

**DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL DECRETO  
LEGISLATIVO N° 1277, DECRETO LEGISLATIVO QUE SANCIONA LA  
REALIZACIÓN DE COMUNICACIONES MALINTENCIONADAS A LAS CENTRALES  
DE EMERGENCIAS, URGENCIAS O INFORMACIÓN, APROBADO POR DECRETO  
SUPREMO N° 013-2017-MTC**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. PRESENTACIÓN**

En el Perú, a pesar de contarse con regulación que sanciona las comunicaciones malintencionadas, alrededor del 90% de las comunicaciones que reciben las centrales de emergencia, urgencia e información administradas por entidades estatales son de este tipo<sup>1</sup>, lo cual evidencia una mínima cultura social de respeto hacia las funciones que cumplen dichas centrales, por parte de la población.

Esta situación cobró mayor relevancia desde que se empezaron a presentar en marzo del presente año casos de COVID-19 en el Perú y se habilitó la Línea 113 Salud para recibir consultas sobre esta enfermedad, pues el Ministerio de Salud alertó a inicios de dicho mes que el 74% de las llamadas registradas por la referida central telefónica eran impertinentes o malintencionadas<sup>2</sup>. El ordenamiento jurídico presenta el Decreto de Urgencia N° 026-2020, publicado el 15 de marzo de 2020, en cuyo artículo 13 se regulaba la potestad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para disponer ante las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones la suspensión por treinta (30) días calendario del tráfico saliente de voz y datos del correspondiente servicio desde el que se realizan comunicaciones malintencionadas.

En efecto, a marzo de 2020 la configuración del procedimiento administrativo sancionador no resultaba ser disuasiva, toda vez que establecía que la primera comisión de la infracción se sancionaba con la amonestación escrita, y solo una vez que esta sanción quedaba firme y consentida, la comunicación malintencionada reincidente recién se encontraba sujeta a una multa.

Teniendo en cuenta que este esquema normativo era ineficaz para disuadir la realización de las comunicaciones malintencionadas hacia centrales de emergencia, urgencia e información, el Poder Ejecutivo consideró necesario adoptar medidas estrictas para que la ciudadanía interiorice la importancia del servicio que cumplen dichas centrales. Asimismo, se estimó necesario que la Administración Pública, representada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante el MTC) cuente con una normativa legal a tono con el control y sanción hacia los infractores primarios y reiterantes.

En ese contexto, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1479, el cual modificó el Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, Urgencias o Información. En dicha modificación se incorporaron nuevas medidas administrativas y sanciones más disuasivas para enfrentar a la problemática de las comunicaciones malintencionadas y, en concordancia con ello, se dispuso

<sup>1</sup> Ministerio del Interior. Comunicaciones malintencionadas en centrales de emergencia. Diagnóstico de las líneas 105, 116, 106 y 100 y medidas del Estado frente a las comunicaciones malintencionadas. Lima, 2018.

<sup>2</sup> Nota de Prensa publicada el 9 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud en la Plataforma digital única del Estado Peruano: gob.pe. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/101307-minsa-pide-a-la-poblacion-que-utilice-la-linea-113-con-responsabilidad>





realizar las adecuaciones al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MTC.

## 2. ANTECEDENTES

- 2.1 Mediante Decreto Legislativo N° 1277, se establece el régimen sancionador aplicable a la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información.
- 2.2 Mediante Decreto Supremo N° 028-2019-MTC, se aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanción en la Prestación de Servicios y Actividades de Comunicaciones de Competencia del MTC (en adelante, Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones).
- 2.3 Mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se declara la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, por el plazo de noventa días calendario, por la existencia del COVID-19, declarada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud.
- 2.4 Mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, se declara Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince días calendario, disponiéndose el aislamiento social obligatorio, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19; posteriormente, dicha medida es prorrogada a través de los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM, N° 083-2020-PCM y 094-2020-PCM.
- 2.5 Por su parte, el artículo 2 del citado Decreto Supremo, señala entre otros, que durante el Estado de Emergencia Nacional, se garantiza el abastecimiento de alimentos, medicinas, así como la continuidad de los servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustible, telecomunicaciones, limpieza y recojo de residuos sólidos, servicios funerarios y otros que establezca el referido Decreto Supremo; asimismo se garantiza la adecuada prestación y acceso a los servicios y bienes esenciales regulados en el artículo 4 del citado Decreto Supremo, dispositivo que califica en su literal j) como servicios esenciales a los medios de comunicación y centrales de atención telefónica.
- 2.6 Mediante el artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 026-2020, se habilita al MTC, a través de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones, a disponer la suspensión temporal del tráfico saliente de voz y datos del servicio de telecomunicaciones de las líneas de abonados desde las cuales se realizan comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias e información, durante el periodo de Declaratoria en Emergencia Sanitaria realizada por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, sus ampliaciones o modificatorias.
- 2.7 Mediante la Ley N° 31011, el Congreso de la República delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, por el término de cuarenta y cinco días calendario;
- 2.8 A través del numeral 8) del artículo 2 de la citada Ley, se faculta al Poder Ejecutivo a legislar en materia de bienes y servicios para la población, con la finalidad de garantizar la prestación de los servicios públicos, gestión interna de residuos sólidos, la continuidad de la cadena logística y sus actividades conexas, los servicios esenciales y los derechos de los consumidores y usuarios, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19, la reconstrucción y





cierre de brechas en infraestructura y servicios, durante o como producto de la emergencia, y la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación.

- 2.9 En dicho marco de facultades corresponde establecer medidas para fortalecer la gestión de las centrales de emergencias, urgencias o información administradas por las entidades del Estado, ante la realización de comunicaciones malintencionadas, garantizando la adecuada prestación de estos servicios esenciales en el marco de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por el brote del COVID-19.
- 2.10 Mediante Decreto Legislativo N° 1479, Decreto Legislativo que establece medidas para fortalecer la gestión de las centrales de emergencias, urgencias o información ante la realización de comunicaciones malintencionadas durante la declaratoria de emergencia sanitaria por el brote del COVID-19, se modifican e incorporan artículos al Decreto Legislativo N° 1277, incluyendo nuevas disposiciones normativas, disponiéndose realizar las adecuaciones al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MTC.

### 3. PROBLEMÁTICA

- 3.1 La problemática de las comunicaciones malintencionadas se inicia – en términos normativos – con la inactividad procesal de la Ley N° 29924, Ley que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales telefónicas de emergencias y urgencias. Dicha ley fue publicada el 25 de octubre de 2012, sin el dictado del respectivo Reglamento. Estuvo vigente hasta el 23 de diciembre de 2016, fecha en la cual fue derogada.
- 3.2 Durante más de 4 años, la distorsión social y cultural de realizar comunicaciones malintencionadas se ha incrementado, lo cual en parte ha sido consecuencia de no haberse advertido una respuesta efectiva y con prospectiva de cese de efectos nocivos por parte del Estado, pues en su oportunidad no se implementó una base normativa y logística operativa para tales efectos.
- 3.3 El Decreto Legislativo N° 1277, publicado el 23 de diciembre de 2016, rige plenamente desde el 27 de mayo de 2017, a partir del dictado del Decreto Supremo N° 013-2017-MTC, que aprueba el Reglamento de la referida ley.
- 3.4 Se puede apreciar que entre la vigencia formal de la Ley N° 29924 y el inicio de la aplicación sustantiva y procesal del Decreto Legislativo N° 1277, transcurren 4 años y 7 meses, sin una respuesta estatal efectiva ante las ya existentes comunicaciones malintencionadas realizadas a las centrales de emergencias, urgencias e información.
- 3.5 En dicho período, se ha incorporado un dañino patrón de conducta social por parte de un segmento de titulares de líneas telefónicas que directa o indirectamente participan de la distorsión de la finalidad que cumplen las centrales de emergencias, urgencias e información, la que no se ha podido revertir significativamente mediante la operatividad del Decreto Legislativo N° 1277 y su Reglamento.
- 3.6 El Decreto Legislativo N° 1277 no regula la imposición de medidas preventivas, medidas provisionales, ni sanciones diferentes a la amonestación escrita y multa. Asimismo, no establece responsabilidad, ante el eventual





incumplimiento en que incurran los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones, por requerimientos que por la materia realice el MTC.

3.7 A nivel de medios de comunicación (años 2018 y 2019), las centrales de emergencias, urgencias e información, a través de sus correspondientes voceros, han expresado la problemática del asunto y los indicadores ascendentes de comunicaciones malintencionadas a sus respectivas centrales, con el consiguiente perjuicio de las finalidades que cada entidad pública (Ministerio de Salud - MINSA, Policía Nacional del Perú - PNP<sup>3</sup>, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú - CGBVP<sup>4</sup>, etc.) debe cumplir en beneficio de la comunidad en general, lo que ha generado corrientes de opinión pública de rechazo de dichas conductas.

3.8 En la actualidad, las centrales de emergencias consideran diferentes criterios para caracterizar los distintos tipos de comunicaciones malintencionadas para el reporte de estas al MTC, específicamente cuando se tratan de comunicaciones silentes. Entre estos se encuentran los umbrales que contribuyen con la identificación de la intencionalidad del individuo ante las comunicaciones reiterantes, así como los factores técnicos desfavorables involuntarios que interrumpen la comunicación. La ausencia de estos criterios tiene implicancias en el reporte de información y en consecuencia, distorsionan la efectividad de las sanciones.

Por ejemplo, según la Central de Emergencias 105 de la Policía Nacional del Perú - PNP, la cantidad de incidencias de comunicaciones malintencionadas atendidas para el primer trimestre de 2020 alcanzan a 961 773; sin embargo, para ese mismo periodo se reportó al MTC un total de 5 366. Al respecto, se evidencia que existen diversos criterios considerados por la central antes de reportar las líneas, entre estas se encuentran las fallas técnicas, la duración de las llamadas y la cantidad de llamadas realizadas por un mismo número.

