



PERÚ

Ministerio del Interior

EL PERÚ PRIMERO

COMUNICACIONES MALINTENCIONADAS EN CENTRALES DE EMERGENCIA

**Diagnóstico de las líneas 105, 116, 106 y 100
y medidas del Estado frente a las llamadas
malintencionadas**

Octubre de 2018



COMUNICACIONES MALINTENCIONADAS EN CENTRALES DE EMERGENCIA

Diagnóstico de las líneas 105, 116, 106 y 100 y medidas del Estado frente a las llamadas malintencionadas

Ministerio del Interior

Plaza 30 de agosto N° 150 Urb. Corpac - San Isidro

<https://www.gob.pe/mininter>

<https://www.mininter.gob.pe/>

Carlos Morán Soto

Ministro del Interior

Nataly Ponce Chauca

Viceministra de Seguridad Pública

Con colaboración de:

Policía Nacional del Perú

Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú

Ministerio de Salud

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Equipo técnico:

Óscar I. Cuadros Ángeles

María del Carmen Abregú Báez

Octubre de 2018

Índice

Presentación	4
Glosario de términos	8
I. Marco normativo.....	9
1.1. Marco normativo general.....	9
1.2. Marco normativo específico.....	9
2. Central de Emergencia 105 de la Policía Nacional del Perú.....	10
2.1. Descripción y funciones.....	10
2.2. Estado actual de las comunicaciones malintencionadas.....	10
3. Central de Emergencia 116 del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios	12
3.1. Descripción y funciones.....	12
3.2. Estado actual de las comunicaciones malintencionadas.....	12
4. Central de Emergencia 106 del Sistema de Atención Móvil de Emergencias	14
4.1. Descripción y funciones.....	14
4.2. Estado actual de las comunicaciones malintencionadas.....	14
5. Línea 100 del Servicio de Orientación y Derivación Telefónica del Programa Contra la Violencia Familiar y Sexual	16
5.1. Descripción y funciones.....	16
5.2. Estado actual de las comunicaciones malintencionadas.....	16
6. Los costos al Estado peruano que generan las llamadas malintencionadas.....	18
7. Políticas públicas frente a las llamadas malintencionadas a las Centrales de Emergencia.....	21
7.1. Propuesta de nuevo marco normativo sancionador.....	21
7.2. Gestión de la información: estadística y geolocalización.....	25
7.3. Campañas de sensibilización masiva	27
7.4. Sistema Integrado de Centrales de Emergencia y de Seguridad Ciudadana.....	27
8. Conclusiones y acciones adoptadas por el Ministerio del Interior	29
Anexo: Proyecto de Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1277	31
para sancionar con efectividad las llamadas perturbadoras a las Centrales de Emergencia	31

Presentación

La Política General del Gobierno al 2021¹ establece como el 4to Eje: el Desarrollo Social y el Bienestar de la Población, el cual enmarca la labor del Ministerio del Interior.

Entre abril y agosto de 2018, el Ministerio del Interior - Viceministerio de Seguridad Pública, convocó a sesiones intersectoriales para dimensionar e identificar soluciones a la problemática de comunicaciones malintencionadas en las principales Centrales de Emergencia del país, en el marco de los preparativos para la implementación de PERÚ911². En estas reuniones de trabajo, representantes de la Policía Nacional del Perú (105), Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (116), Ministerio de Salud (106) y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (100), expusieron los principales problemas que afrontan sus respectivas Centrales de Emergencia, las cuales son las más demandadas por la ciudadanía en situaciones de emergencia³.

Los representantes de estas instituciones del Estado que cuentan con Centrales de Emergencia fueron enfáticos en afirmar que uno de los mayores obstáculos que enfrentan diariamente son las comunicaciones malintencionadas. Se puso en evidencia que solo en el año 2017, entre las 4 Centrales de Emergencia mencionadas, el número de llamadas atendidas ascendió a más de 11 millones, es decir, aproximadamente 983,000 por mes⁴. **Sin embargo, de aquellas, solo entre el 4% y 17% fueron llamadas que realmente necesitaban de la atención de la central de emergencia.** El otro gran bolsón de llamadas atendidas (entre el 83% y 96%) se configuraron como llamadas falsas, perturbadoras y silentes, hecho que congestionó innecesariamente los canales de comunicación de las centrales e

¹ Aprobada por Decreto Supremo N° 056-2018-PCM.

² El 22 de agosto de 2018, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones emitió la Resolución Ministerial N° 651-2018-MTC-01.03, la cual establece que el Ministerio del Interior prestará los servicios de la línea única de atención de emergencias Perú911.

³ Según el Plan Técnico Fundamental de Numeración, aprobado por Resolución Suprema N° 022-2002-MTC, el Estado peruano administra 9 Centrales de Emergencia. Entre ellas encontramos: i) 111 Emergencia – Defensa Civil, ii) 105 Emergencia – Policía, iii) 1818 Central Única de Denuncias, iv) 115 Emergencia – Cruz Roja, v) 116 Emergencia – Bomberos, vi) 117 Emergencia – Seguro Social de Salud, vii) 113 Superintendencia Nacional de Salud, viii) 106 Emergencia – SAMU, ix) 100 Emergencia – Violencia contra Niños, Niñas, Adolescentes, Adultos y Adultos Mayores.

⁴ Los datos provistos por la PNP, CGBVP y MINSA son a nivel de Lima Metropolitana y Callao; mientras que los del MIMP, a nivel nacional.

impidió que llamadas reales de emergencia puedan ser atendidas a tiempo (ver cuadro 1).

Esta situación produjo perjuicios significativos para las instituciones que brindan los servicios de atención de emergencias. El gran número de comunicaciones malintencionadas generó que el personal contratado en plataforma de atención centre buena parte de su jornada laboral en llamadas que no constituyeron una emergencia, que las centrales despachen innecesariamente sus unidades, desde ya escasas, ante emergencias falsas y que, paralelamente, el Estado destine presupuesto al mantenimiento de tecnologías, equipamiento y gastos corrientes en Centrales de Emergencia congestionadas por llamadas malintencionadas. En otras palabras, aunque no se visibilice explícitamente, las comunicaciones malintencionadas coadyuvaron a que las Centrales de Emergencia no optimicen sus recursos disponibles y se expongan a convertirse en instituciones ineficientes, aunque su trabajo sea vital para preservar la integridad y bienestar de los ciudadanos ante situaciones de emergencia.

Cuadro 1. Promedio y porcentaje de comunicaciones malintencionadas en Centrales de Emergencia (C.E.) por mes en Lima Metropolitana y Callao. Registro de enero a diciembre de 2017.

Institución	Promedio de llamadas atendidas por mes	Promedio de comunicaciones malintencionadas	Porcentaje de comunicaciones malintencionadas
C.E. 105 (PNP)	650 000	611 000	94%
C.E. 116 (Bomberos)	150 000	142 500	95%
C.E. 106 (MINSA)	47 000	39 010	83%
C.E. 100 (MIMP)	136 000	130 560	96%

Fuente: PNP, CGBVP, MINSA, MIMP.

Con base a un análisis costo-beneficio, este informe cuantifica parte de los costos que las comunicaciones malintencionadas han generado a las Centrales de Emergencia. Solo contabilizando las horas hombre utilizadas en atender este tipo de llamadas, se estimó que estas cuatro instituciones, solo en el año 2017, perdieron más de 100,000 horas hombre, hecho que representó un costo de S/ 1.9 millones. Cabe remarcar, sin embargo, que estos cálculos solo recogen los costos en salario del personal operador, mas no del costo por mantenimiento de equipos, costo por despacho innecesario de unidades de emergencia u otros montos que, aun invisibilizados –pues las instituciones no suelen contar con tal información de forma precisa–, se estima elevaría el costo citado exponencialmente.

Anualmente, son millones las comunicaciones malintencionadas que llegan a las Centrales de Emergencia, lo que perjudica directamente el bienestar e integridad de las personas en situaciones de alto riesgo y vulnerabilidad. Ante este problema, el Ministerio del Interior está promoviendo una estrategia intersectorial, junto con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otros sectores del Estado, a fin de contraponer dichas condiciones de forma frontal y contundente.

En ese mismo orden de ideas, se ha concluido que es importante desarrollar un **nuevo procedimiento administrativo sancionador contra aquellos infractores que promuevan el mal uso de las Centrales de Emergencia**. Para tal cuestión, se plantea modificar el Decreto Legislativo N° 1277⁵ y su reglamento, aprobados en diciembre de 2016 y mayo de 2017, respectivamente. Esta reforma normativa tiene como objetivo efectivizar las sanciones contra quienes generen o propicien comunicaciones malintencionadas, en la medida y proporción que amerite cada caso. Esta acción se sustenta en que, desde la vigencia del actual marco normativo, la disminución de las comunicaciones malintencionadas ha sido sumamente modesta; y la aplicación de sanciones, mínima.

De modo que pueda generarse conciencia colectiva sobre la seriedad e importancia que involucra la labor de estas instituciones, el Ministerio del Interior está

⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MTC, que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, urgencias o información.



diseñando una **campana de sensibilización social sobre el uso adecuado de los canales de emergencia e insta a las empresas concesionarias de telecomunicaciones a sumarse a estas actividades**. Estas acciones comunicativas son parte de los esfuerzos del Sector Interior por dar a conocer a la ciudadanía la importancia de las Centrales de Emergencia, así como los perjuicios que las comunicaciones malintencionadas generan en su desempeño.

En ese contexto, el Ministerio del Interior pone a disposición de la ciudadanía el presente informe, el cual representa un esfuerzo cualitativo por visibilizar el enorme daño que realizan las comunicaciones malintencionadas a los centros de atención rápida del Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y así, compartir evidencia estadística vital para el diseño, implementación y mejora de los servicios de emergencias del Perú.

