerable número de equipos de telecomunicación incautados. El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) reportó que solo entre julio y diciembre de 2025 se decomisaron más de 950 teléfonos celulares en cárceles del país, junto con alrededor de 1,400 accesorios (chips, cargadores) relacionados. Estos decomisos ponen en evidencia la magnitud de las redes de corrupción que facilitan el ingreso de dispositivos, así como la persistencia de comunicaciones ilícitas “tras las rejas” que alimentan delitos como extorsión, estafas y coordinación de atentados.

Asimismo, durante dicho período de seis meses, el INPE realizó 4,100 operativos de requisa (redadas y registros en celdas), incrementando en más de 28% la cantidad de intervenciones respecto a los años 2023 y 2024. Esta intensificación de requisas permitió también la incautación de más de 4,500 armas blancas (objetos punzocortantes) y la ejecución de 450 traslados de internos de alta peligrosidad a penales de mayor seguridad. Un análisis comparativo de los operativos de requisa en los últimos años muestra la mayor actividad de control en 2025.

Así tenemos que, el número de requisas efectuadas entre julio y noviembre de 2025 en comparación con similar periodo de años previos: se registraron 2,505 operativos en esos meses de 2025, frente a 1,934 en 2024 y 1,986 en 2023. Este aumento del 21–23% en las intervenciones demuestra un esfuerzo estatal por frenar la entrada y uso de dispositivos prohibidos en penales, esfuerzo que debe ser respaldado por un marco legal más eficaz.



DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Figura 2: Operativos de requisa realizados en establecimientos penitenciarios (julio–noviembre de cada año). En 2025 se intensificaron los registros carcelarios, superando en más de 20% las cifras de años anteriores.

A pesar de las acciones descritas, persisten vacíos normativos y operativos que dificultan erradicar por completo las comunicaciones delictivas desde penales. Las autoridades penitenciarias advierten que, si bien los principales penales de régimen cerrado especial cuentan con bloqueadores de señal, esta tecnología es vulnerable y no ha eliminado totalmente el problema.

De hecho, existen antecedentes de comunicaciones ilícitas mediante red móvil convencional y redes Wi-Fi incluso en penales con bloqueadores, lo cual indica que los delincuentes encuentran formas de evadir o neutralizar estos equipos. Además, la regulación vigente del Código de Ejecución Penal (CEP) permite a los internos acceder a servicio de telefonía pública (cabinas telefónicas dentro del penal), excepto en régimen especial. Esta restricción de telefonía pública en ciertos penales de máxima seguridad ha llevado, en la práctica, a que los internos busquen vulnerar la seguridad obteniendo celulares clandestinos para comunicarse ilegalmente. Así, la combinación de tecnologías incompletas y normas desactualizadas favorece la continuidad de las comunicaciones no autorizadas.

En respuesta a esta problemática, se presentaron dos iniciativas legislativas complementarias:

- Proyecto de Ley 10322/2024-CR titulado “Ley que establece la interrupción de servicios de telecomunicaciones en centros penitenciarios para garantizar la seguridad de la ciudadanía”, presentado el 24/feb/2025. Propone, entre otros aspectos, lograr la interrupción total de las telecomunicaciones dentro de penales y centros juveniles, autorizando a la Policía Nacional del Perú (PNP) a intervenir las comunicaciones telefónicas de internos sin orden judicial cuando se trate de uso ilegal, e introduciendo modificaciones al Decreto Legislativo 1688 para obligar a las operadoras a restringir las señales radioeléctricas en cárceles e impedir el uso de sus servicios por parte de los reclusos.

Este proyecto declara explícitamente que las personas que usen servicios de telecomunicaciones de manera ilegal dentro de penales no están protegidas por el derecho al secreto de las comunicaciones consagrado en la Constitución (art. 2. inc. 10). Asimismo, plantea que la PNP “tiene el deber” de intervenir las comunicaciones de la población penitenciaria sin necesidad de orden judicial, conforme al Código de Ejecución Penal.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

- Proyecto de Ley N° 10228/2024-CR titulado “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1688, a fin de asegurar una participación más activa en la lucha contra la criminalidad”, presentado el 17/feb/2025. Busca fortalecer las obligaciones legales de las empresas operadoras de telecomunicaciones para que contribuyan activamente a erradicar las comunicaciones ilegales desde penales.

En concreto, propone modificar diversos artículos del D.L. 1688 –incluyendo los arts. 2, 3, 8 (num. 8.2), 9 (num. 9.2), 15, 16 y 17– para: (i) exigir a las operadoras la adopción activa de medidas tecnológicas que bloqueen o inhiban las señales móviles en los penales; (ii) obligarlas al retiro o reubicación de infraestructura (antenas) que esté facilitando comunicaciones delincuenciales alrededor de los penales, con apoyo de la fuerza pública de ser necesario; (iii) establecer la entrega expedita (en un plazo máximo de 24 horas) de información de abonados, titularidad y registros de llamadas a requerimiento del Ministerio Público, INPE o PNP, para coadyuvar a las investigaciones de delitos cometidos desde las cárceles; y (iv) endurecer el régimen sancionador administrativo a las operadoras en caso de incumplimiento de estas obligaciones, calificando dichas infracciones como muy graves y aplicando multas por cada día de incumplimiento, siendo la multa la sanción más leve, con posibilidad de sanciones mayores. Incluso, la propuesta plantea que el tope legal de las multas de OSIPTEL (basado en porcentajes de ingresos de la empresa) no resulte aplicable a las sanciones impuestas por estos casos, permitiendo imponer sanciones sin el límite tradicional vinculado al tamaño de la empresa.

Ambas iniciativas persiguen un fin común: cortar las comunicaciones ilícitas originadas desde establecimientos penitenciarios, atacando el problema desde dos frentes complementarios. El PL 10322 enfatiza la interrupción inmediata de señales y la intervención policial de las comunicaciones, mientras que el PL 10228 refuerza el marco de obligaciones y sanciones para operadores de telecomunicaciones, de modo que estas colaboren eficazmente con el Estado en la neutralización de dichas comunicaciones ilegales.

4.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

a) Sobre la necesidad:

Las investigaciones de la Policía Nacional del Perú (PNP) y el INPE indican que los internos emplean los celulares ilícitos para dos fines principales: (1) mantener comunicación con familiares y amigos (usos personales legítimos, pero no autorizados

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

por canales oficiales), y (2) mantener vínculos con organizaciones criminales en el exterior, desde donde ordenan, coordinan y controlan acciones ilegales.

Entre estas acciones figuran la extorsión telefónica a comerciantes, el sicariato (mediante coordinación de ataques desde prisión), estafas por llamadas/sms masivos, suplantación de identidades para fraudes financieros, y coordinación de fugas o motines. Se ha detectado incluso un "mercado negro" dentro de los penales: algunos internos alquilan teléfonos celulares a otros reclusos para realizar llamadas por lapsos breves, a cambio de pagos, lo que multiplica el acceso ilícito a comunicación dentro de la cárcel.

Estas "economías criminales" intramuros agravan el desafío, pues implican corrupción de personal penitenciario (para ingresar equipos) y sofisticación en el uso compartido de los dispositivos.

El INPE ha intensificado las acciones de requisa e inspección en busca de celulares y dispositivos en penales de todo el país. Como se señaló, solo en la segunda mitad de 2025 se incautaron 950 celulares y 1,400 accesorios, cifra que da cuenta de la persistencia del contrabando tecnológico en cárceles. Los operativos de registro (muchos de ellos inopinados y simultáneos en múltiples pabellones). Según el INPE, es crucial que cada teléfono decomisado sea sometido a investigación policial especializada, para determinar qué internos lo usaban y en qué delitos pudo haberse empleado.

En efecto, "los equipos celulares hallados en operativos en penales deben ser investigados por unidades especializadas de la PNP" a fin de individualizar a los responsables y posibles víctimas, señala el INPE. A la par, el INPE enfatiza que dichos equipos deben ser dados de baja (desactivados) de inmediato por OSIPTEL y las operadoras una vez incautados. De esta manera se evita que el número o SIM card siga activo y pueda ser utilizado en otro dispositivo para continuar actividades criminales. Actualmente, esta coordinación se realiza caso a caso; la propuesta legislativa busca institucionalizarla para que el bloqueo sea automático y obligatorio.