**Cuadro N° 1**  
**Número de incidencias y reporte de comunicaciones malintencionadas 2020**

| Mes     | Total incidencias | Comunicaciones malintencionadas reportadas al MTC |
|---------|-------------------|---------------------------------------------------|
| Enero   | 384 382           | 1 341                                             |
| Febrero | 337 770           | 1 619                                             |
| Marzo   | 239 621           | 2 406                                             |
| Total   | 961 773           | 5 366                                             |

Fuente: Central de emergencias 105 PNP.  
Elaboración: MTC

En este contexto surge la necesidad de establecer los criterios para una correcta identificación de las comunicaciones malintencionadas por parte de todas las centrales de emergencias, urgencias o información.

<sup>3</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=lmeiXL4lr78>

<sup>4</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=SjqYSPKXkpg>



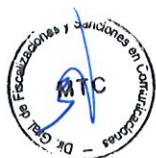
- 3.9 Al respecto, en el Cuadro 2 se aprecia el total de comunicaciones reportadas desde el año 2019 hasta el año 2020 (primer trimestre), a cargo de las cinco (5) centrales que reportan constantemente al MTC, incluyendo en el año 2020 a la central del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI.

**Cuadro N° 2**  
**Incidencias reportadas al MTC por las Centrales de Emergencias, Urgencias e Información en los últimos 3 años**

| AÑO    | CENTRALES                                                                   | CANTIDAD DE LLAMADAS (INCIDENCIAS) |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 2019   | 100 MIMP<br>105 PNP<br>106 SAMU<br>113 INFOSALUD<br>117 CRUEN               | 25,360                             |
| Mar-20 | 100 MIMP<br>105 PNP<br>106 SAMU<br>113 INFOSALUD<br>115 INDECI<br>117 CRUEN | 12,509                             |

Fuente: Centrales de Emergencias, Urgencias e Información  
Elaboración: MTC

- 3.10 En ese contexto, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1479, Decreto Legislativo que establece medidas para fortalecer la gestión de las centrales de emergencias, urgencias o información ante la realización de comunicaciones malintencionadas durante la declaratoria de emergencia sanitaria por el brote del COVID-19, mediante el cual se modifican algunos artículos del Decreto Legislativo N° 1277, incorporando nuevas medidas administrativas y sanciones más disuasivas para atacar la problemática de las comunicaciones malintencionadas, disponiéndose además la realización de adecuaciones a su Reglamento.
- 3.11 La realización de adecuaciones al Reglamento exige que también se formulen adecuaciones en el Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, para que ambas normas guarden concordancia. Asimismo, dada la oportunidad de realizar estas modificaciones también se ha considerado incluir algunas mejoras, atendiendo a la experiencia adquirida desde la entrada en vigencia del Reglamento, en aras de optimizar las actuaciones realizadas por el MTC en el marco de la fiscalización y los procedimientos administrativos sancionadores, así como la gestión del órgano de línea competente.
- 3.12 Es así que la presente Exposición de Motivos sustenta la propuesta normativa que plantea la modificación de diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1277, dados los cambios introducidos a través del Decreto Legislativo N° 1479, que incluye modificaciones al Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones.
- 3.13 Asimismo, es pertinente indicar que a fin de contar con la opinión de los involucrados en esta problemática sobre las comunicaciones malintencionadas,





el MTC ha realizado durante el mes de mayo de 2020 un conjunto de reuniones virtuales y conferencias telefónicas con representantes de las entidades públicas encargadas de las centrales de emergencias, urgencias o información (Servicio de Atención Móvil de Urgencias-SAMU, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y MININTER), incluyendo representantes de las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones (Telefónica del Perú – TDP y ENTEL), con la finalidad de realizar coloquios independientes entre sí, con la temática de comunicaciones malintencionadas relacionada al ámbito de sus correspondientes competencias.

Por un lado, en el caso de las centrales de emergencias, urgencias o información, los temas del coloquio han versado acerca de los siguientes aspectos:

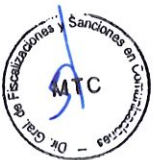
- a) Comunicaciones recibidas por las centrales, desagregando la identificación de las comunicaciones malintencionadas.
- b) Costos aproximados [anual/mensual] de las centrales, relacionados con la dotación de personal (número de operadores por turnos).
- c) Costos aproximados de la prestación de servicio (personal, equipos, movilidad, combustible y gastos conexos, generados por una comunicación malintencionada falsa.
- d) Resultados de las comunicaciones realmente atendidas por emergencias, urgencias o información.
- e) Características esenciales del servicio que debe prestar una central de emergencia, urgencia o información.
- f) Características esenciales (como mínimo) de quien realiza comunicaciones malintencionadas a las centrales.
- g) Tiempo promedio de duración de una comunicación malintencionada (en línea con el operador).
- h) Criterio operativo (cuantitativo y/o cualitativo) para no calificar una comunicación malintencionada como silente.
- i) Criterio operativo (cuantitativo y/o cualitativo) para calificar una comunicación malintencionada como silente.
- j) Criterio para calificar una comunicación malintencionada como reiterante (repetitiva) por rango de cantidad de veces en un determinado tiempo, por una persona/mismo equipo y/o por una persona/otro equipo.

Por otro lado, en el caso de las empresas operadoras de servicio de telecomunicaciones, entre los puntos de agenda, se trataron los siguientes temas:

- a) Balance de la aplicación del Decreto de Urgencia N° 026-2020, en lo relativo al proceso de suspensión del servicio saliente de voz y datos.
- b) Comentarios u opiniones acerca del marco normativo sancionador de las comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información y su Reglamento.
- c) Casuística operativa del proceso de suspensión del servicio.

#### **COMPETENCIA DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DEL MTC EN EL SECTOR COMUNICACIONES**

La Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC (LOF), en su artículo 3, establece que el referido ministerio se encuentra comprendido en el sector Transportes y Comunicaciones y, como organismo del Poder Ejecutivo con





personería jurídica de derecho público, tiene competencias exclusivas en materia de infraestructura y servicios de comunicaciones.

El artículo 6 de la LOF dispone que el MTC tiene la competencia para plantear, regular, autorizar, gestionar, supervisar, fiscalizar y evaluar los servicios postales; administrar, supervisar, fiscalizar y evaluar los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones y; planear, supervisar, fiscalizar y evaluar la infraestructura de comunicaciones. Lo relevante aquí es destacar que el referido ministerio tiene la competencia, por ley, de fiscalizar las actividades del sector comunicaciones.

Por su parte, el artículo 8 de la referida ley dispone que el MTC debe cumplir y hacer cumplir el marco normativo de las actividades descritas en el párrafo anterior, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente. Cabe resaltar que esta potestad, mediante la represión de ciertas conductas, busca incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico, desincentivando así la comisión de infracciones administrativas.

En términos concretos, la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones (DGFSC) es el órgano de línea responsable de la conducción de los actos y diligencias correspondientes a la fiscalización del cumplimiento de las normas y de los títulos habilitantes en la prestación de servicios y actividades de comunicaciones; y, a la sanción, en caso de su incumplimiento; así como, al control del uso del espectro radioeléctrico, de acuerdo al Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTC, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 959-2019-MTC/01 (en adelante, ROF del MTC). A su vez, esta Dirección General cuenta con tres unidades orgánicas: (i) la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones, (ii) la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Títulos Habilitantes en Comunicaciones, y (iii) la Dirección de Sanciones en Comunicaciones<sup>5</sup>.

En tal sentido, la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones tiene las siguientes funciones:

- a) Disponer la ejecución de actos y diligencias de fiscalización de las obligaciones contenidas en la normatividad del sector comunicaciones, los instrumentos ambientales y los títulos habilitantes para la prestación de servicios y actividades de telecomunicaciones y postales; y, de sanción, en caso de su incumplimiento;
- b) Supervisar el control del uso del espectro radioeléctrico en el marco de la normatividad vigente;
- c) Resolver en segunda instancia administrativa los recursos impugnativos contra los actos resolutivos emitidos en primera instancia;
- d) Disponer la ejecución de actos y diligencias de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones contenidas en normatividad ambiental, en el ámbito del sector comunicaciones;
- e) Monitorear el desempeño de las comunicaciones de emergencia;

**5 Artículo 166.- Unidades Orgánicas de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones**

Son unidades orgánicas de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones las siguientes:

07.10.1 Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones

07.10.2 Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Títulos Habilitantes en Comunicaciones

07.10.3 Dirección de Sanciones en Comunicaciones





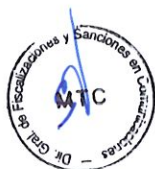
- f) Disponer la adopción de medidas cautelares, adicionales o complementarias a que hubiera lugar en el ámbito de los servicios y actividades de comunicaciones;
- g) Conducir el proceso de homologación de equipos y aparatos de telecomunicaciones;
- h) Supervisar la administración de las estaciones de control del espectro radioeléctrico (ECER) del sistema nacional de gestión y control del espectro radioeléctrico;
- i) Poner a disposición definitiva del ministerio los bienes incautados o decomisados;
- j) Participar en la elaboración de normas técnicas, lineamientos y directivas en el ámbito de su competencia, en coordinación con los órganos competentes;
- k) Conducir el proceso de determinación de las obligaciones económicas relacionadas a las sanciones aplicadas a personas naturales y/o jurídicas que infringen la normatividad de comunicaciones;
- l) Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia;
- m) Expedir resoluciones en asuntos de su competencia; y,
- n) Las demás funciones que le asigne el (la) Viceministro(a) de Comunicaciones y aquellas que le sean dadas por normativa expresa.

A su vez, en el marco del principio de jerarquía, esta dirección general cuenta con tres unidades orgánicas a quienes se distribuye de manera ordenada las siguientes funciones de manera específica:

- (i) La Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones (DFCNC): Es competente para fiscalizar las obligaciones normativas del sector comunicaciones; así como, llevar la fase instructora en materia de su competencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 168 del ROF y los artículos 3 y 27 del Reglamento de Fiscalización y Sanciones.
- (ii) La Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Títulos Habilitantes (DFCTH): Es competente para fiscalizar las obligaciones contenidas en contratos, autorizaciones, registros para la prestación de los servicios y actividades del sector comunicaciones; así como, llevar la fase instructora en materia de su competencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 170 del ROF y los artículos 3 y 27 del Reglamento de Fiscalización y Sanciones.
- (iii) La Dirección de Sanciones en Comunicaciones (DSANC): Es competente para llevar a cabo la fase sancionadora del procedimiento sancionador y ejercer la potestad de sancionar en las materias de su competencia; resolver recursos de reconsideración; adoptar medidas cautelares o complementarias; emitir la resolución de sanción o archivo del procedimiento sancionador, entre otras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 172 del ROF y el artículo 34 del Reglamento de Fiscalización y Sanciones.