El Ministerio del Interior reafirma su compromiso por salvaguardar el orden interno, prevenir los delitos y enfrentar la inseguridad y violencia que aquejan a las peruanas y peruanos. En ese sentido, rechaza categóricamente toda acción que impida o dificulte el óptimo accionar de las Centrales de Emergencia y ratifica su voluntad y actual trabajo por hacer de estas instituciones órganos donde primen la eficiencia, eficacia, efectividad y calidad en los servicios que brinde.

Glosario de términos

i) **Comunicaciones malintencionadas:**

a. Comunicaciones falsas

Cuando el llamante alarma o reporta respecto de la presencia de fuego, bomba explosiva, delito, violencia familiar; expresa necesidad de auxilio médico o refiere cualquier otra emergencia o urgencia que no se sustenta en una situación existente.

b. Comunicaciones perturbadoras

Cuando el llamante insulta, ofende, amenaza, realiza bromas o efectúa cualquier acto de índoles similar.

c. Comunicaciones silentes

Cuando el llamante permanece en silencio.

ii) **Llamante**

Persona natural que realiza una comunicación a través de un equipo terminal, servicio telefónico, sistema de comunicación u otro similar.

iii) **Registro de incidencias**

Registro que contiene la información de presuntas comunicaciones malintencionadas, el cual se encuentra a cargo de las entidades del Estado que administran las Centrales de Emergencia, urgencias o información.

iv) **Sujeto infractor**

Persona natural o jurídica que realiza una comunicación malintencionada a través de un equipo terminal, servicio telefónico, sistema de comunicación u otro similar.

I. Marco normativo

I.1. Marco normativo general

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior – MININTER.
- Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud – MINSA.
- Decreto Legislativo N° 1098, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP.

I.2. Marco normativo específico

- Decreto Legislativo N° 1277, Ley que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, urgencias o información.
- Decreto Supremo N° 013-2017-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley que Sanciona la Realización de Comunicaciones Malintencionadas a las Centrales de Emergencias, Urgencias o Información.
- Decreto Supremo N° 004-2017-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.
- Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Decreto Supremo N° 008-2017-SA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

2. Central de Emergencia 105 de la Policía Nacional del Perú

2.1. Descripción y funciones

La Policía Nacional del Perú es un órgano de carácter civil dependiente del Ministerio del Interior, encargado de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana. En el marco de sus funciones, presta protección y ayuda a las y los ciudadanos, a fin de salvaguardar la vida e integridad de las personas y la comunidad. En esa misma línea, la Policía Nacional del Perú administra un centro de atención telefónica que coadyuva a informar a las dependencias policiales de los hechos que se constituyen como emergencias. Este espacio de recepción de llamadas y atención se materializa en la Central de Emergencia 105.

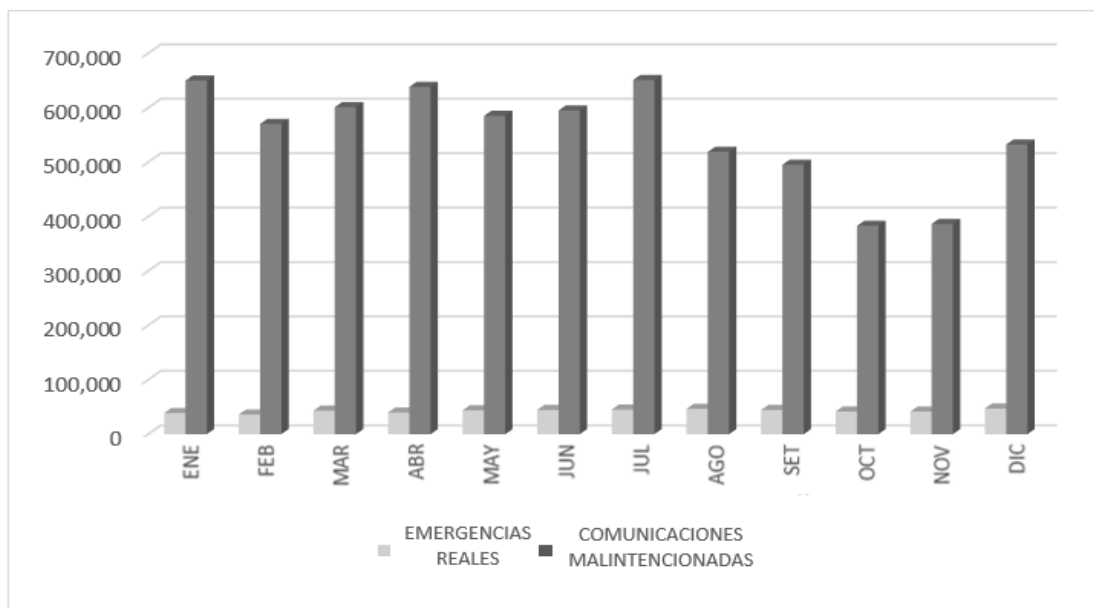
La Central de Emergencia 105 es la dependencia policial encargada de centralizar y procesar las llamadas de emergencia ciudadanas que requieran la atención inmediata de efectivos policiales. Es responsable de informar a la Región Policial Lima sobre los sucesos acontecidos, ya sean de carácter policial, político, social, disciplinario o de otra índole que se configure como una emergencia inminente. De este modo, orienta y apoya las operaciones policiales ante una situación de alerta, emergencia, desastre o crisis, apoyando a las Unidades Operativas en la localización y especificación de la emergencia en cuestión.

2.2. Estado actual de las comunicaciones malintencionadas

La Central de Emergencia 105 es el centro de atención de emergencias que más llamadas recibe a nivel de Lima Metropolitana y Callao. En promedio, atienden 650 000 llamadas por mes, es decir, de 25 000 a 30 000 por día⁶. No obstante, del total de llamadas recibidas por la Central, solo el 6% son atendidas como emergencias reales, mientras que el 94% restante se configuran como llamadas falsas, perturbadoras o silentes (ver gráfico 1), hecho que congestiona fuertemente las líneas de atención de emergencias.

⁶ La Central de Emergencias 105 solo genera evidencia estadística a nivel de Lima Metropolitana y Callao.

Gráfico 1. Cantidad de llamadas de emergencias reales y comunicaciones malintencionadas en la Central de Emergencia 105, al año 2017



Fuente: Central de Emergencia 105 de la Policía Nacional del Perú.

Las comunicaciones malintencionadas provienen de tres grandes grupos de personas. La mayoría de ellas son realizadas por menores de edad, principalmente niñas y niños que ante el descuido o ausencia de los adultos, usan los teléfonos indebidamente. Otro grupo son las personas con aparentes desequilibrios emocionales o psiquiátricos, quienes solo llaman para insultar o amedrentar a las y los operadores. Finalmente, son también realizadas por aparentes delincuentes que, con intención de disuadir la atención de la Policía Nacional del Perú ante posibles hechos delictivos, brindan información falsa a los operadores para confundir el quehacer policial.

Por otro lado, en el marco de las múltiples comunicaciones malintencionadas que la Central de Emergencias 105 recibe, se presentan otros impedimentos para que la Central cumpla efectivamente su rol. Uno de los principales problemas es que no cuentan con un sistema de registro de incidencias para la identificación detallada de las comunicaciones malintencionadas, por lo que no es posible registrar –ni sancionar– eficazmente a los responsables de dichas llamadas. Además, dado el gran número de comunicaciones malintencionadas, en ocasiones el sistema de recepción de llamadas se sobrecarga y ralentiza, impidiendo la correcta recepción y atención de llamadas.



3. Central de Emergencia 116 del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios

3.1. Descripción y funciones

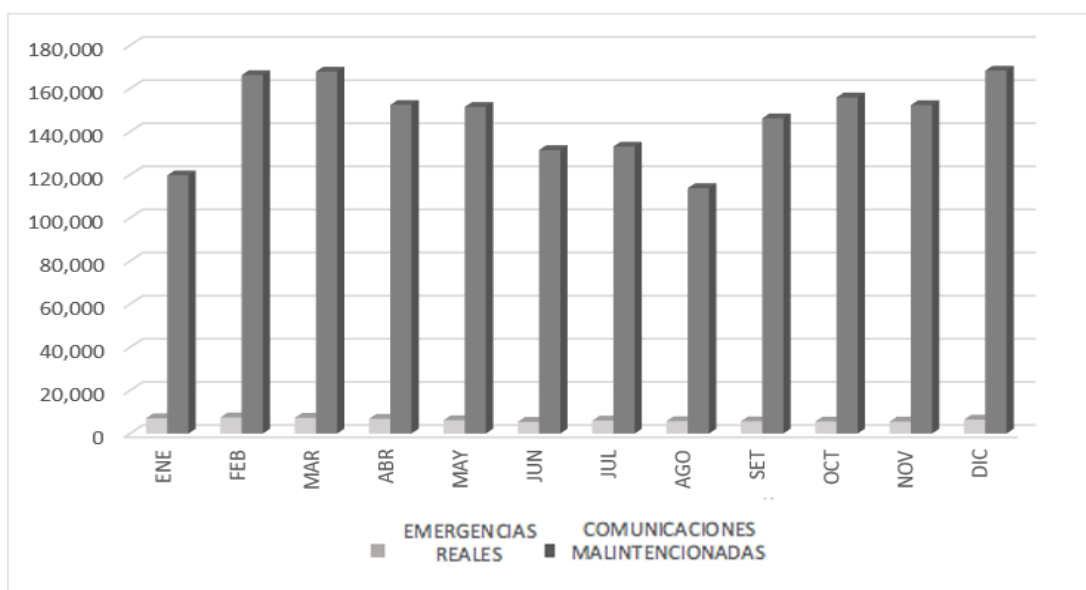
El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú está conformado por bomberos voluntarios en actividad, bomberos asimilados y bomberos en situación de retiro, que prestan servicio público de manera voluntaria y ad honorem. Tienen como funciones i) promover acciones de prevención de incendios y accidentes que atenten contra la vida de las personas, el medio ambiente y la propiedad privada o pública; ii) desarrollar acciones que permitan combatir, controlar y extinguir incendios, así como rescatar y salvar personas expuestas a peligro por incendios o accidentes, iii) atender las emergencias derivadas de los mismos y prestar atención y asistencia oportuna y iv) participar en acciones de primera respuesta en salvamento de las personas en casos de desastres de origen natural o antropogénico.