Perú ha sido pionero regional en la instalación de bloqueadores de señal celular en las cárceles como herramienta de seguridad. Según el jefe del INPE, la implementación de bloqueadores en penales de alta seguridad ha logrado reducir drásticamente (hasta en un 95%) las llamadas extorsivas originadas desde cárceles. Este es un dato alentador que demuestra que la tecnología puede frenar la criminalidad: con la interrupción de la señal móvil, los internos se ven imposibilitados de comunicarse ilegalmente, salvo contadas excepciones donde encuentran "*puntos ciegos*" o usan métodos alternativos.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

No obstante, existen limitaciones: los bloqueadores actuales pueden ser vulnerados por el ingenio criminal (por ejemplo, posicionando dispositivos en áreas con cobertura residual o usando teléfonos satelitales no afectados por bloqueadores convencionales). Además, muchos penales se ubican en zonas urbanas densas, donde bloquear totalmente la señal podría afectar a la población libre colindante. Sobre este punto, el INPE ha señalado explícitamente que la restricción total de las señales radioeléctricas en penales rodeados de áreas urbanas resultaría inviable, dado que la población aledaña posee derechos preexistentes de acceso a las telecomunicaciones, consideradas hoy servicios públicos esenciales.

El artículo 13.4 del Reglamento del Código de Ejecución Penal (D.S. 007-2016-JUS) establece justamente que debe respetarse el derecho constitucional a las telecomunicaciones de la ciudadanía externa, la cual no puede verse privada del servicio por medidas en un penal. Por ello, el INPE sugiere que las medidas de restricción de señal se apliquen plenamente en penales alejados de zonas urbanas o sin población cercana, mientras que en penales urbanos se optaría por soluciones técnicas más focalizadas o coordinadas con las operadoras.

Para cerrar las brechas mencionadas, los expertos recomiendan implementar sistemas tecnológicos adicionales. En su informe técnico, el INPE destaca la existencia de equipos de detección de dispositivos móviles (como detectores de IMSI/IMEI) capaces de identificar en tiempo real la presencia de SIM cards y terminales móviles en un área determinada del penal. Estas soluciones detectan los códigos únicos de abonado (IMSI) y de equipo (IMEI) de cualquier dispositivo encendido dentro de la prisión. La propuesta legislativa aboga por que, al obtenerse dicha información, se comunique de inmediato a OSIPTEL y a las operadoras para proceder al bloqueo automático de esa línea y aparato en toda la red nacional.

Esto significaría que, si un interno en un penal X enciende un celular con SIM de cualquier operador, el sistema detectará sus identificadores y en coordinación con las empresas se suspenderá la línea y se inhabilitará el equipo (mediante lista negra de IMEIs) en cuestión de minutos, sin necesidad de esperar una orden judicial individualizada. Esta es una medida disruptiva que cortarían de raíz la utilidad del teléfono ilegal dentro de prisión, disuadiendo su tenencia. Cabe destacar que este tipo de intervención sobre comunicaciones *no* implica oír el contenido de las llamadas (interceptación), sino bloquear la conectividad; por tanto, se enmarca en medidas administrativas de seguridad más que en intromisiones al contenido protegido por el secreto de comunicaciones. Aun así, requiere base legal expresa, que es lo que se busca consolidar en la propuesta normativa.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Existe cierta controversia sobre cuánto contribuirá esta ley a la reducción de la extorsión y otros delitos. Por un lado, se ha argumentado que la mayoría de las extorsiones provienen del exterior y no de las cárceles; de hecho, en 2024 las extorsiones originadas dentro de penales representaron apenas 0.15% del total.

Sin embargo, esta cifra reducida puede interpretarse precisamente como resultado de las medidas de control implementadas: los bloqueadores y requisas han contenido el problema dentro de límites bajos. Relajar o no fortalecer estos controles podría conllevar un rebrote.

Además, incluso ese pequeño porcentaje significa decenas de crímenes violentos que podrían evitarse cerrando completamente el flujo de comunicaciones ilegales desde las prisiones. Recordemos casos paradigmáticos donde internos han ordenado asesinatos o extorsiones de alto impacto social. Desde una óptica de *política criminal integradora*, se busca abordar todas las fuentes de criminalidad organizada, tanto fuera como dentro de penales. En suma, cerrar la brecha de comunicaciones carcelarias es una condición necesaria para recuperar la autoridad del Estado intramuros y para proteger a la sociedad de las redes criminales que intentan operar desde la clandestinidad de una celda.

Los proyectos analizados responden a una necesidad imperiosa de interés público: garantizar que quienes han sido aislados de la sociedad mediante pena privativa de libertad no puedan continuar dirigiendo o participando en actividades delictivas desde prisión. Este principio es esencial para la eficacia misma de la sanción penal y la prevención del delito. De nada sirve capturar y encarcelar a los cabecillas de organizaciones criminales si estos logran mantener, vía telecomunicaciones, el control de sus operaciones externas (ordenando extorsiones, atentados o coordinando con sus subordinados libres). Lamentablemente, esta ha sido la realidad en algunos penales del país durante años.

La problemática de los "prisiones como centros de operaciones criminales" no es exclusiva del Perú; varios países de la región han tenido que tomar medidas drásticas al respecto. Chile, por ejemplo, aprobó en 2021 una ley que autoriza la instalación de bloqueadores de telecomunicaciones no autorizadas en las prisiones y penalizó la mera tenencia de celulares por internos, con penas de cárcel adicionales a quienes sean hallados con estos dispositivos. En El Salvador se implementó un bloqueo total de la señal móvil alrededor de ciertos penales de máxima seguridad como parte de su estrategia contra pandillas. En Colombia y México se han suscrito convenios con operadoras para localizar y bloquear equipos clandestinos en cárceles. Esta comisión ha analizado dichas experiencias y concluye que el Perú no puede quedar rezagado en

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

dotar de herramientas legales robustas a las autoridades penitenciarias, policiales y regulatorias para afrontar este flagelo.

La necesidad de la norma se sustenta, entonces, en evitar que nuestras cárceles sigan siendo, por omisión legal, "oficinas" del crimen organizado. El dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos aprobado en noviembre 2025 refrenda esta urgencia, al introducir cambios simultáneos al Código Penal, Código de Ejecución Penal, Código Procesal Penal y D.L. 1688 para "fortalecer la lucha contra la criminalidad organizada en establecimientos penitenciarios".

La aprobación de la propuesta legislativa integrada traerá múltiples beneficios concretos: (i) Reducción de delitos violentos (especialmente extorsiones y secuestros) vinculados a órdenes emanadas de penales, al dificultar o imposibilitar la comunicación entre internos y cómplices externos. (ii) Disuasión: El interno sabrá que, incluso si consigue un celular ilícitamente, este será inutilizable o rápidamente detectado y bloqueado, lo cual desincentiva el intento. Igualmente, el personal corrupto será disuadido de ingresar equipos al saber que su uso será prácticamente nulo. (iii) Mejor control penitenciario: Al eliminarse las comunicaciones no autorizadas, las autoridades penitenciarias podrán concentrar los contactos de los internos con el exterior a través de canales legales y supervisados (cabins telefónicas monitoreadas, visitas autorizadas), garantizando tanto el derecho del interno a comunicarse con sus familiares (bajo control) como la seguridad. (iv) Colaboración interinstitucional eficaz: La norma creará protocolos más claros de cooperación entre INPE, PNP, OSIPTEL, Ministerio Público y operadoras, por ejemplo, para la entrega de información de llamadas en 24 horas o la baja inmediata de equipos incautados, fortaleciendo la capacidad de investigación y respuesta rápida del Estado. (v) Reafirmación de la autoridad del Estado de derecho: Simbólicamente, la prisión debe ser un lugar de cumplimiento de penas, no un centro de operaciones criminales.

La ciudadanía recuperará confianza al ver que desde los penales ya no se seguirán gestando delitos que la afectan. Estos beneficios superan ampliamente cualquier costo o inconveniente técnico que se deba afrontar para implementar la ley (como ajustes de red o instalación de equipos adicionales).

b) Sobre la viabilidad:

Un aspecto crucial es garantizar que las medidas de interrupción de comunicaciones y de vigilancia especial a internos sean compatibles con el marco constitucional y los derechos humanos. Al respecto, cabe recordar que si bien la Constitución Política del Perú protege el derecho al secreto e inviolabilidad de las comunicaciones (art. 2, inc.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

10), dicho derecho no es absoluto y admite restricciones mediante ley por razones de seguridad pública.

Es cierto que la regla general exige mandato judicial motivado para la interceptación o incautación de comunicaciones privadas. Sin embargo, la propia Constitución permite suspender o limitar derechos en estados de emergencia cuando la seguridad lo amerita, y la legislación ha establecido excepciones puntuales en contextos específicos.

El Decreto Legislativo 1182 (2015) autorizó a la PNP el acceso a la localización geográfica de celulares vinculados a delitos graves, sin orden judicial previa, bajo control fiscal, para casos de flagrancia y peligro inminente. En similar sentido, la propuesta bajo dictamen declara la improcedencia de la expectativa de privacidad cuando un individuo dentro de un penal utiliza medios de telecomunicación de manera ilegal, es decir, violando las normas penitenciarias.