Como se puede apreciar, los órganos administrativos que interactúan, material y formalmente, tanto en la actividad de fiscalización como durante el procedimiento administrativo sancionador son la DFCNC, la DFCTH y la DSANC de la DGFSC del MTC conforme a la normativa legal antes citada.

## 5. PROPUESTA NORMATIVA





El Reglamento es tema esencial del derecho administrativo. En el marco de las potestades del Poder Ejecutivo para aprobar reglamentos, a través del Presidente de la República, indicaremos que los decretos supremos expresan por lo general la reglamentación de la ley<sup>6</sup> o pueden generar reglamentos autónomos<sup>7</sup>. El límite del reglamento no es el texto de la ley, sino también en ocasiones la realización de la finalidad de la misma ley. El reglamento complementa, acota y configura un binomio ordenado y coherente en su texto y la ley. Dicho reglamento puede ser de una ley, de un decreto legislativo, como de un decreto de urgencia, inclusive. De otra parte, es viable que el reglamento, en vía de delegación, autorice al titular del sector correspondiente para que por resolución administrativa dicte las medidas complementarias, por lo general, de carácter operativo de gestión documentaria. La presente propuesta reglamentaria está vinculada con el bien jurídico tutelado de los intereses y derechos de bienestar de los ciudadanos y población en general, a fin de acceder a los servicios públicos que brindan las entidades estatales, mediante el servicio de emergencias, urgencias o información de cargo de las correspondientes centrales.

La Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1479, establece que en un plazo no mayor a treinta días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la citada norma, se realizan las adecuaciones al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, el cual considera los criterios para la imposición de medidas preventivas, medidas provisionales y sanciones, así como disposiciones relativas a los casos en los que no se pueda identificar a los titulares de los servicios telefónicos o de sistemas de comunicaciones, entre otros.

En tal sentido, la presente propuesta normativa pretende modificar el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información, aprobado por Decreto Supremo No. 013-2017-MTC, a fin de adecuarlo con la nueva regulación introducida mediante el Decreto Legislativo N° 1479, que modifica el Decreto Legislativo N° 1277. Asimismo, la modificación de este Reglamento exige que también se formulen adecuaciones en el Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones.

En ese sentido, a continuación se presentan los aspectos que la presente propuesta normativa plantea modificar.

<sup>6</sup> La primera categoría de reglamentos está constituida por los que se denominan ejecutivos, de ejecución o *secundum legem*, esto es, aquellos que tienen por propósito directo desarrollar o concretar de manera casuística y subordinada los preceptos normativos o contenidos en una ley, un conjunto de sus artículos o a un conjunto de leyes referidas a una determinada materia contenida en ley formal, en decreto legislativo, decreto de urgencia o en una ley orgánica. No resulta relevante para su existencia jurídica que la dación del reglamento haya sido impuesta a la administración por algún precepto de la misma ley o que su origen se encuentre en la voluntad unilateral de la administración de desarrollar esos preceptos legales para su mejor y uniforme aplicación por sus funcionarios. MORÓN URBINA, Juan Carlos. El control jurídico de los reglamentos de la administración pública. El proceso constitucional de acción popular. Gaceta Jurídica. Lima, 2015. p. 93.

<sup>7</sup> La actividad normativa de la administración consiste en la emisión de normas jurídicas de rango secundario, es decir, al inferior de la ley. Dentro de estas normas vamos a encontrar aquellas denominadas en forma genérica reglamentos, los mismos que en principio sirven para complementar o hacer operativas las leyes y que incluyen también los llamados reglamentos autónomos, los mismos que no requieren de una ley a la cual reglamentar. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. La Constitución Política: Un análisis funcional. Gaceta Jurídica Editores. Primera Edición. Lima, 2015. p. 53. Por su parte, Morón en el análisis de la jurisprudencia nacional, da cuenta que ya la Corte Suprema (Séptimo fundamento de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema. Expediente N° 540-2007-LIMA, de fecha 07 de setiembre de 2007) ha reconocido que la función del reglamento no solo es desarrollar instrumentalmente los alcances de la ley, sino precisar su contenido e incluso cubrir sus propios vacíos de cara a alcanzar su mejor aplicación, en relación al cuestionamiento del artículo 2, inciso a) del Decreto Supremo N° 005-2002-EF, Reglamento de la Ley del Canon, que precisa como base de cálculo para el monto del canon al impuesto de la renta que obtiene el Estado de los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. p. 94.





## 5.1

### DEFINICIONES (ARTÍCULO 3)

El proyecto normativo establece un conjunto de definiciones, con la finalidad que los operadores de la normativa, en sus diversos escenarios administrativos y operativos tengan lineamientos normativos que tiendan a la estandarización de criterios. Se trata en cada caso de definiciones normativas que se configuran sobre la base de normas y criterios conceptuales de otras disciplinas, adecuados para la aplicación uniforme del Reglamento. Por lo demás, la estandarización de criterios, permite que la casuística que se forme progresivamente con la aplicación de la normativa, sea homogénea, coherente y predecible, tanto para la Administración Pública, como para los administrados.

#### Cancelación del servicio

Constituye la baja y terminación del número del servicio público de telecomunicaciones desde donde se realiza la comunicación malintencionada, la que aplica a servicios asociados a la red fija de telecomunicaciones. En el caso de servicios asociados a redes móviles de telecomunicaciones, implica la baja y terminación del número del servicio al que se encuentra asociado a un equipo terminal que cuenta con el Elemento Identificador desde donde se realiza la comunicación malintencionada.

Esto es, implica la baja del servicio desde donde se realiza la comunicación malintencionada, el cual es identificado a través del número asignado. Esto implica la terminación definitiva del servicio, lo que conlleva la pérdida del número telefónico o de abonado, o cualquier otro aspecto relevante para el abonado.

#### Centrales de emergencias y urgencias y centrales de información

Las centrales que permiten la realización de finalidades públicas se encuentran administradas por entidades del Estado, conforme lo establece el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1277. Todas tienen en común brindar atención al público, para lo cual cuentan con sus respectivas plataformas. Empero, cada una de ellas tiene una función distinta, que proviene del mandato de leyes y reglamentos sectoriales. Así, cada central tiene particularidades, en tanto atiendan casos de emergencias, urgencias o información. En ese contexto, el proyecto precisa que se desarrollan según sus fines legales y a sus protocolos institucionales, a fin de que cada central pueda tener su marco de actuación particular según sus propios requerimientos.

#### Central Única de Emergencias, Urgencias e Información

Se precisa que dicha central única es administrada por el Estado.

#### Centrales de información

Se dispuso que aquellas centrales y/o sistemas de atención que conforme a sus fines legales y protocolos institucionales facilitan información y orientación a través de los números establecidos en el Plan Técnico Fundamental de Numeración (PTFN).

#### Comunicaciones malintencionadas reiterantes





La presente norma pretende garantizar que las centrales de emergencias, urgencias o información administradas por entidades del Estado no se vean afectadas en su funcionamiento por comunicaciones malintencionadas y, a su vez, permitan destinar esfuerzos que aseguren la correcta identificación de las mismas.

Para ello, resulta necesario imponer medidas preventivas de suspensión de todo tráfico saliente del servicio de telecomunicaciones a aquellos números sobre los cuales se realizan las comunicaciones malintencionadas. Esto, a su vez, exige regular la reiterancia de las referidas comunicaciones.

Al respecto, de la revisión del reporte de los números telefónicos suspendidos por realizar comunicaciones malintencionadas de la DGFSC se evidencia que, en promedio, para el mes de abril de 2020<sup>8</sup> un mismo número telefónico realizó 1 comunicación falsa, 2 perturbadoras y 4 silentes. De la misma información, cabe precisar que, estos promedios no varían significativamente cuando se quiere analizar el promedio por día, lo cual quiere decir que la reincidencia de las líneas se ha reducido considerablemente, resultado obtenido de la aplicación del Decreto de Urgencia N° 026-2020.

**Cuadro N° 3**  
**Promedio de comunicaciones malintencionadas al mes por número telefónico, 2020**

|              | Marzo | Abril | Mayo | Promedio |
|--------------|-------|-------|------|----------|
| Falsa        |       | 1.3   | 1.6  | 1.4      |
| Perturbadora | 3.4   | 2.2   | 2.2  | 2.8      |
| Silente      | 5.9   | 3.4   | 4.3  | 4.2      |

Nota: Comunicaciones realizadas desde 16 de marzo al 13 de mayo de 2020.

Fuente: Reporte de información de las centrales de emergencia.

Elaboración: DGFSC

Asimismo, con el fin de establecer parámetros que permitan caracterizar la reiterancia, para el caso de comunicaciones silentes se ha considerado un criterio adicional con el fin de poder identificarlas sin caer en un carácter punitivo excesivo. Cabe agregar que, de la información remitida por las centrales de emergencias, éstas indican que para considerar reiterancia de una misma línea, estas deberían realizar hasta 5 comunicaciones al día.

**Cuadro N° 4**  
**Características de comunicaciones reiterantes según centrales de emergencia**

| Número de Central de emergencia | Comunicaciones reiterantes |
|---------------------------------|----------------------------|
| 117, 107                        | De 1 a 5 veces al día      |
| 105                             | De 6 a 10 veces al día     |

Fuente: Reporte de información de las Centrales de emergencia

Elaboración: DGFSC

Así, dado que la cantidad de llamadas promedio por mes no varía significativamente, según lo indicado previamente, es pertinente considerar

<sup>8</sup> Se ha considerado como referencia la información de abril de 2020, dado que se tenía la información del mes en su totalidad.





como umbral para la reiterancia, solo en el caso de las comunicaciones malintencionadas silentes, a partir de 5 comunicaciones al mes.