De este modo, la Central de Emergencias 116 del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú se configura como la plataforma de telecomunicaciones de primera línea donde las personas pueden contactarse en caso de una emergencia por incendios o desastres. Es gestionada y atendida por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y, entre otras funciones, se encarga de recibir y registrar la atención de las emergencias por incendios, gestionar la operatividad de las unidades disponibles y despacharlas al punto de atención de la emergencia.

3.2. Estado actual de las comunicaciones malintencionadas

Durante el año 2017, la Central de Emergencias de los Bomberos Voluntarios recibió, en promedio, 150 000 llamadas por mes. La mayoría de llamantes reclamaron la atención de los Bomberos en incendios y emergencias médicas, además de rescates, retiro de materiales peligrosos, atención en accidentes vehiculares y desastres naturales. Sin embargo, del total de llamadas, solo 7 000 de ellas son verdaderas, siendo el 95% de llamadas que llegan a la Central de Emergencia 116 comunicaciones malintencionadas (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Cantidad total de llamadas de emergencias reales y comunicaciones malintencionadas en la Central de Emergencia 116, al año 2017



Fuente: Central de Emergencia 116 del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios

Similar a lo que ocurre con la Central de Emergencias 105, los infractores se configuran en grupos etarios bien estructurados. La mayoría de llamadas son realizadas por niñas, niños y adolescentes. No obstante, entre los mayores de edad, las llamadas son realizadas para realizar vituperios, bromas o comentarios intimidantes a los operadores, o sencillamente no pronunciar palabra alguna.

Por otra parte, la labor del Cuerpo de Bomberos Voluntario supone rapidez y prontitud en la atención de la emergencia; sin embargo, por factores externos a ellos, la eficiencia de su atención se ve mellada. Sugieren que el hecho de que las llamadas realizadas por los ciudadanos no sean georreferenciadas supone un importante obstáculo en su labor, dado que las personas que suelen llamarlos están exaltadas, asustadas o en crisis, lo que impide darles la dirección precisa de su ubicación o de la localización de la emergencia. Además, sostienen que es sumamente difícil llegar al punto exacto de la emergencia en zonas rurales o periféricas a la ciudad, pues su capacidad de urbanización y señalización aún es precaria.



4. Central de Emergencia 106 del Sistema de Atención Móvil de Emergencias

4.1. Descripción y funciones

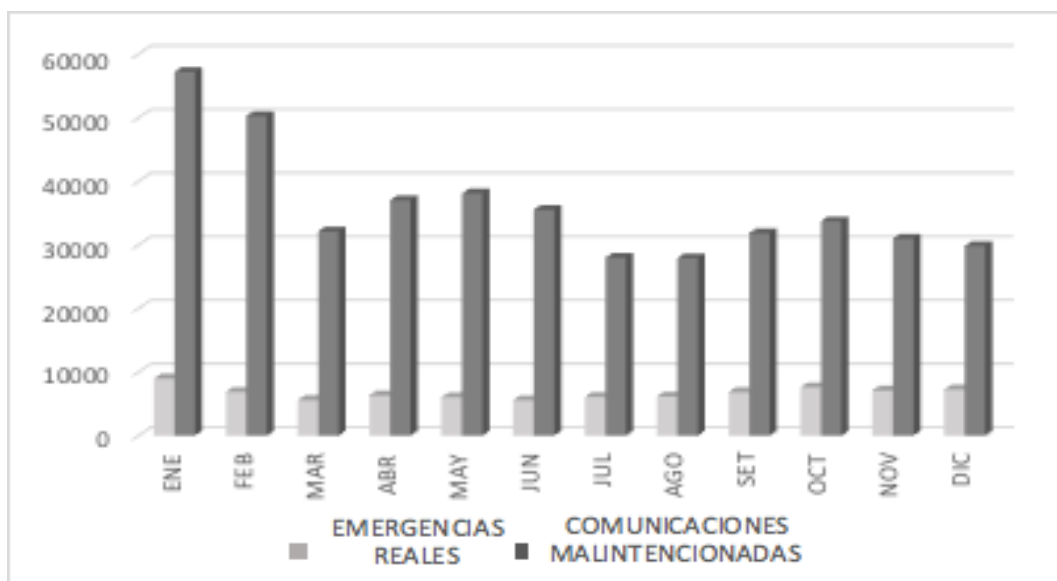
El Sistema de Atención Móvil de Emergencias (SAMU) es un servicio médico integral por el cual las personas reciben asistencia médica de manera oportuna y con calidad en situaciones de urgencias o emergencias. Está adscrito al Ministerio de Salud y, en el marco de sus competencias, tiene como funciones la atención médica pre hospitalaria y la atención de llamadas en situación de urgencia de tipo III y IV y emergencias de prioridad I y II.

El SAMU hace uso de la Central de Emergencia 106 para recibir información sobre casos de atención médica. En la gestión de sus operaciones, se encargan de determinar si las llamadas ingresada a la Central 106 son pertinentes o no, priorizando las emergencias y determinado el envío y despacho de sus unidades móviles al lugar de la emergencia. Una vez ocurrido ello, en caso se enfrenten a urgencias o emergencias que lo ameriten, trasladan al paciente al centro hospitalario correspondiente para continuar con la atención médica.

4.2. Estado actual de las comunicaciones malintencionadas

En el año 2017, en promedio, el SAMU ha atendido más de 47 000 llamadas por mes. De estas, la mayoría de llamadas buscan atender emergencias vehiculares, emergencias médicas de prioridad I y II, urgencias III y IV e intoxicaciones. Sin embargo, del universo de llamadas que mensualmente recibe el SAMU, solo el 17% de ellas son verdaderas, siendo el 83% comunicaciones malintencionadas (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Cantidad total de emergencias reales y comunicaciones malintencionadas en la Central de Emergencia 106, al año 2017.



Fuente: Sistema de Atención Móvil de Urgencias – SAMU

Aunque no está detallado el tipo de comunicaciones malintencionadas en un registro de incidencias, los teleoperadores del SAMU sugieren que la gran mayoría de ellas son realizadas por ciertos grupos sociales. Así, por ejemplo, la mayoría de llamadas falsas o perturbadoras provienen de menores de edad, pacientes con aparentes trastornos psiquiátricos, personas que solo llaman para insultar o que guardan silencio durante toda la llamada (silentes).

Adicionalmente, la gestión de la Central 106 del SAMU presenta múltiples problemas para su óptimo desempeño. En primer lugar, se registra un alto porcentaje de llamadas no pertinentes que congestionan las líneas de los teleoperadores, pues la población no logra identificar las funciones de la Central de Emergencia 106 frente a otras Centrales de Emergencia. Parte de la ciudadanía llama al SAMU solicitando auxilio en temas que no tienen ninguna vinculación con la atención médica (como puede ser la policial o de incendios). Asimismo, concuerdan que, al atender pacientes ubicados en zonas de alto riesgo, recurrentemente exponen la integridad física de sus médicos y paramédicos, sin que los efectivos policiales tengan conocimiento sobre su precisa ubicación.

5. Línea 100 del Servicio de Orientación y Derivación Telefónica del Programa Contra la Violencia Familiar y Sexual

5.1. Descripción y funciones

El Servicio de Orientación y Derivación Telefónica del Programa Contra la Violencia Familiar y Sexual - Línea 100, es un servicio gratuito y especializado que brinda información, orientación, consejería y soporte emocional, jurídico y de salud, a las personas afectadas o involucradas en hechos de violencia familiar o sexual. De acuerdo a las necesidades de las personas afectadas, deriva los casos de violencia para su atención especializada en las diferentes redes institucionales del Estado, priorizando su atención en los Centros de Emergencia Mujer.

En ese sentido, la principal función de la Línea 100 es atender llamadas de emergencia o urgencia relacionadas a temas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar. Además, se encarga de atender llamadas de urgencia relacionadas a temas de violencia sexual en cualquier grupo de edad y orientar a las personas en la identificación de las principales instituciones donde pueden brindarle ayuda de manera inmediata y pertinente (como las Comisarias, Serenazgo, Bomberos, etc.). Finalmente, velan por que los usuarios sean atendidos de forma inmediata por las instituciones ante casos de violencia familiar y sexual.

5.2. Estado actual de las comunicaciones malintencionadas

En el año 2017, la Línea 100 ha atendido más de 136 000 llamadas por mes a nivel nacional. No obstante, de ellas, solo el 4% de llamadas han sido atendidas efectivamente en el marco de los propósitos de la Línea 100, relacionados a servicios legales, psicológicos y de salud en casos de violencia sexual o familiar. Por otro lado, el 96% de llamadas atendidas restantes fueron malintencionadas (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Cantidad total de emergencias reales y comunicaciones malintencionadas en la Línea 100, al año 2017



Fuente: Línea 100 de atención de Violencia Familiar y Abuso Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

La Línea 100 cuenta con un sistema de grabación de llamadas y registro de incidencias (Sistema Integrado de Registros Administrativos), a partir de la cual se han identificado los tipos de llamadas malintencionadas. El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual registra que el mayor número son silentes, seguido de llamadas realizadas por menores de edad, personas que insultan o que presentan deficiencias psiquiátricas.