En tal supuesto, se entiende que no puede invocar la protección constitucional del secreto de comunicaciones, puesto que su conducta no está amparada por la legalidad. Esta interpretación, contenida en el Art. 2 del proyecto 10322, busca blindar la facultad de la PNP para interceptar y monitorear esas comunicaciones sin incurrir en ilegalidad.

La presunción de inocencia tampoco se vulnera, ya que la intervención de la señal o comunicación no equivale a una sanción o condena al interno, sino a una medida administrativa de seguridad para impedir la comisión de delitos en flagrancia. De hecho, OSIPTEL señala que, según el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, el uso ilícito del servicio es considerado "utilización indebida" sancionable una vez determinado por autoridad competente.

La propuesta simplemente acorta el proceso, permitiendo restricción inmediata ante indicios de uso delictivo, con posterior confirmación en sede judicial si corresponde. De todas formas, en atención a las observaciones de OSIPTEL y otros, el dictamen propone incluir salvaguardas procedimentales: por ejemplo, requerir que la PNP informe al Ministerio Público de inmediato cuando intervenga comunicaciones en un penal, para que el fiscal evalúe la necesidad de convalidación judicial ex post en caso de que se obtengan evidencias; o establecer que toda medida de interrupción masiva de señal cuente con autorización previa del INPE en coordinación con el MTC, garantizando proporcionalidad. Con estas previsiones, consideramos que la propuesta se adecúa al marco constitucional vigente, sin perjuicio de promover en el futuro eventuales modificaciones constitucionales que dejen expresamente establecida esta excepción en el art. 2.10, tal como sugiere el gremio AFIN.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Las operadoras de telecomunicaciones (Claro, Movistar, Entel, Bitel, etc.) son actores clave en la implementación exitosa de esta ley, pues gran parte de las obligaciones recaerán sobre ellas. En principio, la viabilidad técnica existe: las empresas cuentan con la tecnología, el conocimiento e incluso personal especializado para detectar uso indebido de sus redes en áreas prohibidas. De hecho, hoy día las operadoras pueden identificar si en cierto punto geográfico (un penal) existen líneas operando cuando no deberían. La nueva ley requerirá que utilicen esa capacidad de detección y tomen acción proactiva.

Un tema es el retiro de antenas o celdas cercanas a penales. Algunas operadoras han manifestado preocupaciones, pues apagar o retirar antenas podría dejar sin cobertura a usuarios legítimos en zonas vecinas. No obstante, la intención de la norma no es dejar "zonas oscuras" de cobertura general, sino reconfigurar la red de manera que las señales no ingresen con fuerza a los recintos penitenciarios.

Las operadoras también deberán implementar sistemas de bloqueo de IMEI/IMSI en coordinación con OSIPTEL, como se explicó. Cabe mencionar que AFIN, gremio que las representa, mostró reservas alegando posibles impactos en sus costos operativos e inversión.

Sin embargo, la seguridad ciudadana impone estas cargas razonables. Además, muchas de las inversiones necesarias (p.ej. instalar equipos de detección IMSI) podrían deducirse como parte de sus obligaciones de expansión o ser compartidas entre varias empresas si operan en la zona.

No se vulnera la libertad de empresa mientras las medidas sean proporcionales; en este caso se justifica plenamente por interés público. AFIN aludió a una posible afectación a la libertad de empresa (art. 59 Const.), pero dicho artículo no exime a las empresas de acatar regulaciones orientadas al bien común. El Estado puede regular y limitar la actividad económica para fines de orden público, algo reconocido explícitamente en nuestra Constitución y por la Corte Constitucional. La implementación exitosa requerirá una fuerte coordinación entre MTC, MINJUSDH, INPE, PNP, OSIPTEL y las empresas. seguridad y derechos.

c) Sobre la oportunidad:

La oportunidad de una iniciativa legislativa se evalúa a partir de su adecuación al contexto social, institucional, normativo y político vigente, así como de su capacidad para responder de manera inmediata y eficaz a un problema público concreto, cuya persistencia genera graves consecuencias para el Estado y la ciudadanía. En el caso de los Proyectos de Ley 10322/2024-CR y 10228/2024-CR, la oportunidad legislativa se

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

encuentra plenamente acreditada, en tanto ambas iniciativas se presentan en un escenario caracterizado por:

- Un incremento sostenido de la criminalidad organizada, particularmente del delito de extorsión.
- La utilización sistemática de medios de telecomunicación como instrumento central para la comisión de delitos graves.
- La evidente insuficiencia del marco normativo vigente para erradicar las comunicaciones ilícitas originadas desde establecimientos penitenciarios.
- La priorización nacional de la seguridad ciudadana como eje de la política pública y del debate parlamentario.

El país atraviesa una crisis estructural de seguridad, evidenciada en el aumento de delitos como extorsión, sicariato y crimen organizado, muchos de los cuales se planifican o coordinan desde el interior de establecimientos penitenciarios. Ambas iniciativas legislativas responden a una necesidad inmediata de contención, orientada a cortar el canal de comunicación que permite a los internos continuar dirigiendo actividades delictivas pese a encontrarse privados de libertad.

La persistencia de comunicaciones ilegales desde los penales desnaturaliza la finalidad constitucional de la pena, convirtiendo los establecimientos penitenciarios en centros de operación criminal. El proyecto resulta oportuno porque busca restablecer el principio de autoridad del Estado, reafirmando que la privación de libertad implica también restricciones legítimas a determinados derechos, cuando su ejercicio resulta incompatible con la seguridad pública.

Si bien el Decreto Legislativo N° 1688 estableció obligaciones para las empresas operadoras, la experiencia práctica ha demostrado que dicho régimen no ha sido suficiente ni disuasivo, debido a:

- Ambigüedad normativa.
- Débil régimen sancionador.
- Falta de incentivos reales para el cumplimiento.

La criminalidad organizada ha evolucionado de manera acelerada, utilizando redes móviles, tarjetas SIM y dispositivos de última generación. El proyecto se presenta en un momento en el que la regulación no ha seguido el ritmo de la tecnología, lo que hace imprescindible:

- Reforzar las obligaciones de bloqueo.
- Imponer plazos perentorios de respuesta.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

- Endurecer el régimen sancionador.

La falta de intervención sobre las operadoras genera un efecto de desplazamiento, donde las comunicaciones ilegales continúan operando pese a las medidas penitenciarias internas. Asimismo, la acumulación de ambos proyectos optimiza el tiempo parlamentario, lo cual es especialmente relevante en un contexto donde la ciudadanía demanda respuestas legislativas inmediatas frente a la inseguridad.

4.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

- Decreto Legislativo 1688 y normativa de telecomunicaciones; regula obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en relación con las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles. Este decreto legislativo, emitido al amparo de facultades delegadas, creó por primera vez un marco específico para involucrar a las operadoras en el bloqueo de comunicaciones desde cárceles.
 - Artículo 2 (Responsabilidades): Define la responsabilidad de las operadoras de adoptar medidas para prevenir el uso de sus redes en penales. Se planteaba de modo general, sujeto a reglamentación.
 - Artículo 3 (Coordinación con INPE): Establece lineamientos de coordinación entre MTC, INPE y operadoras para implementar bloqueadores u otras acciones. Sin embargo, hasta la fecha no existía un protocolo claro publicado bajo este artículo, lo que evidenció la necesidad de mayor desarrollo normativo.
 - Artículo 8 (Obligaciones de prevención): En su numeral 8.1, ordenaba a las operadoras restricción de las señales en penales, "con excepciones que establezca el reglamento". El reglamento (DS 015-2019-IN) efectivamente detalló aspectos, pero con resultado limitado. El numeral 8.2 obligaba a las empresas a adoptar mecanismos para impedir comunicaciones ilegales, pero no especificaba cuáles, dejando la definición al reglamento.
 - Artículo 9 (Corte de servicio y bloqueo de equipos): Regulaba la facultad de las operadoras de suspender servicios o bloquear terminales que sean usados dentro de penales en forma prohibida. Esta disposición es medular porque permite desconectar una línea o incluir un IMEI en la "lista negra" cuando se comprueba su uso en cárcel. Sin embargo, en la práctica existían

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

vacilaciones sobre cómo y cuándo aplicarlo, por temor a reclamos de abonados. La reforma propuesta explicita en el art. 9 que está prohibida la prestación de cualquier servicio de telecomunicaciones en el área de un penal, salvo los expresamente permitidos, y que las operadoras deberán cortar de inmediato el servicio o señal de cualquier aparato que opere dentro del penal sin autorización.

- Artículos 15, 16 y 17 (Infracciones y sanciones): Clasificaban infracciones y asignaban a OSIPTEL la potestad sancionadora. Originalmente, el incumplimiento de estas obligaciones se sancionaba con multas, pero sujetas al régimen general de OSIPTEL (Ley 27336), es decir, con límites de hasta 3% de ingresos o 30, 50, 150 UIT según gravedad. La reforma eleva estas infracciones a la categoría de muy graves, define la responsabilidad como objetiva (no importa si la empresa alega que hizo su mejor esfuerzo; si ocurre la comunicación ilícita por negligencia, es sancionable), y fija la multa en 100 UIT por cada día que persista la infracción.