Para el caso de las comunicaciones perturbadoras, se considerará una repetición de 2 en un periodo máximo de un mes, mientras que para las comunicaciones falsas, las cuales se consideran muy gravosas, se considera que bastará que se realice una sola vez para que las centrales las reporten al MTC y ésta pueda imponer a través de los órganos correspondientes la medida preventiva de suspensión de todo tráfico saliente del servicio de telecomunicaciones, garantizando de esta manera que dichos números telefónicos cesen de afectar a las centrales por un periodo de tiempo.

**Cuadro N° 5**  
**Reiterancia según tipo de comunicación malintencionada**

| Comunicación malintencionada | Reiterancia (número de comunicaciones al mes) |
|------------------------------|-----------------------------------------------|
| Falsa                        | 1                                             |
| Perturbadora                 | 2                                             |
| Silente                      | 5                                             |

Finalmente, se ha tenido a bien disponer que las centrales de emergencia informen al MTC cada 48 horas sobre las comunicaciones malintencionadas que recibieron. Para estos efectos, se considera pertinente que éstas reporten aquellos números desde los cuales se realizan comunicaciones malintencionadas que afectan sobremedida la función que cumplen las centrales.

### Decreto Legislativo

Se refiere al Decreto Legislativo 1277, y sus modificatorias, tales como el Decreto Legislativo 1479.

### DGFSC

Es la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones. De acuerdo al Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTC, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 959-2019-MTC/01 (en adelante, ROF del MTC), esta Dirección es el órgano de línea responsable de la conducción de los actos y diligencias correspondientes a la fiscalización del cumplimiento de las normas y de los títulos habilitantes en la prestación de servicios y actividades de comunicaciones; y, a la sanción, en caso de su incumplimiento; así como, al control del uso del espectro radioeléctrico<sup>9</sup>. A su vez, esta Dirección General cuenta con tres unidades orgánicas: (i) la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones, (ii) la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de



#### Artículo 164.- Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones

La Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones es el órgano de línea responsable de la conducción de los actos y diligencias correspondientes a la fiscalización del cumplimiento de las normas y de los títulos habilitantes en la prestación de servicios y actividades de comunicaciones; y, a la sanción, en caso de su incumplimiento; así como, al control del uso del espectro radioeléctrico. Depende del Despacho Viceministerial de Comunicaciones





Títulos Habilitantes en Comunicaciones, y (iii) la Dirección de Sanciones en Comunicaciones<sup>10</sup>.

### DFCNC

Es la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones de la DGFSC. De acuerdo con el ROF del MTC, esta Dirección es la unidad orgánica dependiente de la DGFSC encargada de la fiscalización del cumplimiento de la normativa de comunicaciones y del control del espectro radioeléctrico. Asimismo, lleva a cabo la fase instructora en las materias de su competencia<sup>11</sup>.

### DFCTH

Es la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Títulos Habilitantes en Comunicaciones de la DGFSC. De acuerdo con el ROF del MTC, esta Dirección es la unidad orgánica dependiente de la DGFSC encargada de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones generadas de contratos, autorizaciones o registros para prestación de los servicios y actividades de comunicaciones. Asimismo, lleva a cabo la fase instructora en las materias de su competencia<sup>12</sup>.

### DSANC

Es la Dirección de Sanciones en Comunicaciones de la DGFSC. De acuerdo con el ROF del MTC, esta Dirección es la unidad orgánica dependiente de la DGFSC encargada de la evaluación y ejecución de las sanciones administrativas por el incumplimiento de la normativa relacionada a la prestación de los servicios de comunicaciones. Asimismo, adopta las medidas cautelares y determina la cuantía de obligaciones económicas en el ámbito de su competencia<sup>13</sup>.

### Elemento identificador

<sup>10</sup> Artículo 166.- Unidades Orgánicas de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones

Son unidades orgánicas de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones las siguientes:

07.10.1 Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones

07.10.2 Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Títulos Habilitantes en Comunicaciones

07.10.3 Dirección de Sanciones en Comunicaciones

<sup>11</sup> Artículo 167.- Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones

La Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones es la unidad orgánica dependiente de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones encargado de la fiscalización del cumplimiento de la normativa de comunicaciones y del control del espectro radioeléctrico. Asimismo, lleva a cabo la fase instructora en las materias de su competencia.

<sup>12</sup> Artículo 169.- Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Títulos Habilitantes en Comunicaciones

La Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Títulos Habilitantes en Comunicaciones es la unidad orgánica dependiente de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones encargada de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones generadas de contratos, autorizaciones o registros para prestación de los servicios y actividades de comunicaciones. Asimismo, lleva a cabo la fase instructora en las materias de su competencia.

<sup>13</sup> Artículo 171.- Dirección de Sanciones en Comunicaciones

La Dirección de Sanciones en Comunicaciones es la unidad orgánica dependiente de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones encargada de la evaluación y ejecución de las sanciones administrativas por el incumplimiento de la normativa relacionada a la prestación de los servicios de comunicaciones. Asimismo, adopta las medidas cautelares y determina la cuantía de obligaciones económicas en el ámbito de su competencia.





Para aquellos casos que no se pueda identificar al Titular por mecanismos convencionales, se tendrá que recurrir a otros mecanismos usando los distintos códigos correspondientes. Así, el Elemento Identificados es un Código que permite identificar el equipo terminal desde el cual se realiza la comunicación malintencionada. Este identificador puede ser IMEI u otro equivalente.

### **Empresa operadora de servicios públicos de telecomunicaciones**

Persona natural o jurídica que cuenta con un contrato de concesión o registro correspondiente para prestar servicios públicos de telecomunicaciones desde los cuales es posible realizar comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información.

### **IMEI (International Mobile Station Equipment Identity – Identidad Internacional Del Equipo Terminal Móvil)**

Código o número de serie de quince (15) dígitos único pregrabado por el fabricante que identifica al equipo terminal móvil de manera exclusiva a nivel mundial. Está compuesto de cuatro partes: TAC (*Type Allocation Code*), FAC (*Final Assembly Code*), el número de serie del teléfono y el decimoquinto dígito que es el dígito verificador. La numeración del IMEI físico es aquella grabada en una o más partes físicas del equipo terminal móvil, y la del IMEI lógico es aquella grabada en el sistema de dicho equipo. Ambas numeraciones son coincidentes.

El presente concepto técnico se extrae del artículo 2 del Decreto Supremo N° 019-2019-MTC, que modifica diversos artículos del Reglamento Específico de Homologación de Equipos y Aparatos de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2006-MTC, entre ellos, establece la incorporación de términos en el Glosario de Términos del Reglamento Específico de Homologación de Equipos y Aparatos de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2006-MTC.

### **Llamante**

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

### **OGTI**

La Oficina General de Tecnología de la Información es el órgano de apoyo responsable del gobierno digital en el ministerio, así como del diseño, implementación y control de proyectos de tecnologías digitales. Depende de la Secretaría General.

### **Plataforma de Gestión**

Es la Plataforma informática que registra la información de las comunicaciones malintencionadas, así como la información y el procedimiento administrativo sancionador, al cual se accede vía electrónica mediante un código de acceso asignado por el MTC a cada presunto sujeto infractor, así como a las entidades del Estado que administran las centrales de emergencias, urgencias o información o la Central Única de Emergencias,





Urgencias e Información y a las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones.

### **Registro de comunicaciones malintencionadas**

El Decreto Legislativo N° 1479 modifica el Decreto Legislativo N° 1277, el que establece lo siguiente:

***“Artículo 9.- Del Registro de comunicaciones malintencionadas***

*El Registro de comunicaciones malintencionadas se encuentra a cargo del órgano competente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*

*Dicho Registro es virtual y de acceso gratuito al público a través del portal institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. El mismo contiene información de las sanciones firmes aplicadas a los titulares de los correspondientes servicios públicos de telecomunicaciones, salvo lo referido al número de identificación del servicio de comunicación. Los aspectos relativos a la gestión, administración, operación y contenidos del citado Registro y demás disposiciones para su implementación se establecen en el Reglamento”.*

En tal sentido, se define como registro de comunicaciones malintencionadas al registro que consolida la información de los procedimientos administrativos sancionadores de comunicaciones malintencionadas, el que se publica en el portal institucional del MTC, el cual se encuentra a cargo de la DGFSC.

### **Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones**

Es el Reglamento de Fiscalización y Sanción en la prestación de servicios y actividades de comunicaciones de competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2019-MTC y sus modificatorias.

### **Suspensión parcial del servicio**

Como antecedente, el artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 026-2020 establece lo siguiente:

*Artículo 13. Suspensión de tráfico saliente de voz y datos del servicio de telecomunicaciones por realización de comunicaciones malintencionadas*

*13.1. Durante el periodo de Declaratoria en Emergencia Sanitaria realizada por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, sus ampliaciones o modificatorias, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones, está habilitado para disponer la suspensión temporal del tráfico saliente del servicio de telecomunicaciones de las líneas de abonados desde la cual se realizan comunicaciones malintencionadas a las Centrales de emergencias, urgencias e información.*

*(...)*

En similar sentido, el Decreto Legislativo N° 1479 establece lo siguiente, con respecto a las medidas preventivas:

***Artículo 3.- Suspensión de tráfico saliente de voz y datos del servicio de telecomunicaciones como medida preventiva***

*La suspensión de tráfico saliente de voz y datos del servicio de telecomunicaciones por realizar comunicaciones malintencionadas conforme a lo establecido en el artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 026-2020, Decreto Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para*





*prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional, califica como medida preventiva aplicable durante la emergencia sanitaria nacional por el brote del COVID-19.*

(...)