A pesar de que el Servicio de Orientación y Derivación Telefónica - Línea 100 ha identificado el número telefónico de donde provienen las comunicaciones malintencionadas, no se ha podido sancionar ni evitar que dichos números llamen nuevamente a la Línea. De hecho, hay números telefónicos a través de los cuales se ha llamado cientos de veces a la Línea 100 en un solo mes. De un solo número, incluso, se registran casos de llamadas silentes, de niños jugando o personas lanzando insultos.

6. Los costos al Estado peruano que generan las llamadas malintencionadas

Las comunicaciones malintencionadas tienen un alto impacto en detrimento de la eficiencia y eficiencia de las Centrales de Emergencia. No solo generan una congestión innecesaria de los canales de comunicación de las Centrales, sino que también suponen altos costos económicos para el Estado peruano, en tanto que buena parte del sueldo del personal de atención de llamadas, del sueldo del personal de campo, del gasto en mantenimiento de equipamiento y logística, del gasto en combustible y del gasto de mantenimiento de vehículos se destina a la atención de las comunicaciones malintencionadas, y no las emergencias o urgencias reales.

De modo que se visibilice cuantitativamente los perjuicios que generaron las comunicaciones malintencionadas en Centrales de Emergencia, se realizó un análisis de costo-beneficio⁷. Como principal hallazgo, se evidenció que, solo en el año 2017, las comunicaciones malintencionadas representaron un costo de S/. 1.9 millones para estas instituciones, solo contabilizando el pago de salarios al personal que atienden las llamadas de emergencia y, al mismo tiempo, las comunicaciones malintencionadas (ver cuadro 2).

Sumada a dicha cifra, es conveniente incluir costos que, aunque complejos de medir (especialmente por la escasez de información con la que cuentan las instituciones), pueden representar el grueso presupuestal perdido por comunicaciones malintencionadas. Entre estas variables encontramos, por ejemplo, los costos por hora hombre del personal de campo, el gasto en combustible de las unidades de emergencia, el gasto de mantenimiento de vehículos y equipos tecnológicos, entre otras que se generan ante emergencias falsas que supone el despacho innecesario de unidades de emergencia. Aunque invisibilizadas, estas cifras pueden representar millones de soles (S/.) perdidos año a año por las Centrales de Emergencia, siendo una de las causas más

⁷ Para ello, se cuantificaron los datos de las Centrales 105, 106 y 116 a nivel de Lima Metropolitana y Callao (pues las instituciones han sistematizado la data solo a este nivel) y Línea 100 a nivel nacional.

importantes la recepción continua y perenne de comunicaciones malintencionadas.

Cuadro 2. Estimación de costos (S/.) por pago de salarios al personal que atiende comunicaciones malintencionadas y tiempo perdido en las Centrales de Emergencia, 2017⁸.

Institución	Promedio de comunicaciones malintencionadas por mes	Porcentaje de comunicaciones malintencionadas	Horas hombre perdidas por mes	Horas hombre perdidas por año	S/. perdidos por mes	S/. perdidos por año
C.E. 105 (PNP)	611,000	94%	3,361	40,326	73,539	882,467
C.E. 116 (Bomberos)	142,500	95%	784	9,405	9,109	109,307
C.E. 106 (MINSA)	39,010	83%	215	2,575	3,129	37,547
C.E. 100 (MIMP)	130,560	96%	4,352	52,224	72,533	870,400
TOTAL			8,711	104,530	158,310	1,899,721

Fuente: PNP, Bomberos, MINSA, MIMP. Elaboración propia.

Asimismo, un costo no monetario que perjudica significativamente la gestión de las Centrales de Emergencia –y que no suele medirse en dichas instituciones– son las horas hombre pérdidas en la atención de comunicaciones malintencionadas. Teniendo como premisa que, en promedio, la atención de comunicaciones malintencionadas puede tomar entre 20 y 90 segundos⁹, se estima que, al año, son necesarias más 100 000 horas hombre para contestar dicho tipo de llamadas, lo que representa más de 13 000 días de trabajo a tiempo completo.

En Ecuador, por ejemplo, el Sistema Integrado de Seguridad ECU911, principal central de emergencias del país, estima que las comunicaciones malintencionadas representaron costos totales en perjuicio del Estado por más de 200 millones de dólares¹⁰, entre los años 2011-2016. Similar que en Perú, la proporción de

⁸ Los cálculos se han realizado tomando las variables de i) número de personal teleoperador por turno, ii) salario promedio por teleoperador y iii) tiempo promedio en que un teleoperador demora en atender una comunicación malintencionada. No se ha contabilizado gastos corrientes o de mantenimiento de infraestructura o equipamiento.

⁹ Datos sugeridos por las Centrales de Emergencia encuestadas.

¹⁰ A diferencia de los costos estimados por comunicaciones malintencionadas en Centrales de Emergencias peruanas, que abarcan solo Lima Metropolitana y Callao (a excepción de la línea 100 que está a nivel nacional), el ECU911 se arraiga en todo el territorio del país, contando con 16 centros integrales de emergencia. Esta



comunicaciones malintencionadas recibidas diariamente por el ECU911 llegaba al 96%, pudiendo atender como emergencia a solo 4 de cada 100 llamadas. Ello supuso que buena parte del enorme despliegue de recursos humanos, presupuestales y materiales utilizados por su Central de Emergencia sean ejecutados en vano y que los esfuerzos políticos, económicos y sociales por reforzar su sistema de atención de emergencias tengan un impacto mucho menor a lo esperado.

Es así que las comunicaciones malintencionadas representan un severo problema para las instituciones que brindan servicios de emergencia. Sin embargo, no debe perderse de vista que, finalmente, las principales víctimas de este fenómeno son las personas que requieren la atención inmediata de las Centrales de Emergencia en situaciones alta peligrosidad¹¹, pero cuya comunicación no llega a ser atendida a tiempo por la alta saturación de su sistema de llamadas, espacio donde las comunicaciones malintencionadas tienen gran cabida.

estimación de costos también incluye el mantenimiento de equipos y vehículos despachados innecesariamente, el salario del personal de emergencia que es falsamente alarmado, el costo de la tecnología que cae en el mal uso por comunicaciones malintencionadas, entre otras que han sido recolectadas, sistematizadas y analizadas por el ECU911.

¹¹ En especial aquellas que no pueden valerse por sus propios medios fácilmente, como los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, discapacitados, entre otros grupos vulnerables, quienes son más propensos a ver mellada su integridad y bienestar en situaciones críticas.

7. Políticas públicas frente a las llamadas malintencionadas a las Centrales de Emergencia

7.1. Propuesta de nuevo marco normativo sancionador

Actualmente, la sanción de comunicaciones malintencionadas está normado por el Decreto Legislativo N° 1277 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 013-2017-MTC. Según estipula, toda llamada perturbadora, falsa o silente debe reflejarse en el Registro de Comunicaciones Malintencionadas, cuyo ente rector es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC). Dicho registro debe hacer explícito ciertas características de la llamada, tales como la fecha y hora del incidente, el número del servicio telefónico, la grabación de la comunicación y la clase de comunicación, información por la cual se sustenta el nivel y tipo de sanción, sea pecuniaria o amonestación escrita.

Sin embargo, dada la gran cantidad información que solicita el Registro de Comunicaciones Malintencionadas por cada llamada que se clasifique como perturbadora, falsa o silente, solo algunas Centrales de Emergencia remitieron (y remiten) tales datos y, si lo hacen, es de forma intermitentemente. De esta manera, en el 2017, solo la Central 105 y 106 enviaron la información sobre sus comunicaciones malintencionadas al MTC, los cuales, según consta en el Registro, ascendieron a 16,000 (de los 9 millones que realmente recibieron las centrales).

Paralelamente, es importante destacar que el vigente marco normativo sostiene que el procedimiento administrativo sancionador se inicie de oficio, por iniciativa del MTC o a petición de otros órganos o entidades, y que conste de 4 pasos:

- i) El MTC notifica al presunto sujeto infractor los hechos imputados, la tipificación de la sanción y la norma aplicable, dándole un plazo de 5 días para formular sus descargos.
- ii) Una vez concluido dicho periodo o emitidos sus descargos, el MTC elabora un informe conclusivo, en el que se detallan los medios probatorios, la conducta infractora, las normas aplicables y las sanciones.
- iii) El MTC remite el informe conclusivo al supuesto infractor para que, en un plazo de 5 días, éste nuevamente realice sus descargos.



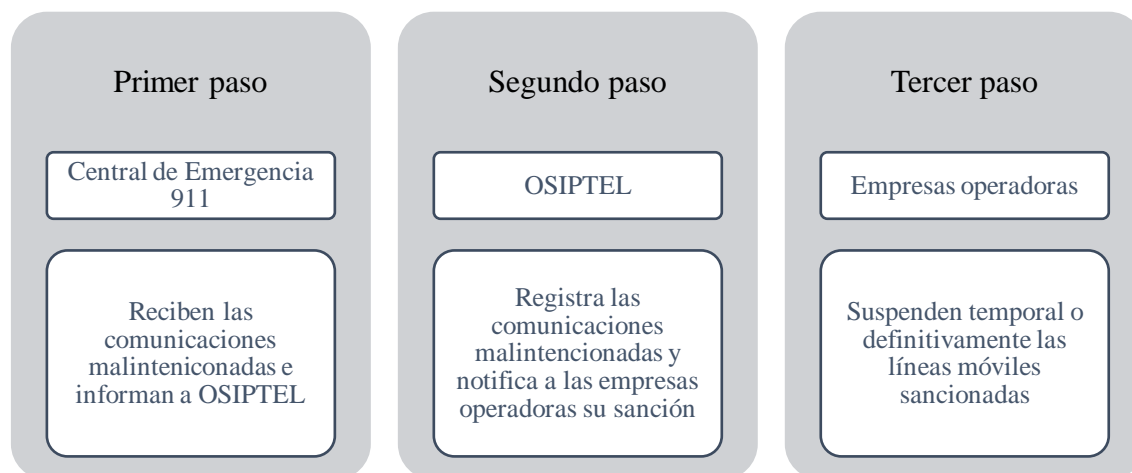
- iv) El MTC emite resolución final en la que se detalla la sanción correspondiente.