En cuanto a la Ley de Telecomunicaciones (Ley 28493) y su reglamento, la propuesta las complementa en aspectos puntuales. El Reglamento (TUO D.S. 019-2007-MTC) en sus arts. 261 y 262 ya definía la utilización indebida del servicio para fines ilícitos como causal de infracción, mencionando incluso las "llamadas maliciosas" dentro de ello. Las nuevas medidas se basan en ese principio, declarando que las llamadas extorsivas u otras desde penales son un uso ilícito y deben ser bloqueadas.

La diferencia es que antes se exigía sentencia judicial previa para confirmar el ilícito, ahora se actuará preventivamente, se propone también modificar el Decreto Legislativo 702 añadiendo un párrafo al art. 41, estableciendo que los operadores de servicios portadores o finales garantizarán que no utilizarán su condición de operadores para facilitar comunicaciones ilícitas en áreas prohibidas, bajo responsabilidad.

El Código Penal peruano ya tipifica varias conductas relacionadas: el art. 368-A CP penaliza a quien ingresa o permite el ingreso de equipos de comunicación a un penal (pena 4–6 años, agravada 6–8 si es funcionario); el art. 368-B penaliza a funcionarios que omiten prevenir ingresos; y el art. 368-D penaliza la posesión o uso de celulares por internos (pena de hasta 3 años). Es decir, el ordenamiento penal cubre la responsabilidad individual.

Además, un interno sorprendido usando un celular incautado enfrentará proceso penal por el 368-D; al mismo tiempo, gracias a la ley, ese celular será inmediatamente anulado, quitándole el instrumento del delito. Se produce así un círculo virtuoso: la norma penal castiga al

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

individuo, la norma administrativa impide la continuidad fáctica del delito.

El Código de Ejecución Penal (D.L. 654) y su Reglamento establecen el régimen de derechos y prohibiciones a los internos. Actualmente, el CEP no tenía una disposición expresa prohibiendo “comunicaciones no autorizadas” (era tácito). Esa medida, conocida por algunos como “deslacrado digital”, se alinea con el objetivo de aprovechar la evidencia contenida en los dispositivos para perseguir delitos adicionales. En suma, las reformas propuestas no colisionan, sino que se complementan con el CEP vigente y proyectado: por un lado se prohíbe al interno usar medios no autorizados; por otro, se faculta a las operadoras a suprimir esos medios y a la policía a controlarlos.

Desde la óptica del derecho internacional de los derechos humanos, la iniciativa debe ser analizada a la luz de instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y las Reglas Nelson Mandela de la ONU sobre tratamiento de reclusos. Varios derechos podrían estar involucrados: el derecho a la privacidad y correspondencia (art. 11 CADH), el derecho de los presos a un trato humano (art. 5 CADH), el derecho a la vida familiar, etc.

Las Reglas Mandela (Resolución ONU 2015) brindan una guía práctica. La mencionada Regla 58 establece que los presos “estarán autorizados a comunicarse periódicamente, bajo vigilancia, con su familia y amigos”, lo cual incluye la comunicación por cartas, llamadas telefónicas o visitas, salvo restricciones necesarias por disciplina.

La Regla 43 por otro lado prohíbe las sanciones que impliquen aislamiento prolongado o privación de comunicación con la familia. En concordancia, nuestra legislación penitenciaria peruana permite a los internos llamadas telefónicas controladas y visitas. La propuesta bajo dictamen respeta plenamente esas directrices, ya que no pretende eliminar el contacto del interno con el mundo exterior por completo, sino regularizarlo: es decir, que se haga bajo la debida vigilancia y con medios proporcionados, en lugar de mediante un celular oculto bajo la almohada. De hecho, una cárcel en la que los internos campean con celulares cometiendo delitos es contraria a la finalidad rehabilitadora que las Reglas Mandela propugnan, ya que perpetúa su involucramiento en criminalidad.

Por lo tanto, desde la perspectiva de las Reglas Mandela, la medida propuesta busca un balance: garantiza seguridad (lo cual redundaría en protección de derechos de potenciales víctimas fuera de la cárcel) y a la vez no impide que el interno ejerza su derecho a comunicarse legalmente con familia o abogado.

En cuanto a la Convención Americana (CADH), el art. 5.1 consagra el derecho de toda persona reclusa a ser “tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Interpretado en contexto, esto incluye permitirle cierta comunicación personal. Sin embargo, la propia Convención en su art. 5.6 indica que las penas privativas de libertad deben tener por finalidad esencial la reforma y readaptación social del condenado.

Permitir que siga delinquiendo no solo frustra tal finalidad, sino que puede poner en riesgo la integridad de otras personas. Podemos afirmar que ninguna norma convencional otorga al recluso derecho a un teléfono móvil personal e ilimitado, mientras que sí otorga a la sociedad el derecho a vivir libre de delitos. La restricción propuesta es además necesaria en una sociedad democrática para la seguridad (cumple con la exigencia del art. 30 CADH de que las restricciones a derechos sean por seguridad general y bien común).

Sobre la privacidad de las comunicaciones, la CADH (art. 11) y el PIDCP (art. 17) protegen a las personas contra interferencias arbitrarias o ilegales en su correspondencia. Aquí la interferencia estará fundada en la ley y con objetivo legítimo (prevenir delito), por lo que difícilmente podría tildarse de arbitraria. En casos como *López v. Uruguay* la Corte IDH avaló limitaciones razonables a ciertos derechos de presos cuando hay fines legítimos y proporcionados.

Conviene mencionar también que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en informes sobre seguridad ciudadana ha instado a los Estados a tomar medidas integrales contra la delincuencia organizada respetando los DDHH. Esta propuesta sigue ese camino. Asimismo, la Constitución Política del Perú en su art. 139.22 reconoce los derechos de los reclusos, pero obviamente excluye aquellos incompatibles con la seguridad. El derecho a la comunicación subsiste, mas no por cualquier medio elegido por el interno.

4.4. Análisis de las opiniones e información solicitadas

El Proyecto de Ley 10228/2024-CR:

Opiniones solicitadas:

Fecha de envío	Institución	Documento
24//02/2025	Presidente de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional – AFIN	Oficio N° 1418-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
24//02/2025	Fiscalía de la Nación	Oficio N° 1419-2024-2025-CTC-HMPL-CR.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

24//02/2025	Ministerio del Interior	Oficio N° 1420-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
24//02/2025	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 1421-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
24//02/2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio N° 1422-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
24//02/2025	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL.	Oficio N° 1423-2024-2025-CTC-HMPL-CR.

Elaboración: Comisión de Transportes y Comunicaciones

Opiniones recibidas:

Fecha de envío	Institución	Documento
21//08/2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio N° 154-2025-MTC

Elaboración: Comisión de Transportes y Comunicaciones

Análisis de las opiniones recibidas del Proyecto de Ley 10228/2024-CR

- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones:** remite informe de opinión técnica y de acuerdo a las funciones de esta Dirección General, precisa que se presenta observaciones el Proyecto de Ley 10228/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1688, Decreto Legislativo que regula obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en relación con las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles, a fin de asegurar una participación más activa en la lucha contra la criminalidad, por los siguientes fundamentos principales:

Sobre el artículo 1 del Proyecto de Ley, precisa que no ha sido planteado de manera específica o precisa, puesto que, si bien se indica que se pretende crear obligaciones a las empresas operadoras, no alude a la modificación que se busca

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

realizar de ciertas disposiciones del Decreto Legislativo N° 1688.

De este modo, conforme se encuentra planteado, su objeto resultaría similar al objeto del Decreto Legislativo N° 1688, por lo que se incumpliría con lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa, según el cual el objeto del Proyecto de Ley debe ser identificado plenamente; por lo tanto, debe ser real, factico, viable y único.

Sobre la modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1688, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, precisa que, se considera observable la modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1688, puesto que, el propósito que con ello se busca lograr, ya se encuentra satisfecho con el marco normativo actual, al existir disposiciones particulares que realizan la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones en las zonas aledañas a los establecimientos penitenciarios, atendiendo a la relevancia de evitar que se concreten comunicaciones ilegales desde dichos recintos.

Por otro lado, no se ha efectuado el test de proporcionalidad para justificar adecuadamente la medida propuesta, esto es, la primacía del derecho a la seguridad ciudadana sobre el derecho de acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones de las poblaciones aledañas a los establecimientos penitenciarios.

Sobre la modificación del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1688; se considera observable la modificación del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1688, toda vez que, en caso se requiera establecer modificaciones sobre el tratamiento de las zonas restringidas y de alta seguridad, corresponde que se efectúe en la norma sustantiva que regula dichas zonas, esto es, en el Decreto Legislativo N° 1229 y no en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1688 que está enfocado en definir los términos que posteriormente serán utilizados en la norma.