**Artículo 5-A.- Medida preventiva de suspensión del servicio**

*Las centrales de emergencias, urgencias o información deben remitir al Ministerio de Transportes y Comunicaciones el reporte de números desde los cuales se reciben las comunicaciones malintencionadas reiterantes o falsas, con el sustento correspondiente. En el marco de la actividad de fiscalización, el Ministerio, a través del órgano competente, se encuentra habilitado para dictar la medida preventiva de suspensión, por un plazo de quince días calendario, de todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares desde donde se realizan las citadas comunicaciones. Esta medida se aplica antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador que corresponda.*

Teniendo en cuenta lo regulado con respecto a las medidas preventivas, se entiende como suspensión parcial del servicio de telecomunicaciones a la suspensión de todo tipo de tráfico saliente del servicio de telecomunicaciones del titular, incluida la salida a las centrales de emergencia, urgencia e información.

**Suspensión total del servicio**

Siguiendo lo regulado sobre la suspensión parcial del servicio en las medidas preventivas, la suspensión del servicio comprende la suspensión total de todo tipo de tráfico entrante y saliente del servicio de telecomunicaciones del titular, incluida la salida a las centrales de emergencia, urgencia e información.

**Titular**

Se precisa que es la persona natural o jurídica que celebra un contrato, con una empresa operadora de servicios públicos de telecomunicaciones bajo cualquier modalidad contractual, para que ésta le brinde estos servicios.

**TUO de la LPAG**

Existe un nuevo Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo No. 004-2019-JUS, por ello, se justifica su actualización.

5.2.

**CLASIFICACIÓN DE LAS COMUNICACIONES MALINTENCIONADAS (Artículo 4)**

La presente propuesta normativa contiene la modificación de las definiciones de los tipos de comunicaciones malintencionadas, que se clasifican en: a) falsa, b) perturbadora y c) silente.

En lo concerniente a la comunicación falsa, el literal a) del artículo 4 del Decreto Supremo N° 013-2017-MTC contiene una definición taxativa de los supuestos en los que una comunicación es considerada falsa, sin embargo, dicha definición resulta limitativa, puesto que de producirse una comunicación en el que se reporte un supuesto inexistente que no esté comprendido en dicho enunciado, la comunicación no podría considerarse falsa. En este





sentido, resulta necesario modificar la definición de comunicación falsa y se considerará como tal a toda comunicación en la que el llamante alerte o reporte un hecho, emergencia o urgencia inexistente, la misma que debe ser comprobada posteriormente por otros medios.

Asimismo, se propone modificar la definición de comunicaciones perturbadoras incluyéndose aquellas en las que el llamante se expresa de forma discriminatoria con la persona quien contesta en la central de emergencia, urgencia o información. De igual forma, debido a que la definición de comunicaciones perturbadoras señala que se considerará como tal a "cualquier otro acto de índole similar", se considera necesario incluir que dichos actos deben permitir advertir que la comunicación desnaturaliza el servicio que prestan dichas centrales.

Finalmente, por definición, la comunicación silente es aquella que se configura cuando el individuo permanece en silencio luego de contestada la comunicación. Sin embargo, en la práctica las diversas centrales de emergencia han establecido diversos criterios para caracterizar de manera más específica este tipo de llamadas como el tiempo de duración. Al respecto, cabe precisar que, de la información proporcionada por las centrales de emergencia, para ser considerada como comunicación malintencionada silente la duración de las mismas oscilan entre 10 a 20 segundos. En este sentido, a fin de no someter a efectos punitivos a aquellas comunicaciones que no ocasionen una pérdida de tiempo nimia para las centrales, en la propuesta normativa se plantea redefinir a la comunicación silente como aquella que tenga una duración mínima de 10 segundos luego de contestada la comunicación.

**Cuadro N° 6**  
**Duración de una comunicación silente, según criterios de centrales de emergencias**

| Número de Central de emergencia | Duración mínima de una llamada para ser considerada silente |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 105                             | De 5 a 10 segundos                                          |
| <b>106, 107, 1818</b>           | <b>De 10 a 20 segundos</b>                                  |
| 107                             | De 21 a más                                                 |

Fuente: Reporte de información y entrevistas de las Centrales de emergencia.  
Elaboración: DGFSC

### 5.3. EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD (Artículo 5)

La atribución de responsabilidad por la realización de comunicaciones malintencionadas es objetiva y recae en el titular del servicio, independientemente que sea quien efectúa o permite su realización, sin perjuicio de ello se ha establecido que resulta de aplicación los eximentes o atenuantes que correspondan, al caso concreto. Así pues, podrán tomarse en consideración aquellos establecidos en el artículo 257 del TUO de la LPAG.



### 5.4. PLATAFORMA DE GESTIÓN (artículo 7)

- **Antecedentes de la Plataforma de Gestión y componentes conexos**





Como cuestión previa se expone en la presente exposición de motivos los antecedentes de la Plataforma de Gestión y componentes conexos, que tienen precedencia desde la vigencia del actual Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277 y que por mérito de la propuesta de modificatorias, dicha herramienta se mantiene con ajustes y adecuaciones, derivados del Decreto Legislativo N° 1479.

• **La Plataforma de Gestión y el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277**

De los antecedentes revisados, se ha identificado el texto [versión digital] del Informe Técnico denominado "Implementación de una Plataforma de Gestión de Comunicaciones Malintencionadas" – Propuesta Técnica, dirigido al [entonces] Director General de la Dirección General de Control y Supervisión en Comunicaciones, en el cual el Grupo de Trabajo<sup>14</sup> establece los siguientes objetivos:

*"1.1. Implementar una "Plataforma de Gestión" en el marco de la implementación del régimen sancionador con el objetivo de reducir la incidencia de comunicaciones malintencionadas que se realicen a las centrales de emergencias, urgencias o información de la Policía Nacional del Perú, el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otras entidades administradas por el Estado.*

*1.2. Asimismo, mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios de atención de las centrales de emergencias, urgencias o información, y coadyuvar a obtener resultados positivos en la prevención y lucha contra la delincuencia, en beneficio de la ciudadanía en general."*

En el citado Informe de propuesta técnica se refiere:

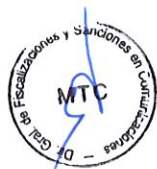
**Módulo 01:** Los Registros de Incidencias de las centrales de emergencia de las entidades pública PNP, CGBVP, MIMP, MINSA y registros de incidencias de las empresas operadoras TDP, AMOV, ENTEL, BITEL y AMERICATEL.

**Módulo 02:** Atención al Sujeto Infractor debe generarse notificaciones a través de las empresas operadoras de telefonía fija y móvil. Asimismo, este debe acceder remotamente al módulo de atención al sujeto infractor de la plataforma de gestión.

**Módulo 03:** El Registro de Recaudación por las incidencias de llamadas malintencionadas.

**Módulo 04:** Una Generación de Notificación de mensajería de voz y/o texto a través de las empresas operadoras TDP, AMOV, ENTEL, BITEL y AMERICATEL.

<sup>14</sup> Mediante Memorando N° 3122-2017-MTC/29, la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones (en adelante DGCSC) designó un grupo de trabajo para la implementación de la "Plataforma de Gestión" en el marco de la implementación del régimen sancionador para las comunicaciones malintencionadas, con participación de representantes de la Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones y de la Oficina de Tecnología de la Información.





**Módulo 05:** El procedimiento administrativo sancionador comprende etapa instructora, informe de instrucción, etapa sancionadora, liquidación, reconsideración, apelación, sanción, coactiva y reconocimiento de la comisión y pago.”

Asimismo, el Grupo de Trabajo formula las siguientes conclusiones:

*“XI.1. De la evaluación y análisis, se concluye que la propuesta técnica deberá cumplir con los requisitos técnicos indicados en el numeral X [Propuesta Técnica] del presente informe.*

*XI.2. Se recomienda comunicar a la Oficina de Tecnología de Información la implementación de una plataforma de gestión de comunicaciones malintencionadas automatizada. Asimismo, informar a la Coordinación de Infracciones y Sanciones el presente informe para su conocimiento.*

*XI.3. Se recomienda solicitar a la Oficina de Imagen Institucional de este Ministerio su apoyo para la elaboración de una grabación preventiva o disuasiva de corta duración (menor o igual de 3 segundos) que sería utilizado por los usuarios o abonados que llamen a los números de las centrales de emergencia, urgencia o información antes descritos.”*

#### • Acerca del funcionamiento de la Plataforma de Gestión

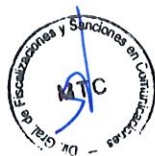
Dicha Plataforma constituye una herramienta tecnológica, por la cual el ingreso y salida de información y datos que proporcionan, tanto las centrales, como las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones, mantienen una trazabilidad en sistemas y permite que el órgano competente cuente con las informaciones debidamente almacenadas.

Las centrales de emergencias, urgencias o información, dentro de los primeros siete (07) días calendario de cada mes, registran en la Plataforma de Gestión, el número del servicio telefónico, la fecha y hora del incidente, la grabación, equipo terminal, sistema de comunicación u otro similar desde el que se realizó la comunicación malintencionada, asimismo, señalan la clase de comunicación (falsa, perturbadora o silente). Al conjunto de datos mencionados se le denomina incidencia.

Las incidencias contenidas en la Plataforma de Gestión, se remiten a la bandeja de las concesionarias de servicios públicos de comunicaciones (operadoras), quienes, a nivel informático, procesan la data con el fin de encontrar coincidencias en sus sistemas respecto de la fecha de la llamada y el número telefónico, siendo que, de existir tal coincidencia, es decir, al titular del servicio telefónico en la fecha de realizada la comunicación malintencionada, se registran los datos de titularidad en la referida Plataforma y son remitidas nuevamente a la bandeja MTC.

Con los datos de titularidad de las incidencias registradas en la bandeja MTC, la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones (DFCNC) realiza la evaluación legal de cada una de ellas, determinando el inicio del PAS o el archivo del mismo, según corresponda.

El procedimiento administrativo sancionador se registra y continúa conforme a los demás sistemas de la DFCNC (SIGGEDO, STD y SISACO), en tanto los





mencionados sistemas se fusionen con la Plataforma de Gestión, lo cual permitirá que esta última contenga la información del PAS.