Sin embargo, de no quedar conforme el supuesto infractor, según el artículo 21 del reglamento, puede abogar por los recursos de reconsideración o apelación, figuras jurídicas retrasan sustantivamente el proceso de sanción por comunicaciones malintencionadas –pudiendo hacerlo durar varias semanas o, incluso, meses– y generando que los procesos administrativos sancionatorios sean ineficientes.

Ante esta situación es necesario un nuevo marco normativo sancionador. Este documento propone un marco normativo dirigido a agilizar y hacer más efectivo el proceso antes expuesto, ejecutando acciones sancionatorias que, antes que buscar castigos pecuniarios, tiene como objetivo disuadir a los malos usuarios a realizar comunicaciones malintencionadas. En ese sentido, pretende descargar al MTC de la rectoría sancionatoria y, más bien, empoderar al Organismo Supervisor de Inversiones Privadas en Telecomunicaciones (OSIPTTEL) frente a los servicios públicos de telecomunicaciones para automatizar y efectivizar las sanciones contra los infractores.

Bajo estos parámetros, se prevé la suspensión temporal o definitiva del servicio móvil, en tanto se afecte leve o gravemente a las Centrales de Emergencia mediante comunicaciones malintencionadas. Estas acciones estarán a cargo de tres instituciones claves: las Centrales de Emergencia, que informarán en corto plazo a OSIPTTEL sobre las comunicaciones malintencionadas que lleguen a ellas; el OSIPTTEL, que recopilará dicha información y la remitirá a las empresas operadoras; y las empresas operadoras, las cuales, por encargo de OSIPTTEL, procederán a suspender la línea en cuestión (gráfico 5).

Gráfico 5: Procedimiento para sancionar una comunicación malintencionada según el marco legal propuesto.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, de modo que los usuarios tengan conocimiento de que desde sus teléfonos móviles se están emitiendo comunicaciones malintencionadas, la ley propuesta plantea enviar mensajes SMS de alerta sobre tal problemática¹². En este escenario, cada vez que llegue una llamada a la Central de Emergencia y sea reportada como malintencionada, se notificará al usuario de la línea y, además, se le advertirá que de repetirse ello en 3 oportunidades, su línea podría quedar suspendida por 90 días (en caso se registre como falta leve) o 180 días (en tanto sea una falta grave). En caso de reincidencia por afectaciones graves, las líneas móviles podrán ser suspendidas definitivamente.

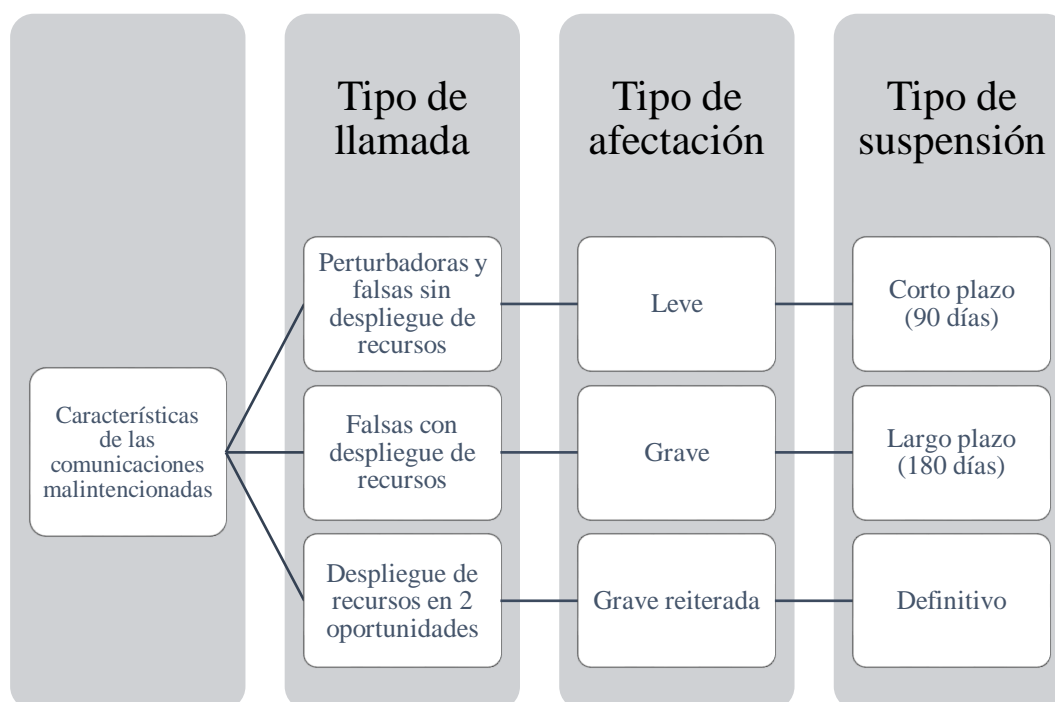
La tipificación de las comunicaciones malintencionadas es fundamental para establecer buenos parámetros sancionatorios. Como es lógico, las llamadas perturbadoras no podrían generar las mismas sanciones que una llamada falsa que comprometa la seguridad pública o el despliegue inmediato de unidades de emergencia. Por ello, es sumamente pertinente concatenar los tipos de

¹² Según ex funcionarios del ECU911, a la fecha, las comunicaciones malintencionadas ascienden a 32%, es decir, tres veces menos de lo que representaban hace 7 años. Ello se logró gracias a la articulación de marcos sancionadores efectivos que disuadían a las personas a hacer mal uso de sus centrales, principalmente mediante el envío de SMS a los teléfonos móviles de los infractores, advirtiéndoles que a la tercera comunicación malintencionada su servicio de telefonía podría quedar suspendido. Además, sus constantes campañas comunicacionales repercutieron positivamente en generar conciencia ciudadana sobre la trascendencia de las Centrales de Emergencia y los perjuicios que generan las comunicaciones malintencionadas tanto para las instituciones que brindan estos servicios como para las personas que lo requieren.

comunicaciones malintencionadas –ya registradas como casuística en las Centrales de Emergencia– con la severidad de las sanciones a ser aplicadas.

El nuevo marco regulatorio propuesto postula tres grandes tipos de comunicaciones malintencionadas, cada una de las cuales le es aplicable una clase de afectación y sanción particular (ver gráfico 6). En primer lugar, están aquellas que no supone despliegue de recursos del Estado (como patrullas, ambulancias, cisternas u otros), cuya sanción es la suspensión por 90 días del teléfono móvil o fijo. En este segmento encontramos a las llamadas perturbadoras, como las que incluyen bromas, insultos o niños haciendo mal uso de la línea de emergencia, por ejemplo.

Gráfico 6. Características de las comunicaciones malintencionadas según el marco regulatorio sancionador propuesto



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se tipifican las llamadas que generan despliegue de recursos, que generan la suspensión telefónica por 180 días. En este nivel, se posicionan las llamadas falsas que, ante por fines dolosos o criminales de los infractores, desvían las unidades de emergencia hacia direcciones fraudulentas. Finalmente, están aquellas que, siendo la línea de donde se generó la llamada ya sancionada por una

falta grave, vuelven a cometer comunicaciones malintencionadas, para lo cual se prevé su suspensión definitiva.

7.2. Gestión de la información: estadística y geolocalización

El esfuerzo por dar a cada tipo de comunicación malintencionada una sanción especial debe estar alineada al compromiso de las Centrales de Emergencia por tipificar cada una de las llamadas que recibe. Es sumamente importante que cada una de las Centrales tenga a bien identificar y registrar las características de las llamadas atendidas, pues es el primer paso para sancionar aquellas que sean malintencionadas y generar análisis estadísticos de los mismos.

Si bien algunas de las instituciones analizadas en este informe sistematizan las llamadas que llegan a sus operadores (incluyendo las malintencionadas), otro segmento no lo hace, principalmente por el tiempo que toma a sus operadores registrar los detalles de los casos. Ello constituye un gran problema, pues genera imprecisiones en el conteo de llamadas según su tipo y características.

Por otro lado, la geolocalización de las llamadas de emergencia es una pieza clave para la pronta atención y despacho de las unidades móviles. Actualmente, llegada una llamada a la central de emergencia, el operador aplica un protocolo de atención, en el cual se solicita, entre otros, la ubicación de la emergencia. No obstante, tal como ha ocurrido en numerosas ocasiones, el estado de pánico, adrenalina o temor en el que se encuentra el llamante impide que éste facilite al operador el dato exacto de su ubicación, lo cual dificulta enormemente localización y atención de la emergencia a tiempo.