Sobre la modificación del numeral 8.2 del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1688; se considera observable la modificación del numeral 8.2 del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1688, toda vez que no resulta coherente establecer una obligación para que las empresas operadoras adopten mecanismos que coadyuven a sus propios sistemas y/o equipos, es decir, la obligación de coadyuvar carece sentido cuando se trata de sistemas y/o equipos que no pertenece a la empresa operadora.

Posterior al análisis técnico, el sector formula **sugerencias de modificación y/o incorporación de disposiciones al Decreto Legislativo N° 1688**, conforme a los

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

siguientes temas:

- i) para abordar la problemática de la emisión ilegal de señales de comunicaciones;
- ii) para dotar al MTC de las facultades necesarias para la aplicación de medidas cautelares y correctivas;
- iii) para la incorporación al PRONACEJ como entidad obligada a proporcionar información en el marco del artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1688;
- iv) sobre la adecuación de las referencias normativas del numeral 9.1 del artículo 9.

Asimismo, **propone la incorporación de una segunda disposición complementaria final al Proyecto de Ley**, que disponga que el MTC en coordinación con OSIPTEL, según corresponda, adecue el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1688, toda vez que se requerirá que se actualice el mencionado marco normativo, en consideración a las modificatorias que está proponiendo este Ministerio, lo que amerita que se tipifiquen nuevas infracciones y sanciones, que se establezcan disposiciones sobre la aplicación de las medidas correctivas, medidas cautelares, entre otras.

• **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:**

Mediante el Informe Técnico N° 283-2025-JUS/DGAC, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, emite opinión no viable, bajo los siguientes argumentos:

a)Respecto a la prohibición de instalación de antenas de telefonía móvil o satelital en Zonas Restringidas y de Alta Seguridad, asumiendo su ilicitud y responsabilizando a las empresas operadoras por el uso indebido de sus servicios en estas zonas, obligándolas a retirar antenas, señala que:

"Conforme a la revisión del marco normativo se advierte que inicialmente a través del Decreto Supremo N° 15-94-JUS de 1994, se declaró como Zona Reservada las áreas donde operan los establecimientos penitenciarios y sus dependencias conexas. La norma especificó que la zona de 70 metros sería un área territorial intangible, prohibiéndose la construcción de cualquier tipo de edificaciones en su interior. Posteriormente, con el Decreto Supremo N° 002-99- JUS, se amplió la zona reservada a 200 metros."

b)Asimismo, precisa que el retiro, segmentación o desmontaje de antenas en

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

las zonas restringidas y de alta seguridad es un procedimiento administrativo que resulta aplicable en principio para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, en atención a la prohibición directa establecida en el numeral 14.2 del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1229.

c)De igual manera, señala que, el Reglamento establece un plazo de 7 días, dado que se trata de registros históricos para fines de inteligencia penitenciaria y policial, y que en el marco de la investigación de delitos relacionados con el ingreso indebido de equipos o sistemas de comunicación, fotografía y/o filmación, así como de materiales o componentes destinados a la elaboración de equipos de comunicación dentro de centros de detención o reclusión (artículos 368-A y 368- B del Código Penal), y sobre la propuesta señala lo siguiente:

“Aunque el Decreto Legislativo N° 1182 fija un plazo de 24 horas, esta urgencia se justifica para poder identificar rápidamente la geolocalización del número involucrado en casos de delitos flagrantes con penas superiores a cuatro años, situación que no se acredita con la incautación de los equipos celulares, puesto que estos terminan siendo medios o instrumentos de delitos que se tendrán que vincular con posterioridad en el marco de la investigación que se lleve a cabo.”

El Proyecto de Ley 10322/2024-CR:

Opiniones solicitadas:

Fecha de envío	Institución	Documento
16/05/2025	Presidente de Consejo Nacional Penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario – INPE	Oficio N° 1563-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
16/05/2025	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 1564-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
16/05/2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio N° 1565-2024-2025-CTC-HMPL-CR.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

16/05/2025	Ministerio del Interior	Oficio N° 2304-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
16/05/2025	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL.	Oficio N° 2305-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
16/05/2025	Defensoría del Pueblo	Oficio N° 2307-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
16/05/2025	Fiscalía de la Nación	Oficio N° 2308-2024-2025-CTC-HMPL-CR.
16/05/2025	Asociación Pro – Derechos Humanos – APRODEH	Oficio N° 2312-2024-2025-CTC-HMPL-CR.

Elaboración: Comisión de Transportes y Comunicaciones

Opiniones recibidas:

Fecha de envío	Institución	Documento
29/04/2025	Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional	Oficio N° 068-2025-AFIN
14/08/2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio N° 183-2025-MTC
20/05/2025	Instituto Nacional Penitenciario – INPE	Oficio N° 91-2025-INPE
23/05/2025	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL.	Carta N° 00107-2025-PE-OSIPTEL
13/08/2025	Fiscalía de la Nación	Oficio N° 5473-2025-MP-FN-SEGFN

Elaboración: Comisión de Transportes y Comunicaciones

Análisis de las opiniones recibidas del Proyecto de Ley 10322/2024-CR

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

- a) **Ministerio de Transportes y Comunicaciones:** emite una opinión técnica con observaciones, reconociendo su competencia en la fiscalización y sanción de operadores, y validando la necesidad de reforzar el Decreto Legislativo N° 1688. El proyecto sí se encuentra dentro del ámbito competencial del MTC. La interrupción de servicios debe armonizarse con el Reglamento. Se valida la potestad sancionadora reforzada. Precizando que:

“Se acota que, resulta redundante la propuesta del Proyecto de Ley, y que lo establecido en el vigente artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1688 con relación al “uso prohibido” no está referido a una prohibición general a usar los servicios de telecomunicaciones, sino a una prohibición o análisis del comportamiento del uso de los servicios públicos de telecomunicaciones en el área de cobertura de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles que permitan estimar o determinar el uso que se esté dando a las comunicaciones ilegales y conlleve al corte del servicio.”

Se advierte que no se considera que los operadores pueden enfrentar limitaciones técnicas que escapan a su control directo, dado la propia naturaleza de las emisiones o propagación de las señales radioeléctricas, lo que haría inviable la aplicación automática de sanciones sin considerar las circunstancias específicas de cada caso en concreto, resultando excesivo o desproporcionado que se aplique una multa de 100 UIT por cada día de incumplimiento, lo que también vulnera el mencionado “principio de razonabilidad”, siendo lo pertinente que la aplicación de las sanciones sean adecuadas y razonables con una calificación congruente de cada infracción.

De otro lado, la propuesta de modificatoria del numeral 16.4 del artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1688 establece que el infractor puede subsanar la conducta que dio origen a la falta dentro de los siete (7) días calendario posterior al inicio del procedimiento, ante lo cual se advierte que este planteamiento vulnera lo indicado en el artículo 257 del TUO de la LPAG, que determina que se configura subsanación voluntaria por parte del posible sancionado el acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255 del TUO de la LPAG.

- b) **Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional:** emite una opinión desfavorable, argumentando que el proyecto; desnaturaliza los servicios de telecomunicaciones, traslada indebidamente la responsabilidad de seguridad ciudadana a operadores privados y genera costos excesivos y sanciones desproporcionadas, precisando que:

“La responsabilidad es de la institución pública encargada de evitar que

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

ello suceda, que es el Instituto Nacional Penitenciario.

AFIN defiende una posición gremial, centrada en la protección del modelo de negocio y en la libertad de empresa. No obstante, su análisis omite el carácter excepcional del contexto penitenciario y el principio de prevalencia del interés público en seguridad ciudadana.

Asimismo, la afirmación de que el bloqueo es exclusivamente responsabilidad del INPE desconoce la arquitectura técnica de las redes móviles, que sí se encuentran bajo control de las operadoras.

- c) **Instituto Nacional Penitenciario – INPE:** emite una opinión institucional favorable al Proyecto de Ley 10322/2024-CR, destacando que la iniciativa contribuye directamente al fortalecimiento de la seguridad penitenciaria y a la neutralización de delitos graves como la extorsión, secuestro y crimen organizado que se articulan desde el interior de los establecimientos penitenciarios.

El informe reconoce que, pese a la existencia de bloqueadores, las comunicaciones ilegales persisten, debido a la vulnerabilidad tecnológica de dichos sistemas y al uso de nuevas modalidades como Wi-Fi clandestino y redes móviles externas. Al respecto señala que:

“El proyecto resulta favorable al INPE porque contribuirá a fortalecer la seguridad penitenciaria (...) y neutralizar delitos como la extorsión mediante comunicaciones ilegales.”