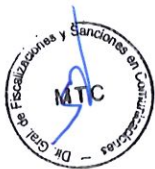
En ese sentido, la Plataforma de Gestión, que se encuentra regulada desde el Reglamento inicial del DL 1277, actualmente se encuentra en proceso de implementación; por lo que, en la propuesta normativa, se precisa que la DGFSC aprueba el Manual del Uso de la Plataforma de Gestión mediante Resolución Directoral, previo informe de la OGTI.



#### • Opinión favorable de la Oficina General de Tecnología de la Información – OGTI

En el presente proyecto normativo se alude a diversas intervenciones tecnológicas, que no son otras que las ya iniciadas y existentes desde la vigencia del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277. Como quiera que la gestión pública del sector es dinámica y las actividades de gestión tecnológica requieren de continuidad, la OGTI mediante Memorando N° 0446-2020-MTC/23 dirigido a la DGFSC, adjunta el Informe N° 131-2020-MTC/23.01, emitido por el Responsable de la Oficina de Desarrollo Tecnológico y Digital de la OGTI, en el cual se establece lo siguiente:

- (i) La acotación de la Plataforma de Gestión como "Plataforma informática que registra la información de las comunicaciones malintencionadas (...)."
- (ii) El denominado Registro de incidencias [ya] se encuentra regulado en el Decreto Supremo N° 013-2017-MTC, por lo que a la fecha es el mecanismo por el cual las centrales de emergencia, urgencia e información remiten información al MTC, a través de la Plataforma de Gestión. En tal sentido, no requiere que la OGTI apruebe dichos mecanismos ya existentes y en estado de continua implementación y mejora.
- (iii) El Registro de Comunicaciones Malintencionadas es un registro regulado inicialmente por el Decreto Legislativo N° 1277 y acotado mediante modificatoria por el referido Decreto Legislativo N° 1479, por lo que su implementación por parte del MTC es obligatoria. La OGTI implementará la funcionalidad de la accesibilidad pública directa mediante el portal del MTC (virtual), tomando asimismo en consideración al registro de sanciones existentes, por lo que la implementación del registro de comunicaciones malintencionadas es viable en el contexto de la vigente normativa.





- (iv) En cuanto al Manual del Uso de la Plataforma de Gestión y al código de acceso que proporciona el MTC para que se ingrese a la Plataforma de Gestión, ello se trabajará conjuntamente con la DGFSC para su implementación, siendo viable su ejecución.
- (v) Del cronograma para la continuación de la Plataforma de Gestión, el código de acceso, y el Registro de Comunicaciones Malintencionadas, ello se coordinará con el área usuaria (DGFSC) a fin de completar su implementación, en la medida de los recursos disponibles para tales fines, conforme a los plazos propuestos en el proyecto de Decreto Supremo que motiva la consulta de la DGFSC.

El MTC incurrirá en costos asociados a la adecuación de la plataforma de información. En este extremo, el Director General de la OGTI, mediante correo electrónico, de fecha 12 de junio de 2020, dirigido a la DGFSC, acotando a los términos del Memorando N° 0446-2020-MTC/23 e Informe N° 131-2020-MTC/23.01, emitido por el Responsable de la Oficina de Desarrollo Tecnológico y Digital de la OGTI, señala que los costos de implementación [continuidad] a realizar en la Plataforma de Gestión y componentes conexos tiene un cálculo de S/.150,000.00 (ciento cincuenta mil soles) .

En consecuencia, la OGTI otorga su conformidad con la implementación de los recursos tecnológicos señalados en la propuesta normativa, en los plazos propuestos en el proyecto de Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, para la continuidad de desarrollo de la Plataforma de Gestión y componentes conexos, todo lo cual, según indica, es viable conforme a los recursos existentes durante los correspondientes plazos del presente año. Tal conformidad constituye opinión favorable que permite sustentar el citado proyecto, ante las instancias competentes del MTC.

## 5.5 REGISTRO DE INCIDENCIAS (artículo 10)

El Registro de Incidencias constituye una herramienta que forma parte de la Plataforma de Gestión, la que es utilizada por las centrales de emergencias, urgencias o información, que contiene fecha y hora de incidente, el número de servicio telefónico, equipo terminal, sistema de comunicación y otro similar, desde el que se realizó la comunicación malintencionada. Asimismo, el conjunto de registro de incidencias es remitido por las centrales a la bandeja de la Plataforma de Gestión a cargo del MTC.

El proyecto acota, en relación al texto vigente del Reglamento, que dentro de los primeros siete (7) días calendario de cada mes, las entidades del Estado que administran las correspondientes centrales cargan en la Plataforma de Gestión, bajo responsabilidad funcional, la respectiva información al mes anterior relativa a las comunicaciones malintencionadas, salvo en el caso del registro de las medidas preventivas, en cuyo caso se registran a las cuarenta y ocho (48) horas, conforme al nuevo artículo 13 A-1 que se inserta en el presente proyecto.

Finalmente, se ha dispuesto que el contenido del Registro de Incidencias puede ser modificado por Resolución Directoral de la DGFSC. Es importante resaltar que la referida dirección general tiene la competencia para aprobar mediante resolución directoral asuntos operativos del registro ya existente.

## 5.6 REGISTRO DE COMUNICACIONES MALINTENCIONADAS (Artículo 11)





Existe una suposición de que la persona que realiza una comunicación malintencionada se escuda en el anonimato de su conducta, por lo que dicha persona asume que no sufrirá ningún reproche social. En ese sentido, el registro de comunicaciones malintencionadas pretende levantar dicho velo de anonimato del cual goza el infractor, a fin de que se encuentre sujeto al reproche social, que muchas veces es más disuasivo que una sanción pecuniaria o suspensión o cancelación del servicio.

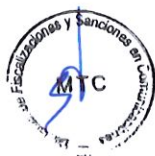
Este registro de comunicaciones malintencionadas dará publicidad a los actos administrativos que hayan agotado la vía administrativa o hayan quedado firmes, y dará a conocer la identidad de la persona responsable de la infracción, pero resguardando el número de su aparato de comunicaciones, a fin de evitar situaciones de acoso social que perturben su dignidad personal<sup>15</sup>. Cabe agregar, que al igual que la Plataforma de Gestión que precede desde la vigencia del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, de similar manera, el Registro de comunicaciones malintencionadas se encuentra en operaciones y está incorporado en el Registro de Sanciones del sector Comunicaciones que se publica en el portal institucional del MTC.

Esta previsión de publicidad de las sanciones administrativas, es decir, el que se publiquen de manera formal y cumpliendo determinados requisitos, resulta ser una opción que tiene su importancia y significado y merece, por eso, ser recalcada<sup>16</sup>. Si hay razones que justifican las sanciones administrativas, del mismo modo se va a justificar la regla de que algunas de ellas, de especial alcance o trascendencia, sean formalmente dadas al conocimiento público, es decir, sean publicadas para conocimiento general<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Los "registros administrativos" son los que proporcionan una "publicidad noticia" y se oponen a los "registros jurídicos", en cuanto éstos emiten lo que se denomina "publicidad efecto". Los interesados acuden a los registros administrativos en busca de información que asumen veraz. No se trata de una información registral oponible ante terceros. Los registros administrativos están orientados a que las personas puedan tomar conocimiento de determinados hechos que las entidades gubernamentales publicitan, pero que no establecen efectos, expresados en derechos y obligaciones, ni autoriza a otras a actuar como si aquella no existiera. En cambio, cuando se acude a un registro jurídico - por ejemplo, los registros de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos -, se obtiene la "publicidad efecto", expresada en el hecho de que la inscripción produce consecuencias jurídicas distintas en cuanto a los derechos, las obligaciones y los actos de las partes y los terceros. **Exposición de Motivos oficial del Código Civil. Registros Públicos. Separata especial publicada en el diario oficial El Peruano, de fecha 19 de noviembre de 1990.**

<sup>16</sup> La Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1265, que crea el Registro de Abogados sancionados por mala práctica profesional, señala en lo relativo a los derechos de los sujetos a los que se les aplica una sanción por infracción administrativa, que [...] la creación del Registro Nacional de Abogados Sancionador por Mala Práctica Profesional no constituye bajo ningún aspecto una afectación al honor o a la intimidad de los abogados sancionados, en vista de que ni la ley ni la Constitución puede amparar conductas ilegales que se producen por los propios actos de los abogados. Así, la Corte Constitucional colombiana en un caso referido a la demanda de inconstitucionalidad por la publicación periódica de los abogados suspendidos o excluidos de la profesión, señaló: "El derecho al honor, a la intimidad y al buen nombre, no pueden constituir obstáculo alguno para que a través de procesos judiciales o expedientes administrativos seguidos con todas las garantías, se investiguen y sancionen conductas ilegales de los profesionales de cualquier especialidad, en este caso del derecho, pues el daño que a tales bienes se puede causar, no se origina en estos procedimientos, sino en la propia conducta, y ni la Constitución ni la ley pueden proteger al individuo contra la mala imagen, o el deshonor que nazca de sus propios actos", dato consignado en la fuente: <https://www.justice.gov/eoir/lista-de-abogados-disciplinados-actualmente>. Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1265. Descargable en: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/16/EXP-DL-1265.pdf> del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

<sup>17</sup> Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores, con especial referencia a la publicidad de las mismas. En: *Revista de administración pública*, N° 126, 1991, p. 162.





En términos concretos, la autoridad que ha resuelto el expediente podrá acordar, por razones de ejemplaridad y en previsión de futuras conductas infractoras, la publicación de las sanciones impuestas de conformidad siempre que lo autorice una Ley, y una vez sean firmes en la vía administrativa. Dicha publicidad deberá dar referencia de los nombres o los apellidos, la denominación o la razón social de las personas naturales o jurídicas responsables, y la clase y la naturaleza de las infracciones, así como cualquier otra información relevante asociada<sup>18</sup>.