Se hace sustancial enfatizar que la geolocalización de las llamadas de emergencia es especialmente importante para atender poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema. Si bien identificar el lugar preciso de una calle o avenida puede significar una contrariedad (parcial) para las unidades de emergencia, hacerlo en un pueblo joven o distrito en vías de urbanización multiplica la dificultad de localización y ralentiza su servicio. Estas circunscripciones no solo están delimitadas por jirones, calles o avenidas, sino también están subdivididas por manzanas, lotes y hectáreas. Con ello, el despacho oportuno de unidades se hace



muy sensible al error humano, pues al tiempo que depende de la exactitud de la información provista por el llamante, también se somete al conocimiento vial (y barrial) de quienes participan en las unidades móviles.

Asimismo, experiencias internacionales resaltan el notable rol de la geolocalización de las llamadas, tanto para el despacho de unidades, como para la prevención de actos de violencia y delitos. En Ecuador, por ejemplo, se identificó que parte de las llamadas silentes que llegaban al ECU911 no eran generadas por el mal uso de sus líneas, sino que eran niñas, niños, adolescentes o mujeres que, ante el maltrato de sus familiares (usualmente el padre o familiares cercanos) llamaban a la central de emergencia en busca de ayuda, pero su comunicación no llegaba a concretarse por temor a que su agresor tome represalias ante el pedido de auxilio. Teniendo esta información, el ECU911 solicitó a la Policía acercarse al hogar (ya geolocalizado) de donde se habían generado comunicaciones silentes en reiteradas oportunidades, tras lo que fue posible identificar y prevenir cientos de potenciales casos de violencia familiar.

Es por eso que el Ministerio del Interior está promocionando dos acciones clave en materia de gestión de conocimiento: el refuerzo de sus sistemas de registro de llamadas en Centrales de Emergencia según sus características y la articulación de un nuevo marco legal que faculte a las Centrales de Emergencia a contar con información geo localizada de las llamadas. Con la primera, se busca alimentar el Registro de Comunicaciones Malintencionadas detallando datos básicos como el tipo, hora y fecha de la llamada, de modo tal que puedan gestarse análisis estadísticos de los mismos y se optimicen los mecanismos de sanción. Con el segundo, por otro lado, se pretende generar mapas de calor a fin de conocer los espacios geopolíticos de donde proceden mayor cantidad de comunicaciones malintencionadas y, al mismo tiempo, determinar la ubicación exacta de los casos de emergencia, especialmente para casos de violencia familiar y poblaciones vulnerables.

7.3. Campañas de sensibilización masiva

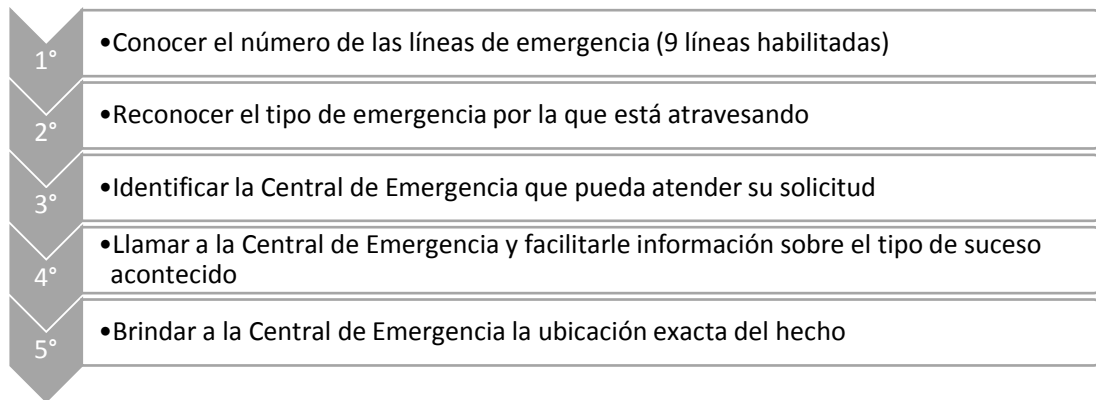
Por sí sola, la erradicación de las comunicaciones malintencionadas no es inmediata tras la publicación del marco normativo propuesto. Ella se fortalece en la medida en que la ciudadanía tiene conocimiento de los grandes perjuicios que generan las comunicaciones malintencionadas tanto para las instituciones que ofrecen servicios de emergencias como para las personas que, en determinadas circunstancias, dependen su vida de la eficiencia y eficacia de la gestión de las Centrales de Emergencia.

Es por eso que el Ministerio del Interior se encuentra diseñando una masiva campaña comunicacional que genere consciencia ciudadana sobre el buen uso de las líneas de emergencia y, al mismo tiempo, insta a que las empresas concesionarias de telecomunicaciones a hacer lo propio. Se plantea que dichas campañas sean difundidas por medios tradicionales (televisión y radio), pero también por redes sociales (Facebook, Twitter, YouTube y otros), que alcanzan a una importante porción de la población y tienen un bajo costo de difusión. Esta labor comunicacional tendrá como objetivo 3 principales hitos: enfatizar la importancia de las Centrales de Emergencia, exponer los significativos perjuicios que le generan las comunicaciones malintencionadas y recalcar las sanciones que puedan atravesar los infractores.

7.4. Sistema Integrado de Centrales de Emergencia y de Seguridad Ciudadana

Uno de los principales problemas del sistema de atención de emergencias del Perú es la multiplicidad de números de emergencia habilitados. Tal como se expuso anteriormente, el Plan Técnico de Numeración tiene registrado 9 líneas de emergencia. Sumado a ello, los gobiernos locales también disponen de números de alerta temprana, generalmente puesta a disposición de sus respectivos cuerpos de Serenazgos. De este modo, el actual sistema de atención de emergencias obliga al ciudadano a completar una serie de pasos para concretar su comunicación, aun estando en situaciones críticas (ver gráfico 7).

Gráfico 7. Procedimiento que un ciudadano debe atravesar para comunicarse a una Central de Emergencia



Fuente: Elaboración propia.

Ante esta situación, el Ministerio del Interior impulsa el funcionamiento sistémico e integrado de las Centrales de Emergencia y Seguridad Ciudadana a nivel nacional. Para ello, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones le ha cedido la línea única de atención de emergencias PERÚ911, a fin de que se constituya como el único canal de emergencias y facilitar a las ciudadanas y ciudadanos – especialmente a aquellos en estado de vulnerabilidad– el acceso a los servicios de emergencia en el país. Este es un paso fundamental para mejorar la calidad de los servicios de emergencia del Estado peruano y optimizar la gestión de los recursos de las Centrales de Emergencia.

8. Conclusiones y acciones adoptadas por el Ministerio del Interior

- i. Las comunicaciones malintencionadas representan uno de los principales problemas en la atención de las Centrales de Emergencias. De las más de 11 millones de llamadas que han sido registradas por las Centrales de Emergencia que brindan los ministerios de Interior, Salud y Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el año 2017, **las comunicaciones malintencionadas han representado hasta el 96%**, congestionando los canales de atención abruptamente y dificultando que llamadas de emergencias reales sean atendidas de forma óptima. Todo ello, representa un costo de S/. 1.9 millones en perjuicio del Estado y más de 100,000 horas hombre perdidas por años, los mismos que pudieron haber sido destinados a mejorar el propio sistema de atención de emergencias.
- ii. Las Centrales de Emergencia de la Policía Nacional del Perú, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, Ministerio de Salud y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables expresan su preocupación ante esta problemática. El Ministerio del Interior y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones concuerdan en que es necesario modificar el Decreto Legislativo N° 1277 que regula **los procesos administrativos sancionatorios** frente a las personas que realizan comunicaciones malintencionadas.
- iii. Las instituciones ya mencionadas sostienen que **el actual marco normativo no impide que las comunicaciones malintencionadas disminuyan en sus respectivas centrales**. Ello ha propiciado que, por ejemplo, la Línea 100 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tenga registrado cientos de llamadas malintencionadas provenientes de un solo número telefónico, caso que se repite mes a mes.
- iv. El Ministerio del Interior advierte la importancia de **impulsar una propuesta normativa que modifique el Decreto Legislativo N° 1277**, que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, urgencias o información, y su respectivo



reglamento. Ella debe estar acompañada de mecanismos de sanción efectiva y ágil que realmente disuadan a los malos usuarios de concretar llamadas perturbadoras, silentes o falsas.

- v. El Ministerio del Interior impulsará **una campaña de sensibilización social con el objeto de informar a la ciudadanía sobre la relevancia y trascendencia de las Centrales de Emergencia e instará que las empresas concesionarias de telecomunicaciones hagan lo propio.** Con esta medida, se busca disuadir a las personas a que realicen o promuevan comunicaciones malintencionadas a dichas instituciones, informándoles también de las consecuencias sancionatorias que pueden acarrear en tanto las fomenten.

- vi. El Ministerio del Interior hace un llamado a la reflexión a la ciudadanía y a los sectores del Estado peruano para reunir esfuerzos en la mejora de los servicios que brindan las Centrales de Emergencia en el Perú. Al mismo tiempo, revalida su compromiso por fortalecer las Centrales de Emergencia adscritas al Ministerio del Interior y se ofrece a coadyuvar a que otros centros de atención rápida alcancen óptimos resultados en la recepción, procesamiento y atención de las emergencias que las peruanas y peruanos requieran.

Anexo: Proyecto de Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1277
para sancionar con efectividad las llamadas perturbadoras a las Centrales de Emergencia

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto facilitar el acceso a las Centrales de Emergencias, urgencias e información para atender emergencias y casos de violencia contra la mujer y miembros del grupo familiar, así como de otras personas en situación de vulnerabilidad y, demás abonados o usuarios, a través del marco jurídico pertinente para sancionar eficazmente las comunicaciones malintencionadas registradas en las centrales de comunicación.