“La tecnología de bloqueo resulta vulnerable, existiendo antecedentes de comunicación por red móvil y vía Wifi.”

“Se recomienda implementar tecnologías de detección de IMSI/IMEI y la baja inmediata de equipos celulares hallados en operativos.”

La opinión del INPE valida el diagnóstico central del proyecto de ley: el problema no es normativo sino estructural y tecnológico. El INPE reconoce explícitamente que los bloqueadores actuales no cumplen su finalidad, lo cual justifica una intervención legislativa más severa y directa, incluso desplazando el enfoque desde el bloqueo pasivo hacia la interrupción total del servicio.

Asimismo, el INPE introduce un elemento clave para el dictamen: la necesidad de articulación operativa con las empresas operadoras, lo cual respalda que la Comisión de Transportes y Comunicaciones sea competente para dictaminar.

- d) **Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL:**

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

emite una opinión técnica desfavorable, centrada en la protección del principio de continuidad del servicio público y en los límites de sus competencias regulatorias. No se opone a la finalidad del proyecto, pero cuestiona que se traslade a las empresas operadoras la determinación de conductas delictivas. Al respecto precisa que:

- ***El Proyecto de Ley no contempla excepciones para garantizar la prestación del servicio a abonados que no sean reclusos, como personal administrativo, policial y técnico, quienes dependen de las telecomunicaciones para el ejercicio de sus funciones.***
 - ***Se impone a las operadoras de telecomunicaciones la obligación de determinar si un servicio es utilizado para la comisión de delitos, lo que no corresponde a sus funciones y podría vulnerar el principio de presunción de inocencia.***
 - ***Las disposiciones del Proyecto de Ley regulan aspectos que ya se encuentran previstos en el marco normativo vigente, como el control de las comunicaciones ilegales en centros penitenciarios, lo que generaría duplicidad de regulaciones y confusión en su aplicación.***
 - ***La propuesta de sanciones económicas y su aplicación diaria carece de un análisis de costo-beneficio que justifique su proporcionalidad y viabilidad.***
- e) **Fiscalía de la Nación:** emite una opinión institucional favorable con observaciones, señalando que el proyecto no vulnera derechos fundamentales, siempre que se entienda que las comunicaciones en penales no generan expectativa legítima de confidencialidad.

“ En relación a la propuesta de modificar los artículos 8.1°, 8.2°, 9.1°, 13.1°, 16.2°, 16.4°, 17.2° y 17.4° del Decreto Legislativo N° 1688, consideramos que estas son factibles, para lo cual brindamos opinión institucional favorable, tal como se indica en el cuadro que obra en numeral 3 del presente informe.

En relación a la propuesta contenida en el artículo 2° y en la primera disposición complementaria modificatoria, consistente en que la Policía Nacional del Perú realice intervenciones a las comunicaciones telefónicas en centros penitenciarios y centros juveniles, sin mediar mandado judicial, al considerar que las telecomunicaciones ilegales que ahí se dan no están protegidas por el secreto a las comunicaciones es una propuesta inconstitucional, ello, en mérito a que nuestra Constitución Política no admite espacios de exclusión de la protección de tal derecho fundamental.

A fin de adoptar de mecanismos eficaces que limiten las comunicaciones

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

ilegales de los centros penitenciarios y juveniles, recomendamos que se reformule el artículo 2° del actual texto del proyecto de ley, así como la primera disposición complementaria modificatoria, teniendo presente los límites al derecho fundamental del secreto de las comunicaciones, bajo los presupuestos del test de proporcionalidad, la cual se podría dar bajo mecanismos y procedimientos más flexibles que los vigentes, pero que en todos los casos tendría que pasar bajo autorización judicial, de lo contrario, la propuesta sería inviable. “

4.5. Análisis costo beneficio

Los Proyectos de Ley 10322/2024-CR y 10228/2024-CR abordan la interrupción o bloqueo de los servicios de telecomunicaciones en centros penitenciarios y juveniles, como medida para combatir la criminalidad organizada desde las cárceles. En esencia, ambas iniciativas buscan un marco legal integrado que garantice el bloqueo efectivo de comunicaciones no autorizadas en cárceles, complementado con sanciones administrativas más severas y facultades adicionales para autoridades (INPE, PNP, OSIPTEL) en esta materia.

Estas propuestas surgen ante la evidencia de que las cárceles peruanas se han convertido en focos de actividades delictivas como extorsiones, estafas telefónicas, coordinación de sicariato y otros crímenes, perpetrados por internos mediante el uso ilícito de celulares. Reportes periodísticos y oficiales han revelado casos alarmantes, por ejemplo: un cabecilla criminal recluido en Challapalca (penal de máxima seguridad) administraba una cuenta de TikTok y coordinaba extorsiones desde su celda con total acceso a celulares e internet.

Este tipo de hechos evidencia que incluso penales supuestamente seguros no logran impedir las comunicaciones clandestinas, minando la autoridad del Estado dentro de las prisiones. Asimismo, autoridades señalan que el ingreso y uso de móviles en prisiones es un problema extendido: solo entre julio y diciembre de 2025 se incautaron más de 950 celulares en requisas penitenciarias, mostrando la magnitud de las redes de criminalidad operando tras las rejas.

Estas redes aprovechan los teléfonos ilegales para realizar llamadas extorsivas, intimidar víctimas, suplantar identidades y exigir transferencias de dinero, con un alcance nacional de las extorsiones organizadas desde los penales. La situación actual demuestra que las medidas vigentes (bloqueadores parciales, requisas periódicas, sanciones penales a internos y personal corrupto) no han sido suficientes para erradicar el problema, de allí la necesidad de un marco legal más riguroso que involucre tanto a las operadoras de telecomunicaciones como a las entidades estatales en un esfuerzo coordinado.

A continuación, se presenta un análisis técnico de costo-beneficio de las propuestas

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

legislativas integradas, enfocando en tres aspectos principales: (1) impactos sociales, de seguridad ciudadana y de eficiencia institucional esperados con el bloqueo de comunicaciones en penales; (2) beneficios proyectados en reducción del delito (extorsiones, reincidencia, etc.) y ahorro operativo; y (3) costos operativos y regulatorios estimados para las operadoras, el Estado y los entes fiscalizadores (INPE, MTC, OSIPTEL). Se incluyen cuantificaciones y evidencias disponibles, gráficos comparativos de tendencias de extorsión, y referencias a opiniones técnicas (Mininter, OSIPTEL, MTC, INPE) y al reciente dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso.

El bloqueo o suspensión de las señales telefónicas en cárceles está directamente orientado a reducir las extorsiones y otros delitos coordinados desde los penales, lo que tendría un impacto social altamente positivo. Las extorsiones se han disparado a niveles históricos en el Perú en los últimos años, convirtiéndose en una de las mayores amenazas a la seguridad ciudadana.

Según el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, en 2025 las denuncias por extorsión rompieron récord histórico con 23,213 casos registrados hasta octubre de 2025, muy por encima de los 18,215 reportados en todo el 2024. Esta tendencia al alza (un incremento de ~27% de 2024 a 2025) refleja la creciente incidencia de este delito.

La expectativa es que, bloqueando la señal celular e internet en los penales, se dificulte o impida totalmente que los reclusos continúen delinquir contra la población externa, cortando así una fuente clave de las extorsiones, secuestros extorsivos, estafas telefónicas y ordenes de sicariato. Esto no solo protege a potenciales víctimas (choferes de transporte público, comerciantes, familias amenazadas, etc.), sino que también reduce la sensación de inseguridad general.

Actualmente, amplios sectores viven atemorizados por llamadas extorsivas constantes; por ejemplo, Lima concentró casi 10 mil denuncias de extorsión en 2025 y fue epicentro de paros de transportistas y comerciantes en protesta contra este flagelo. Con la implementación del bloqueo en cárceles, se espera una reducción medible de la tasa de extorsiones. Incluso si solo se eliminan las extorsiones directamente originadas desde penales (0.1–0.2% oficiales), ello evitaría decenas de casos graves y atentados vinculados. Pero el impacto real podría ser mayor: muchas organizaciones criminales carcelarias quedarían incomunicadas con sus redes externas, dificultando la planificación de delitos y posiblemente reduciendo indirectamente la actividad extorsiva total en el país.

Además, el impacto disuasivo y simbólico es importante. Actualmente, los presos que logran seguir delinquir desde prisión gozan de una "impunidad de facto", pues ya están cumpliendo condena y poco les afecta cometer nuevos delitos desde dentro. Al cortar sus comunicaciones, el Estado recupera el control y envía un mensaje claro de autoridad,

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

disuadiendo intentos futuros.

La disminución de extorsiones y crímenes orquestados desde penales tiene una serie de efectos sociales positivos colaterales; menos víctimas significa menos pérdidas económicas (por pago de cupos, quema de negocios, etc.), menos terror en la población y menos paros o interrupciones económicas motivados por la inseguridad. Sectores como transporte público, construcción, comercio local, duramente golpeados por extorsiones, podrían operar con mayor tranquilidad, lo que dinamiza la economía local y la calidad de vida.