En atención a lo descrito, el Decreto Legislativo N° 1479 perfecciona el *régimen del registro administrativo del denominado Registro de Comunicaciones Malintencionadas*. En efecto, se modifica el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1277<sup>19</sup>, estableciendo que dicho registro es virtual y de acceso gratuito al público a través del portal institucional del MTC. El mismo contiene información de las sanciones firmes aplicadas a los titulares de los correspondientes servicios públicos de telecomunicaciones, salvo lo referido al número de identificación del servicio de comunicación. Los aspectos relativos a la gestión, administración, operación y contenidos del citado Registro y demás disposiciones para su implementación se establecen en el Reglamento

En ese sentido, la información del registro de comunicaciones malintencionadas será de acceso público, gratuito y recogerá como mínimo la siguiente información:

- a. Nombres y apellidos o denominación social del infractor.
- b. Nombre comercial del infractor, según corresponda.
- c. Número del Documento Nacional de Identidad – DNI, carnet de extranjería o Registro Único de Contribuyente – RUC del Infractor.
- d. Número y fecha de la resolución que quedó firme.
- e. Infracción y su calificación.
- f. Tipo de sanción y el monto, en caso de multa.

Es pertinente señalar que la propuesta normativa es concordante con la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, pues el Decreto Legislativo No. 1479 habilita expresamente al MTC a realizar el tratamiento de los datos personales de los infractores mediante el registro administrativo a su cargo, considerando el valor público de acceso de datos de quienes vulneran y distorsionan los fines inherentes a los servicios que prestan las centrales de emergencias, urgencias o información, en épocas convencionales, como en tiempos de emergencia, sanitaria por ejemplo<sup>20</sup>. La sociedad civil debe conocer

<sup>18</sup>Ibidem, pp. 174-175

<sup>19</sup>**Artículo 9.- Del Registro de Comunicaciones Malintencionadas**

El Registro de Comunicaciones Malintencionadas se encuentra a cargo del órgano competente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

El contenido del citado Registro y demás disposiciones para su implementación se establece en el Reglamento de la presente norma.

<sup>20</sup>El ordenamiento jurídico administrativo presenta casos específicos en los que la ley expresamente habilita a determinadas entidades administrar registros administrativos y publicitar los nombres, apellidos y datos personales de los sujetos involucrados en los correspondientes procedimientos sancionadores por entidades públicas. Es el caso del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido – RNSDD, que constituye herramienta diseñada para informar de manera rápida y sencilla si una persona se encuentra impedida de prestar servicios en el Estado. (Decreto Legislativo N° 1295, Decreto Legislativo que modifica el artículo 242 de la ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y establece disposiciones para garantizar la integridad en la Administración Pública (<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Registro-inhabilitados-31.12.2019-al-27.01.2020.pdf>), como también ocurre con el Registro Nacional de Abogados Sancionados, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (<https://rnas.minjus.gob.pe/rnas/>), que publicita los nombres de los abogados sancionados, para





que el ordenamiento jurídico nacional permite un mecanismo de publicidad social. Esta es una medida acorde con el interés público. Eso sí, en ningún momento se publicitará el número de identificación del servicio de comunicaciones.

A mayor abundamiento, es pertinente indicar que existe varias entidades públicas que cuentan con registros que proporcionan información sobre los administrados, como es el caso de: (i) El Registro de Actos Administrativos (RAA) que incluye todas las sanciones, medidas correctivas y medidas cautelares impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); (ii) El Registro "Mira a quién le compras" que contiene información sobre las sanciones aplicadas por INDECOPI a empresas o proveedores, desde enero de 2011, conforme a lo dispuesto por el artículo 119º de la Ley N° 29751, Código de Protección y Defensa del Consumidor; (iii) El "Registro de infractores en procedimientos concursales" que contiene información sobre las sanciones impuestas por las Comisiones de Procedimientos Concuriales y el Tribunal del INDECOPI a nivel nacional, que tienen la calidad de firmes y consentidas, la cual es publicada en virtud a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley General del Sistema Concursal y corresponde a sanciones impuestas a partir del año 2012; (iv) el Registro de Infractores y Sanciones (REGIS) de la SUNEDU, mediante la cual los ciudadanos pueden acceder a información transparente sobre las universidades infractoras, las infracciones cometidas y las sanciones.

Finalmente, es pertinente resaltar que la DSANC es la encargada de resguardar y actualizar la información contenida en el Registro de Comunicaciones Malintencionadas<sup>21</sup>, para cuyo efecto se requieren las acciones técnicas de la OGTI. La información es publicada en dicho registro, salvo que la sanción sea revocada judicialmente o que se haya declarado su nulidad en sede administrativa

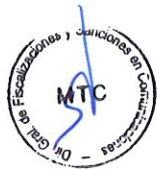
Finalmente, se ha dispuesto que el contenido del Registro de Comunicaciones Malintencionadas puede ser modificado por Resolución Directoral de la DGFSC. Es importante resaltar que la referida dirección general tiene la competencia para aprobar mediante resolución directoral asuntos operativos y técnicos del registro ya existente.

## 5.7 FORMATO DE REGISTRO DE INCIDENCIAS (Artículo 12)

Cabe precisar que de acuerdo con el nuevo Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTC, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 959-2019-MTC/01 (en adelante, ROF del MTC), es la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones el órgano de línea responsable de la conducción de los actos y diligencias correspondientes a la fiscalización del

conocimiento de la Administración Pública y ciudadanía en general que eventualmente puede requerir de sus servicios profesionales (Decreto Legislativo N° 1265). Por lo demás, la Ley de Protección de Datos Personales, Ley N° 29733, establece que son datos personales toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados (Artículo 4, num. 4); titular del banco de datos personales a toda persona natural, persona jurídica de derecho privado o entidad pública que determina la finalidad y contenido del banco de datos personales, el tratamiento de estos y las medidas de seguridad (num. 15) y tratamiento de datos personales a cualquier operación o procedimiento técnico, automatizado o no, que permite la recopilación, registro, organización, almacenamiento, conservación, elaboración, modificación, extracción, consulta, utilización, bloqueo, supresión, comunicación por transferencia o por difusión o cualquier otra forma de procesamiento que facilite el acceso, correlación o interconexión de los datos personales (num. 17). El principio de legalidad y la naturaleza de protección de datos personales (tratamiento y finalidad), determinan que las entidades públicas quedan habilitadas para publicar datos personales, conforme la naturaleza de la función pública y a norma habilitante con rango de ley.

<sup>21</sup> En concordancia con el literal j) del artículo 171 del TUO del ROF del MTC.





cumplimiento de las normas y de los títulos habilitantes en la prestación de servicios y actividades de comunicaciones; y, a la sanción, en caso de su incumplimiento; así como, al control del uso del espectro radioeléctrico. En tal sentido, expide resoluciones dentro de su ámbito de competencia.

Sobre el particular, la DGFSC elabora, modifica y aprueba mediante Resolución Directoral el formato estándar del Registro de Incidencias, el cual es de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades del Estado que administran las centrales de emergencias, urgencias o información y las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones. Es importante resaltar que la referida dirección general tiene la competencia para aprobar mediante resolución directoral asuntos operativos del registro ya existente.

## 5.8 LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN (Artículo 13)

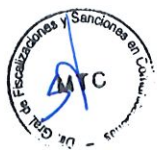
La problemática de las comunicaciones malintencionadas no solo debe ser atacada con medidas punitivas o restrictivas de derechos, sino también con mecanismos educativos de concientización. En tal sentido, el artículo 13 del Decreto Supremo N° 013-2017-MTC establece que tanto las centrales de emergencias como las empresas operadoras del servicio público de telecomunicaciones deben realizar campañas de información en aras de disuadir las comunicaciones malintencionadas, sin embargo, no se estableció la periodicidad con la que debía realizarse la difusión de dicha información, en este sentido, mediante la presente propuesta normativa se plantea que dichas campañas se realicen con una frecuencia mensual, esto debido a los altos porcentajes de comunicaciones malintencionadas que existen a la fecha, con el fin de que se genere una mayor concientización respecto a la importancia de las centrales de emergencias y la grave afectación al interés público que genera su uso inadecuado.

Debido a la alta importancia de las centrales de emergencias y la afectación que su uso incorrecto produce en la salud y seguridad de los ciudadanos, es necesario que la difusión de la información relevante destinada a la disuasión de comunicaciones malintencionadas sea una obligación compartida entre la mayor cantidad de agentes posibles, por ello, teniendo en cuenta que las empresas operadoras del servicio público de telecomunicaciones se encuentran en una posición que les permite una rápida comunicación con los titulares de las líneas de comunicación a un bajo costo, resulta razonable incluirlas como un agente obligado a implementar las referidas medidas de prevención. Todo esto, independientemente de las campañas de difusión que realiza el propio MTC.

En tal sentido, se propone que el MTC apruebe los contenidos de la información, frecuencia y otros aspectos mediante Resolución Directoral de la DGPRC, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 del ROF del MTC. Es importante resaltar que esta resolución será coordinada con la DGFSC.

## 5.9 LA MEDIDA PREVENTIVA (Artículo 13-A)

Las medidas correctivas o preventivas son aquellas decisiones que el ordenamiento faculta adoptar a la administración sancionadora para disponer la restitución de la legalidad quebrantada por las infracciones cometidas o evitar su comisión, las cuales pueden acompañar o no a una sanción administrativa. No





tienen naturaleza sancionadora porque no constituye castigos o sanciones que se aplican a los infractores<sup>22</sup>.

Adicionalmente, es importante resaltar que la norma habilitadora para dar medidas correctivas necesita satisfacer un nivel de abstracción y generalidad que permita informar previamente a todos los operadores –sobre todo a la propia autoridad y a los posibles sujetos de esas medidas– el contenido previsible de cada medida. Esto quiere decir que la normativa que la atribuye debe contener una descripción de aquellos mandatos que se autorizan a dictar a su amparo y no enunciados generales, imprecisos o vagos que en la práctica pretendan ser un marco habilitador para cualquier decisión administrativa. A ello, se reconoce en doctrina como atender el principio de tipicidad, por el cual estos mandatos deben ser “típicos”, esto es, contar para su actuación con esquemas y contenidos previamente previstos por una norma expresa, caracterizándose cada uno de tales modelos por la realización de un interés público específico<sup>23</sup>.