Artículo 2.- Finalidad

Son fines del presente Decreto Legislativo los siguientes:

- a. Determinar los derechos, obligaciones y responsabilidades que tienen la mujer, los miembros del grupo familiar, las personas en situación de vulnerabilidad y, demás abonados o usuarios al momento de acceder vía telefónica a las Centrales de Emergencias, urgencias e información a cargo de las entidades del Estado.
- b. Efectivizar las sanciones para quienes generen o promuevan comunicaciones malintencionadas a Centrales de Emergencias, Urgencias e Información administradas por las entidades del Estado, de modo que se garantice la real atención a aquellas personas que atraviesen situaciones de vulnerabilidad.
- c. Mejorar la gestión administrativa, operativa y financiera de las Centrales de Emergencias, urgencias e información, a fin de que brinden un servicio de atención eficiente, eficaz y oportuno a la ciudadanía.
- d. Prevenir y atender casos de violencia contra la mujer y miembros del grupo familiar, así como de como niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos u otras personas en situación de desprotección que necesiten la asistencia inmediata de unidades de emergencia.
- e. Desincentivar el mal uso de los canales de atención de las Centrales de Emergencias, urgencias e información mediante mecanismos sancionatorios ágiles y expeditivos.

Artículo 3.- Ámbito de Aplicación

Los abonados o usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, al momento de acceder a los números establecidos de las Centrales de Emergencias,

urgencias e información administradas por las entidades del Estado, están obligados al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley.

Las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones y las entidades que brindan y gestionan la atención de las Centrales de Emergencias, urgencias e información, administradas por el Estado, están obligados a brindar las facilidades administrativas y técnicas para establecer los mecanismos que permitan garantizar plenamente el ejercicio de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los usuarios de estas centrales de comunicación, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 4.- Autoridad competente

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es la entidad competente para supervisar el cumplimiento del presente Decreto Legislativo y su reglamento, así como para ejercer la potestad sancionadora respecto de las conductas tipificadas como infracciones administrativas hacia las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones.

El Ministerio del Interior es la entidad competente para administrar y gestionar las Centrales de Emergencias, urgencias e información directamente o bajo el ámbito del código 911 o similares, así como comunicar al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL), las líneas que han incumplido las disposiciones de la presente Ley y su Reglamento.

El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL) es la entidad competente para requerir a las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones que cumplan con lo dispuesto en el artículo 11 de la presente Ley y su reglamento.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Salud y demás entidades que se encuentran a cargo de atender situaciones de emergencias y urgencias, especialmente producidas por actos de violencia contra la mujer y miembros del grupo familiar, como niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos u otras personas en situación de vulnerabilidad, brindan apoyo al Ministerio del Interior en materia de prevención y difusión del buen uso de los servicios de emergencia, urgencias e información.

Artículo 5.- Definiciones:

5.1 Abonado: Persona natural o jurídica que celebra el contrato de prestación de servicio público de telecomunicaciones, con alguna de las empresas operadoras de dichos servicios, independiente de la modalidad del pago contratado.

5.2 Usuario: Persona natural o jurídica que en forma eventual o permanente tiene acceso a algún servicio público o privado de telecomunicaciones.

5.3 Comunicaciones a Centrales de Emergencias, urgencias e información:

Para la aplicación de la presente norma, se entiende por comunicaciones a Centrales de Emergencia, urgencia o información, a las llamadas telefónicas efectuadas por los abonados o usuarios y dirigidas a los números especiales básicos a cargo de las entidades del Estado, incluyendo a la línea única de emergencias –en adelante 911 o similares-- y demás números especiales básicos implementados en cumplimiento del Plan Técnico Fundamental de Numeración para la gestión de dichos eventos por parte de las entidades facultadas para tal fin.

5.4 Comunicación malintencionada: Es aquella comunicación falsa, perturbadora o silente efectuada desde cualquier servicio telefónico, sistema de comunicación u otro similar hacia las Centrales de Emergencias, urgencias e información administradas por entidades del Estado, que obstaculizan el óptimo uso de los recursos materiales y humanos de los servicios de emergencia, urgencia o información impidiendo la oportuna atención de alguna emergencia o urgencia que sí requiera auxilio.

- a. Comunicación falsa: Cuando el abonado o usuario alarma o reporta, como verdadera, situaciones inexistentes referidas a actos de violencia familiar o contra la mujer, la producción de un incendio u otro siniestro, la existencia de bomba explosiva o similares, la ocurrencia de un delito o cualquier otro evento que comprometa la seguridad pública y paz social; o, exprese la necesidad no real de auxilio médico.
- b. Comunicación perturbadora: Cuando el abonado o usuario del servicio insulta, ofende, amenaza, amedrenta, realiza bromas o efectúa cualquier otro acto de índole similar.
- c. Comunicación silente: Cuando el abonado o usuario del servicio permanece en silencio durante el tiempo de la llamada.

5.5 Central de Emergencia y Urgencia: Es aquella entidad y/o sistema administrada por el Estado que facilita la atención de emergencias y urgencias a través de los números establecidos en el Plan Técnico Fundamental de Numeración.

5.6 Central de Información: Es aquella entidad y/o sistema administrada por el Estado, que facilita información a través de los números establecidos en el Plan Técnico Fundamental de Numeración.

5.7 Central Única de Emergencias, Urgencias e Información: Es aquella central de atención que, mediante la Línea Única de Atención de Emergencias – Perú 911; integra las comunicaciones destinadas para la atención de emergencias, urgencias e información a nivel nacional a cargo de las entidades del Estado.

5.8 Empresa operadora de servicio público de telecomunicaciones: Es aquella persona natural o jurídica que cuenta con un contrato de concesión o registro correspondiente para prestar uno o más servicios públicos de telecomunicaciones y se encuentra afecta al régimen de Aportes por Regulación del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y/o del derecho especial destinado al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL).

5.9 Sim Card: Tarjeta inteligente que se inserta en un equipo terminal móvil (teléfono móvil, tablet, USB módem, entre otros dispositivos), cuya función principal es la de almacenar la información del servicio del abonado para su identificación en la red.

CAPÍTULO II

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

Artículo 6.- Derechos y Obligaciones de los abonados y usuarios

6.1 Los abonados y usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, en relación a las comunicaciones a Centrales de Emergencias, urgencias e información administradas por las entidades del Estado, tendrán derecho a:

- a) Acceder de forma gratuita a la realización de llamadas a las Centrales de Emergencia, urgencias e información, las veinticuatro (24) horas del día, todos los días del año, conforme lo determina el Plan Técnico Fundamental de Numeración aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, independientemente de: (i) la localización geográfica del abonado o usuario, dentro del área de cobertura del operador y conforme al ámbito de gestión o circunscripción geográfica de la entidad que brinda atención a un determinado servicio de emergencia; (ii) las modalidades de prestación de servicios y de los planes comerciales contratados por el abonado; y, (iii) el tipo de abonado o el estado de mora del abonado con el operador al momento de la realización de la llamada, incluyendo la no disponibilidad de saldo.
- b) Exigir la no suspensión de la capacidad o habilitación para realizar llamadas a las Centrales de Emergencia, urgencias e información, con excepción de la limitación establecida al uso de terminales reportados como robados, perdidos o hurtados y aquellas sanciones establecidas conforme a la presente Ley.
- c) Mantener el secreto e inviolabilidad del contenido en sus comunicaciones y la utilización de su información personal, conforme la normativa aplicable, respecto de la gestión relacionada por las autoridades competentes, en función a la atención de las llamadas a las Centrales de Emergencias, urgencias e información.

6.2 Los abonados y usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, con relación a las comunicaciones a Centrales de Emergencias, urgencias e información administradas por las entidades del Estado, se encuentran obligados a:

- a) No efectuar comunicaciones a las Centrales de Emergencias, urgencias e información administradas por el Estado, que vayan en contra de la seguridad del Estado y el orden público.
- b) No efectuar comunicaciones a las Centrales de Emergencia, urgencias e información para fines dolosos, criminales o de afectación a personas naturales o jurídicas, incluyendo las malintencionadas, como la falsa, perturbadora, silente, entre otros. El incumplimiento de esta obligación del abonado o usuario está sujeto a las sanciones dispuestas en la presente Ley, conforme al procedimiento que establezca en el respectivo Reglamento.
- c) No solicitar ni implementar, bajo ningún motivo, el bloqueo o restricción de acceso para la realización de llamadas a las Centrales de Emergencia, urgencias e información.
- d) Proporcionar su identificación al momento de realizar una comunicación a las Centrales de Emergencia, urgencias e información, independientemente de tener contratado un servicio o facilidad de número privado o equivalente, que permita que su número no sea visualizado al momento de realizar una llamada.

Artículo 7.- Obligaciones de las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones

Las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones se encuentran obligadas a:

- a) Proveer el servicio de realización de llamadas a las Centrales de Emergencia, urgencias e información o similares, sobre la normativa aplicable;
- b) Tomar las previsiones técnicas y administrativas necesarias, a fin de garantizar el acceso de los abonados y usuarios a las Centrales de Emergencia, urgencias e información o similares, las Veinticuatro (24) horas del día, todos los días del año, conforme a lo establecido en la presente norma;
- c) Proporcionar al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) la información que éste requiera a fin de ejecutar las medidas de suspensión dispuestas en la presente norma y su reglamento;
- d) Suspender la prestación del servicio a un determinado abonado o usuario, en aplicación a lo dispuesto en la presente norma y su reglamento.