Asimismo, un entorno carcelario controlado reduce la influencia negativa de cabecillas sobre otros internos y sobre jóvenes en centros juveniles, aportando a la resocialización. Al impedir que líderes criminales continúen manejando bandas desde prisión, se evita que sigan reclutando o dando órdenes a otros presos, lo que puede ayudar a romper círculos de violencia y eventualmente bajar índices de reincidencia.

Si bien la reincidencia criminal depende de muchos factores, un interno que no puede seguir delinquir mientras purga condena pierde poder e ingresos ilícitos, y podría tener más incentivos a la rehabilitación que aquel que continúa su "carrera criminal" tras las rejas. En ese sentido, la propuesta integrada incluye medidas complementarias en el Código Penal y de Ejecución Penal para endurecer sanciones a quienes ingresen dispositivos ilícitos y para aislar a internos peligrosos, fortaleciendo el régimen disciplinario (como el nuevo Régimen A1 de máxima seguridad implementado por INPE). Todo esto coadyuvaría a una mejora en la seguridad ciudadana a mediano plazo, reduciendo la capacidad operativa de las mafias carcelarias.

Un beneficio esperado específico es la reducción de delitos violentos asociados a extorsiones. Muchas extorsiones llevan aparejadas amenazas de muerte o atentados (disparos, explosivos) contra víctimas que no pagan. Al cortar las comunicaciones de los internos, se dificulta que puedan ordenar sicariatos o represalias desde prisión. Esto podría ayudar a disminuir la escalada de violencia vinculada a estas mafias. De hecho, más de 26 mil internos en las cárceles peruanas están presos por delitos de extorsión y secuestro (modalidades íntimamente ligadas), lo que da cuenta del tamaño del problema que se intenta mitigar. Si esos 26 mil reclusos pierden la capacidad de comunicarse ilícitamente con el exterior, es razonable esperar una merma en secuestros extorsivos y atentados organizados desde penales, con la consiguiente mejora en la seguridad ciudadana.

Adicionalmente, la suspensión de señales en penales brinda mayor protección a las propias comunidades aledañas a cárceles. En las regiones con alta incidencia criminal (p.ej. La Libertad, Piura, Callao), se ha identificado que bandas en prisión dirigían extorsiones contra vecinos, empresas de transporte y comercios locales. La población suele temer que tener un

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

penal cerca implique recibir señales de delincuentes (vía llamadas o incluso wifi clandestino) – de hecho, se han descubierto antenas de telecomunicación ilegales instaladas cerca de penales para “potenciar” la señal de internos. Eliminando la comunicación de internos, las localidades cercanas ya no se verán afectadas por esas señales ni por las redes criminales que operan remotamente.

Esto redundará en mayor tranquilidad y cohesión social. Vale resaltar que, en octubre de 2025, ante la ola de crímenes, el gobierno declaró estado de emergencia en Lima y Callao ordenando medidas como el retiro de antenas de telecomunicación ilegales alrededor de penales para cortar el acceso a internet de los reos. Esta medida de emergencia apuntaba a lo mismo que persigue la propuesta legislativa: acabar con las comunicaciones ilícitas de los presos, porque se reconoce que son fuente de extorsiones y violencia exterior.

En suma, desde la perspectiva social y de seguridad pública, los beneficios de implementar el bloqueo de telecomunicaciones en prisiones son contundentes: se espera una disminución de las extorsiones, secuestros y delitos organizados, una sensación renovada de seguridad en la ciudadanía, el fortalecimiento de la autoridad estatal en las cárceles, y la protección de potenciales víctimas en todo el país. Estos beneficios, difíciles de cuantificar monetariamente, pero de enorme valor social, justifican ampliamente la intervención propuesta. Cualquier eventual afectación a la comodidad de los internos (pérdida de comunicación no autorizada) es desde luego inferior al derecho de la sociedad a estar segura y al deber del Estado de prevenir el delito. Como señala la exposición de motivos, las extorsiones desde prisión son especialmente dañinas porque el delincuente encarcelado “goza de un sistema de impunidad de facto”, situación que estas leyes buscan corregir.

La propuesta legislativa contempla esas posibilidades al obligar a las operadoras a “adoptar mecanismos que impidan las comunicaciones ilegales” según reglamento, sin limitarlo a un método único. Es decir, podría ser una combinación de bloqueadores de señal en ciertos penales, y sistemas de identificación y corte de llamadas en otros. Esta flexibilidad permitirá una implementación eficiente, evitando problemas operativos (por ejemplo, que el bloqueo interfiera con comunicaciones legales cercanas, o con los propios funcionarios dentro del penal que deben mantener comunicación).

De hecho, OSIPTEL condicionó su visto bueno a que se contemplen excepciones para garantizar servicio a personal administrativo, policial y técnico en los penales. Atender estos aspectos asegura que la eficiencia institucional no se vea comprometida – el personal del INPE/PNP podrá seguir comunicado mediante líneas autorizadas o frecuencias exentas, mientras los internos permanecerán incomunicados.

En resumen, a nivel de funcionamiento institucional, la iniciativa legislativa fortalecerá el

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

control del INPE, dotándolo de respaldo legal para medidas más drásticas y efectivas contra las comunicaciones ilegales (lo cual el propio INPE califica de viable y necesario). También optimizará la labor policial y fiscal, al reducir la carga de delitos generados desde penales y facilitar acciones inmediatas en casos de flagrancia. Aunque habrá retos técnicos (instalación y calibración de equipos) y necesidad de coordinación interinstitucional, estos son manejables y están previstos en las opiniones técnicas. En suma, la propuesta mejora la eficiencia operativa del Estado en su conjunto para enfrentar el crimen organizado carcelario, cerrando brechas normativas y logísticas que hasta ahora obstaculizaban resultados.

En síntesis, los beneficios cuantificables de la propuesta incluyen ahorros operativos para INPE/PNP (millones de soles en menos operativos y monitoreos), reducción de pérdidas económicas privadas (millones más por pagos extorsivos no realizados y daños evitados), y mejoras de eficiencia que liberan recursos humanos y financieros para otras tareas de seguridad.

Un país más seguro también atrae mayor inversión y actividad económica, beneficio macro no desdeñable. Si bien no se puede calcular un exacto beneficio/costo agregado, la evidencia de otros contextos sugiere que cada sol invertido en prevención tecnológica puede ahorrar varios soles en costos del delito.

Es importante precisar, que el pasado 04 de febrero se publica el Decreto Legislativo N° 1710, emitido en el marco de las facultades legislativas otorgadas por la Ley N.º 32527 en materia de fortalecimiento institucional, seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, constituye una reforma estructural del sistema penitenciario peruano mediante la creación de la Superintendencia Nacional de Internamiento y Resocialización (SUNIR) como ente rector del nuevo Sistema Nacional Especializado de Internamiento y Reinserción Social. La norma responde a la necesidad de superar las limitaciones operativas y organizacionales identificadas en el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y en los programas vinculados al tratamiento juvenil y la reinserción social, las cuales habían sido advertidas incluso por el Tribunal Constitucional en pronunciamientos previos que exhortaban a una reorganización integral del sistema penitenciario.

En ese contexto, el decreto busca modernizar la gobernanza penitenciaria, fortalecer la política criminal del Estado y adecuar la gestión penitenciaria a estándares internacionales en materia de seguridad, tratamiento resocializador y respeto de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

Uno de los principales alcances del decreto es la reingeniería institucional del sistema de internamiento, materializada mediante la fusión por absorción del INPE, del Programa Nacional de Centros Juveniles (PRONACEJ) y del Programa Nacional para la Prevención y Reinserción Social (PRONAPRES), siendo la SUNIR la entidad absorbente. Esta medida implica la transferencia integral de bienes muebles e inmuebles, recursos humanos, contratos,

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

pasivos, activos, convenios y acervo documentario hacia la nueva entidad, lo que supone la desaparición progresiva de las estructuras administrativas anteriores.

Asimismo, la norma establece la conformación de una Comisión de Transferencia encargada de ejecutar el proceso de fusión dentro de un plazo determinado, garantizando la continuidad funcional mientras se culmina la reorganización institucional. Este rediseño pretende eliminar la fragmentación de competencias y consolidar bajo una sola autoridad la conducción penitenciaria y juvenil a nivel nacional.

En cuanto a su ámbito competencial, la SUNIR asume funciones amplias que trascienden la mera administración de establecimientos penitenciarios, pasando a conducir integralmente la ejecución de medidas privativas de libertad, medidas socioeducativas para adolescentes en conflicto con la ley penal, penas alternativas, vigilancia electrónica personal y servicios post penitenciarios. La entidad dirige además la política penitenciaria y juvenil, administra la seguridad interna y externa de los establecimientos, desarrolla programas de tratamiento diferenciado e individualizado y supervisa la asistencia posterior al egreso de internos y adolescentes.