- e) Abstenerse de implementar mecanismos o formas de bloqueo que impidan que los equipos terminales activados en su red puedan realizar llamadas a las Centrales de Emergencia, urgencias e información o similares, salvo que se trate de la implementación de la suspensión prevista en esta norma;
- f) Implementar las medidas de prevención destinadas a reducir el número de comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, urgencias e información.
- g) Suministrar al Ministerio del Interior o a quien éste disponga bajo su responsabilidad, en un plazo máximo de 48 horas posteriores de recibido el requerimiento, la información del número de la línea que realiza la comunicación malintencionada a las Centrales de Emergencia, urgencias e información, nombre o denominación social de la persona natural o jurídica, según corresponda y el DNI o pasaporte y geolocalización de la línea telefónica fija o móvil, del abonado o usuario. La aplicación de esta obligación no implica acceso, difusión, distribución o intercambio de la base de datos de los usuarios de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones, lo cual se sujetará a la normativa vigente.

Para efectos de control, Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) realiza revisiones y monitoreo constantes sobre el uso de la información dispuesta en este literal, para lo cual el Ministerio del Interior, o a quién éste haya delegado, suministra todas las facilidades necesarias.

Artículo 8.- Potestades del Ministerio del Interior

Para fines de aplicación de la presente Ley, el Ministerio del Interior a través de las Centrales de Emergencias, urgencias e información o quien disponga, podrá:

- a) Solicitar al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) que requiera a las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones la suspensión del servicio móvil o fijo según corresponda, por la realización de comunicaciones malintencionadas, conforme a lo dispuesto en la presente norma y su reglamento, sin perjuicio de disponer la formulación de acciones civiles o penales que correspondan, en caso de advertir la existencia de indicios que hagan presumir la existencia de dolo con fines criminales o de afectación a personas naturales o jurídicas, o a los bienes o servicios que brinda el Estado;
- b) Disponer a las Centrales de Emergencia, urgencias e información que todas las llamadas recibidas sean grabadas y almacenadas por treinta (30) días, como mínimo. Dicha grabación podrá ser utilizada como medio de prueba con el único propósito de clarificar la realización de la conducta infractora.

Todos los usuarios, abonados o clientes aceptan que su llamada será grabada, en el momento de inicio de la marcación al 911 o similares;

- c) Remitir a las autoridades competentes de justicia, las grabaciones de las comunicaciones malintencionadas, cuando existan indicios que motiven el inicio de acciones judiciales para determinar la responsabilidad civil o penal conforme a la normativa vigente;
- d) Llevar el Registro de Comunicaciones Malintencionadas de acuerdo a la tipificación establecida en el artículo 9 de la presente norma. La información contenida en el registro de comunicaciones tiene valor probatorio.
- e) Atender, a través de quien disponga, los reclamos presentados por los usuarios cuyos servicios telefónicos hayan sido suspendidos por comunicaciones malintencionadas;

Se implementará una locución grabada como medida de prevención con el objeto disuadir la realización de conductas infractoras y cautelar el funcionamiento de las centrales de comunicación de emergencias, urgencias e información

El uso de la información correspondiente a la identificación y grabación de las comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, urgencias e información no constituye vulneración del derecho al secreto de las telecomunicaciones. Dicho uso de información solo puede ser usada para los fines establecidos en la presente Ley y su Reglamento.

CAPÍTULO III

DE LAS COMUNICACIONES MALINTENCIONADAS

Artículo 9.- Tipos de Comunicaciones Malintencionadas

Los abonados o usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, al efectuar una comunicación hacia alguna de las Centrales de Emergencias, urgencias e información administradas por las entidades del Estado, pueden incurrir en los siguientes tipos de comunicaciones malintencionadas:

- a) Leves.-** Cuando se realiza de una a máximo tres comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, urgencias e información a la semana, que por su contenido no requieran el desplazamiento de recursos de las entidades que gestionan estas centrales de comunicación; y,
- b) IGraves.-** Cuando se realiza una comunicación que reporta eventos falsos y que por su contenido origina el desplazamiento innecesario de recursos para la atención de supuestas emergencias o urgencias; o, cuando se reincide en una conducta que constituya infracción leve, en el periodo del mismo año, contado a partir de la aplicación de la medida leve.



El reglamento de la presente Ley puede establecer otros supuestos de infracciones, asimismo, el procedimiento para la determinación de las comunicaciones malintencionadas y su correspondiente suspensión, es establecido en el Reglamento.

Artículo 10.- Medidas de Prevención

El Ministerio del Interior a través de las Centrales de Emergencias, urgencias e información o a través de quien éste disponga, solicita al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) que las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones implementen como mínimo las siguientes medidas de prevención:

10.1 En coordinación con el Ministerio del Interior, enviar por cada comunicación malintencionada identificada por cada central de emergencias, urgencias e información, un mensaje de texto SMS preventivo al abonado o usuario de la línea de donde provenga tal comunicación, advirtiendo la posible suspensión del servicio, especificando las sanciones aplicables conforme a la presente norma.

10.2 Publicar periódicamente, en su página web, el listado de líneas suspendidas por comunicaciones malintencionadas.

10.3 Promover campañas de promoción para el buen uso de las Centrales de Emergencias, urgencias e información.

Artículo 11.- De las Suspensiones de Servicios por Comunicaciones Malintencionadas

A solicitud del Ministerio del Interior a través de las Centrales de Emergencias, urgencias e información, al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) dispondrá a los Concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones la aplicación de las siguientes medidas:

a) **Suspensión de corto plazo.**- Es aquella suspensión parcial del servicio público de telecomunicaciones por 30 días calendario, que se aplica en caso de infracciones leves. En este período, el abonado o usuario de un servicio móvil o fijo no podrá efectuar llamadas ni enviar mensajes de texto SMS ni acceder a las Centrales de Emergencias, urgencias e información, o similares, únicamente podrá recibir llamadas o mensajes de texto SMS, según corresponda. Cumplido dicho plazo, el servicio deberá ser reactivado automáticamente por el prestador de servicios públicos de telecomunicaciones. Durante esta suspensión, las empresas operadoras o concesionarias de los servicios público de telecomunicaciones podrán cobrar los servicios prestados.

b) **Suspensión de largo plazo.**- Es aquella suspensión total del servicio entrante y saliente por 180 días calendario, que se aplica en caso de infracciones graves,

para el abonado o usuario de un servicio móvil o fijo. Vencido el período de suspensión, el servicio deberá ser reactivado automáticamente por el prestador de servicios públicos de telecomunicaciones.

c) **Suspensión definitiva.**- Es aquella suspensión permanente del servicio entrante y saliente para el abonado o usuario de un servicio móvil o fijo, que se aplica en caso de reincidencia de dos infracciones graves. Las empresas operadoras o concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones darán por terminada la relación de prestación de servicios a los abonados/clientes-usuarios respecto de la línea objeto de la medida y no podrán reasignar al mismo abonado/ usuario la línea que se procedió a suspender definitivamente.

Estas suspensiones se aplican sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda, de ser el caso.

Cuando se haya dispuesto la suspensión del servicio por corto o largo plazo, los abonados o usuarios no podrán hacer uso de la portabilidad numérica, hasta que se levante el plazo de suspensión.

Artículo 12.- Procedimiento de suspensión

Las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones ejecutarán la suspensión del servicio a una línea específica, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Reglamentación

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones reglamenta la presente Ley en un plazo de noventa (90) días hábiles contado desde su entrada en vigencia a través de Decreto Supremo, el cual será refrendado por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Ministerio de Salud.

Segunda.- Identificación de Titularidad

Facúltase al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) a requerir a los operadores de servicios de telecomunicaciones proporcionen a las Centrales de Emergencias, urgencias e información, el acceso de la geolocalización de las líneas móviles o fijas desde donde se genere cualquier llamada a estas centrales, conforme se establezca en el reglamento; así como la información que permita la identificación de la titularidad de los servicios telefónicos, sistemas de comunicación u otros similares.

Tercera.- Central Única de Emergencias, Urgencias e Información

El Ministerio del Interior implementa y ejecuta de forma gradual el sistema de comunicación integrado de emergencias, urgencias e información a nivel nacional.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y demás entidades del Poder Ejecutivo, en el marco de sus competencias, ejecutarán acciones necesarias para prevenir y atender situaciones de violencia hacia la mujer y poblaciones vulnerables, a partir de la información obtenida por la Central Única de Emergencias, Urgencias e Información.

Cuarta.- Matriz de Enrutamiento

Es obligación de las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones, redireccionar las llamadas de emergencias, urgencias e información hacia la Central Única de Emergencias, Urgencias e Información, de acuerdo a la matriz de enrutamiento que elabore el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL), en un plazo no mayor a (30) días hábiles, a partir de la implementación de la Central Única de Emergencias, Urgencias e Información.

Finalizado dicho plazo, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL) remitirá a los Concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones dicha matriz de enrutamiento, de acuerdo a las reglas que se establezcan en el reglamento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única.- Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1277 y su reglamento

Deróguese el Decreto Legislativo N° 1277, que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, urgencias o de información, y el Decreto Supremo N° 013-2017-MTC, que aprueba su Reglamento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Única.- Modificatoria del Decreto Supremo N° 013- 93-TCC

Modifíquese el numeral 13 e incorpórese los numerales 14 y 15 al artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones aprobado por Decreto Supremo N° 013- 93-TCC, quedando redactado de la siguiente manera:

“Artículo 88.- Constituyen infracciones graves:

(...)

13. Las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones que no implementen las medidas de prevención y control reguladas en el Reglamento de la Ley que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, urgencias o información.

14. Las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones que no suspendan los servicios públicos de telecomunicaciones, conforme la Ley que

sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, urgencias e información y su Reglamento.

15. Las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones que no brinden acceso a los servicios especiales básicos incluyendo la línea única de atención de emergencias, conforme el Plan Técnico Fundamental de Numeración y la matriz de enrutamiento que el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) comunique a los Concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones.”

POR TANTO:

Mando que se publique y se cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.
Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ___ días del mes de ___ del año dos mil dieciocho.