Este enfoque responde a un modelo integral que articula seguridad, tratamiento criminológico y reinserción social, reconociendo que la reducción de la reincidencia delictiva constituye un componente esencial de la seguridad ciudadana.

Otro aspecto relevante del decreto legislativo es la consolidación de la autonomía administrativa y financiera de la nueva entidad, al configurarla como organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personería jurídica propia y pliego presupuestal independiente. La SUNIR contará con órganos desconcentrados a nivel nacional y una estructura orgánica compuesta por alta dirección, órganos de control, asesoramiento y órganos de línea, cuya regulación detallada será desarrollada mediante su Reglamento de Organización y Funciones.

Asimismo, el jefe de la SUNIR es designado por resolución suprema y ejerce representación legal y titularidad presupuestal, lo que fortalece la toma de decisiones estratégicas y la ejecución directa de políticas penitenciarias sin depender de estructuras administrativas intermedias.

Finalmente, el decreto incorpora disposiciones económicas, laborales y transitorias destinadas a asegurar una implementación progresiva sin generar mayores cargas al Tesoro Público, estableciendo que su financiamiento se realizará con cargo al presupuesto institucional existente de los pliegos involucrados. Los servidores transferidos mantienen sus derechos laborales y pueden migrar voluntariamente al régimen del Servicio Civil,

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

garantizando estabilidad durante la transición. Además, la norma dispone que toda referencia normativa al INPE, PRONACEJ o PRONAPRES deberá entenderse realizada a la SUNIR una vez culminado el proceso de fusión, lo cual tiene importantes efectos en la armonización del ordenamiento jurídico vigente. En conjunto, el Decreto Legislativo N° 1710 configura una reforma institucional profunda orientada a reforzar el control penitenciario, mejorar la eficiencia administrativa y fortalecer la política criminal del Estado mediante un modelo integrado de seguridad y resocialización.

Ahora bien, como contrapartida a los beneficios, es crucial analizar los costos que implicará la aplicación de estas medidas. Los costos se distribuyen entre distintos actores: el Estado (SUNIR, Ministerio de Justicia, Mininter), las operadoras de telecomunicaciones (entidades privadas obligadas a actuar), el regulador OSIPTEL y el MTC.

En conclusión, los costos operativos y regulatorios son significativos pero manejables. La mayor carga recae en instalar y mantener los equipos de inhibición/detección, para lo cual se buscarán esquemas de financiamiento público-privado.

Las empresas de telecomunicaciones enfrentarán costes en cumplimiento y eventuales multas si fallan, pero con reglas claras y coordinación, pueden adaptarse (ya cumplen obligaciones similares en temas de registro de abonados, corte de IMEIs robados, etc.). El Estado, a través de SUNIR, MTC y OSIPTEL, deberá asignar recursos para fiscalizar y operar el sistema – gastos justificables dentro de sus funciones de seguridad y regulación.

En conclusión, la implementación, aunque significativos, están claramente justificados por los enormes beneficios en seguridad ciudadana y ahorro de costos del delito. Con la incorporación de las recomendaciones técnicas de OSIPTEL, MTC, SUNIR y demás órganos consultados.

V. CONCLUSION

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyectos de Ley 10228/2024-CR y 10322/2024-CR con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Artículo único. Modificación de los artículos 2, 3, 8, 15 y 16 del Decreto Legislativo 1688

Se modifican los artículos 2, 3, 8, 15 y 16 del Decreto Legislativo 1688, Decreto Legislativo que regula obligaciones y sanciones administrativas para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en relación con las comunicaciones ilegales en establecimientos penitenciarios y centros juveniles, en los siguientes términos:

“Artículo 2. Finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad garantizar el cumplimiento **efectivo** de las obligaciones de las **empresas** operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones **y su participación** en el contexto de la prohibición de comunicaciones ilegales en el interior de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, salvaguardando los derechos de acceso a las telecomunicaciones de las poblaciones aledañas.

Artículo 3. Definiciones

Para los efectos de este Decreto Legislativo se entiende por:

[...]

* **Zonas Restringidas y de Alta Seguridad:** Al área de doscientos (200) metros ubicados en el perímetro de los establecimientos penitenciarios, la cual es considerada como zona intangible, inalienable e imprescriptible; ejerciendo competencia en dicha área el Estado, y cuando se trate de un establecimiento penitenciario administrado por un inversionista privado, el contrato respectivo incluye la delegación de dicha competencia. Se prohíbe actividad comercial, de vivienda o con fines de habilitación urbana, y la colocación de antenas de telefonía móvil o satelital.

* **La Superintendencia Nacional de Internamiento y Resocialización (SUNIR):** es un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personería jurídica de derecho público y cuenta con autonomía administrativa, funcional y financiera. Conduce la ejecución de las medidas privativas de libertad y medidas socioeducativas, la pena privativa de libertad efectiva y suspendida, penas limitativas de derechos, las medidas alternativas a la pena privativa. Aprueba la fusión por absorción del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), del Programa Nacional de Centros Juveniles (PRONACEJ) y del Programa Nacional para la Prevención y Reinserción Social (PRONAPRES) a la SUNIR, siendo esta última la entidad absorbente.

Artículo 8. Medidas de seguridad en establecimientos penitenciarios y centros

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

juveniles

[...]

8.3. La Superintendencia Nacional de Internamiento y Resocialización (SUNIR), en coordinación con la Policía Nacional del Perú (PNP), implementa las medidas necesarias para prevenir y detectar el ingreso y uso de equipos de comunicación no autorizados, bajo responsabilidad.

8.4. En casos excepcionales, cuando existan indicios de la comisión de delitos graves mediante el uso de equipos de comunicación no autorizados, la SUNIR podrá solicitar al Ministerio Público la autorización para realizar operativos de detección y neutralización de señales en áreas específicas y por tiempo limitado, garantizando la proporcionalidad de la medida.

8.5. Las empresas operadoras brindan el apoyo técnico y logístico necesario para la implementación de las medidas señaladas en los párrafos 8.3 y 8.4., en un plazo máximo de 72 horas de recibido el requerimiento.

Artículo 15. Acceso a la información de servicios móviles asociados a equipos terminales móviles y SIM Card incautados en requisas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles

Las empresas operadoras, a solicitud del Ministerio Público, de **la Superintendencia Nacional de Internamiento y Resocialización (SUNIR)** o de la Policía Nacional del Perú, **se encuentran obligadas a proporcionar, en un plazo no mayor de 72 horas,** la información sobre **los** datos de titularidad del equipo terminal móvil y del abonado asociado a la tarjeta SIM Card, así como el reporte **detallado de las comunicaciones** entrantes y salientes realizadas a través de **equipos o tarjetas SIM** incautados durante las requisas en establecimientos penitenciarios o centros juveniles.

Artículo 16. Potestad fiscalizadora y sancionadora del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

[...]

16.4. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en ejercicio de su potestad fiscalizadora, está facultado para dictar medidas cautelares y correctivas de cumplimiento inmediato, orientadas a prevenir o hacer cesar la comisión de infracciones a las obligaciones establecidas en el presente decreto legislativo. La adopción de tales medidas se rige por lo dispuesto en la normativa sobre procedimientos administrativos y reglamentos sectoriales



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/03/2026 14:02:23-0500



Comisión de Transportes y Comunicaciones

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 10228/2024-CR Y 10322/2024-CR QUE,
CON UN TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1688 PARA
FORTALECER EL CONTROL DE LAS COMUNICACIONES
ILEGALES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y
CENTROS JUVENILES, EN EL MARCO DE LA LUCHA
CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/03/2026 12:06:19-0500

aplicables.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento, normativa adicional y normas regulatorias

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y en coordinación con el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), adecua el Reglamento del Decreto Legislativo 1688, aprobado por el Decreto Supremo 008-2025-MTC, y demás normativa pertinente, a las modificaciones dispuestas en la presente ley; y dicta la normativa adicional que resulte necesaria para su eficaz implementación, en un plazo máximo de noventa días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

Dentro del mismo plazo, el OSIPTEL adecua, en el ámbito de sus funciones, las normas regulatorias que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Dase cuenta
Sala de Comisión
Lima, 16 de marzo de 2026.



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/03/2026 11:23:58-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 10:32:53-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 11:58:07-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 11:12:14-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 12:12:38-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 12:19:13-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 18/03/2026 14:36:12-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonietta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 17:07:10-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/03/2026 16:55:09-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/03/2026 15:50:38-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/03/2026 10:33:25-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/03/2026 16:22:09-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 15:31:54-0500



Firmado digitalmente por:
PORTER LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/03/2026 15:12:56-0500