El artículo 239<sup>24</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>25</sup> (en adelante TUO de la LPAG) establece que la Administración Pública tiene el deber de emplear un enfoque preventivo a fin de evitar el quebrantamiento de la legalidad. Por su parte, el artículo 246<sup>26</sup> de la misma norma admite que las entidades pueden emitir medidas correctivas (que también pueden tener la denominación de medida preventiva) siempre que la ley lo admita. Es decir, el TUO de la LPAG admite la posibilidad de imponer medidas administrativas que busquen cesar o evitar la comisión de conductas ilícitas.

Como antecedente, en lo que respecta al sector comunicaciones, el artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 026-2020 aprobado por el Ejecutivo con voto aprobatorio de PCM, dispone que el MTC puede imponer medidas de suspensión del servicio por 30 días calendario ante la realización de comunicaciones malintencionadas y sin necesidad de tramitar un procedimiento sancionador.

Teniendo en cuenta el referido antecedente, el Decreto Legislativo N° 1479 establece que mediante una medida preventiva, se puede suspender, por un plazo de quince días calendario, todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares desde donde se realizan las comunicaciones malintencionadas. En tal sentido, la propuesta normativa establece que estas medidas preventivas deben imponerse a aquellas comunicaciones reiterantes (silentes o perturbadoras, conforme la definición de reiterante expuesta anteriormente) como a las comunicaciones falsas (desde su primera comisión), a fin de garantizar que no se afecte la eficacia de las centrales de emergencias, urgencias o información administradas por entidades del Estado.



<sup>22</sup> DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, N° 17, 2019, p. 46.

<sup>23</sup> Ibidem, pp. 149-150.

<sup>24</sup> **Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización**

239.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

<sup>25</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

<sup>26</sup> **Artículo 246.- Medidas cautelares y correctiva**

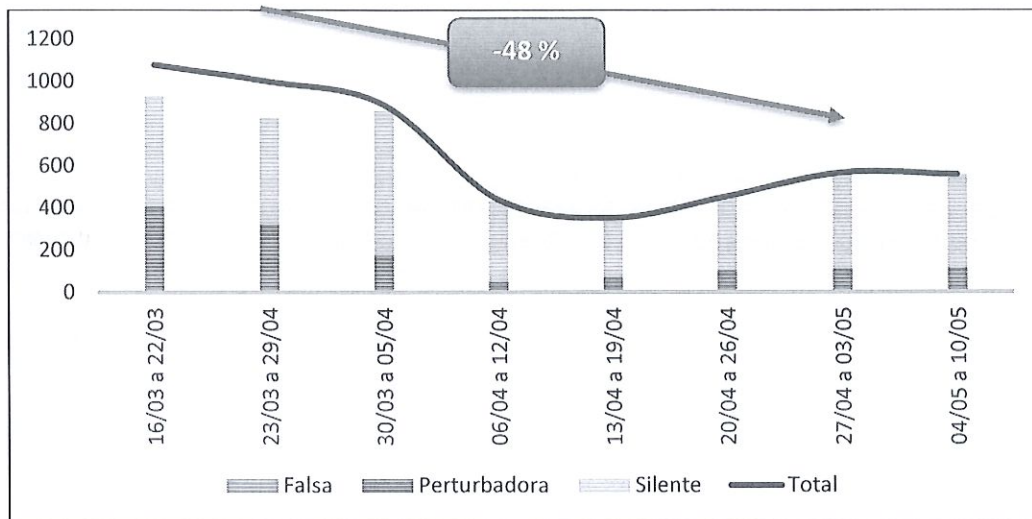
Las entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.





Desde la primera semana de la implementación del mencionado Decreto de Urgencia N° 026-2020 hasta la octava semana, se observó una reducción del 48% de números reportados a las empresas operadoras, lo cual da indicios de que una suspensión temporal de la línea resulta una medida disuasiva.

**Gráfico N° 1**  
**Líneas reportadas para la suspensión por semana Marzo-Mayo 2019**



Fuente y elaboración: DGFSC

A fin de que estas medidas preventivas sean efectivas, la propuesta normativa regula que se ejecuten dentro de un plazo que garantice su inmediatez. Por tal motivo, se regula el plazo que tienen las centrales en informar sobre estas comunicaciones malintencionadas al MTC (48 horas), así como se regula el plazo que tiene el MTC para imponer estas medidas preventivas, y el plazo que tiene las operadoras del servicio público para ejecutar la medida dictaminada por el MTC (24 horas).

Con la implementación de esta medida preventiva se pretende que se disuada las comunicaciones malintencionadas, dado que el usuario del número del equipo de donde provienen estas comunicaciones tendrá un efecto negativo dentro de un breve plazo con respecto a su conducta. Ello en miras de que las comunicaciones malintencionadas es una problemática muy grave que denota una pobre consciencia social sobre la importancia que tienen las centrales de emergencia, urgencia e información, al evidenciar que casi el 90% de las comunicaciones recibidas es malintencionada<sup>27</sup>.

A mayor abundamiento, la afectación al buen desempeño de las centrales de emergencia, urgencia e información podría poner el peligro la vida o integridad de las personas que requieran de ayuda o auxilio inmediato que ofrecen dichas centrales, por tal motivo, se justifica que la ejecución de la medida preventiva sea eficaz y lo más célere posible, a fin de evitar que el llamante continúe las comunicaciones malintencionadas en contra del buen funcionamiento de las mencionadas centrales.

<sup>27</sup> Ministerio del Interior. Comunicaciones malintencionadas en centrales de emergencia. Diagnóstico de las líneas 105, 116, 106 y 100 y medidas del Estado frente a las comunicaciones malintencionadas. Lima, 2018.





Por ello, la ejecución de la medida preventiva de suspensión temporal del servicio de telecomunicaciones debe ser célere a fin de que se proteja la finalidad de las centrales de emergencia, urgencia e información, y puedan seguir brindando el auxilio social requerido por la ciudadanía. En tal sentido, se justifica que su ejecución esté exenta de procesos de notificación convencionales previa a su ejecución, lo cual le restarían su eficacia, por lo que se propone que su ejecución sea sin notificación al administrado (inaudita parte), bastando una comunicación meramente informativa mediante un mensaje de texto, de voz o semejante por parte de la empresa operadora, en la que se informe al administrado sobre el motivo de la suspensión del servicio.

Es pertinente señalar que las empresas operadoras, antes de ejecutar las medidas preventivas, deben verificar que los números reportados de servicios telefónicos, de comunicaciones u otros similares no se encuentren en los supuestos de exclusión de responsabilidad establecidos en los literales a) y b) del numeral 6.1 del artículo 6 del presente Reglamento (supuestos en que las llamadas provienen de teléfonos públicos). De encontrarse dentro de dichos supuestos, las empresas operadoras deben comunicar a la DFCNC que no se ejecutó la medida preventiva por la mencionada razón.

Asimismo, las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, informan vía mensaje de texto (SMS), de voz, o semejante, a los Titulares sobre la medida preventiva impuesta por la DFCNC, señalando que el motivo de la suspensión del servicio es por realizar comunicaciones malintencionadas.

#### **5.10 RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTRA LA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DEL SERVICIO (artículo 13-B)**

Contra la medida preventiva de suspensión del servicio, se ha dispuesto que proceden los siguientes recursos administrativos:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación.

Así, el Titular puede interponer recurso de reconsideración ante la DFCNC dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados desde la recepción del mensaje de texto (SMS) de voz, o semejante a través del cual se le informó sobre la imposición de la medida. La DFCNC resuelve el recurso de reconsideración en un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de presentación del recurso. Cabe agregar que el recurso de reconsideración es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

De otra parte, el Titular puede interponer recurso de apelación ante la DFCNC dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados desde la recepción del mensaje de texto (SMS) de voz, o semejante a través del cual se le informó sobre la imposición de la medida. La DFCNC eleva el recurso de apelación conjuntamente con los actuados a la DGFSC y esta última resuelve dicho recurso en el plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación.

Se podrá advertir que los plazos para la interposición de recursos son de quince (15) días hábiles en cada caso, conforme lo establece el artículo 218 del TUO de la LPAG. Estos plazos son máximos y constituyen parte del bloque de garantía





del administrado, pues en cada caso, cada uno puede interponerlo antes del plazo máximo, con lo cual la autoridad administrativa activa su deber de actuación. Ahora bien, el proyecto establece el plazo de cinco (5) días para resolver el recurso de reconsideración, como el recurso de apelación. Este plazo breve es conforme al contexto del principio pro administrado, que es transversal en todo el ordenamiento procesal administrativo, el que habilita a que las normas reglamentarias o estatutarias puedan establecer plazos menores a los regulados en el TUO de la LPAG, como es el caso de los treinta (30) días para resolver los correspondientes recursos impugnativos en sede administrativa.

#### 5.11 MEDIDA PROVISIONAL (artículo 13-C)

La imposición de la medida provisional de suspensión del servicio se realiza conforme lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y Sanciones en Comunicaciones y en el TUO de la LPAG.

Al efecto, es conveniente afirmar que el numeral 1 del artículo 256 del TUO de la LPAG establece que se pueden imponer medidas provisionales en cualquier momento dentro del procedimiento administrativo sancionador. Para TAMAYO<sup>28</sup>, las medidas provisionales pueden ser definidas como aquellas decisiones administrativas de carácter provisional, excepcional e instrumental que se adoptan al interior de un procedimiento sancionador, con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para proteger el interés general perturbado por la infracción, o para asegurar la eficacia de la resolución que eventualmente se emita<sup>29</sup>.

En esa misma línea, DANÓS<sup>30</sup> afirma que debe existir una necesaria correspondencia que debe existir entre los intereses públicos que se pretende tutelar y los tipos de medidas provisionales. Esta correspondencia implica lo siguiente:

“i) que las medidas deben ser proporcionales a los objetivos que se pretenden garantizar, ii) que no deben adoptarse medidas que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de sus derechos, iii) que las medidas no deben extenderse más allá de lo necesario para cumplir sus objetivos y que en consecuencia la autoridad puede revocarlas cuando se compruebe que ya no son indispensables y iv) que pueden ser modificadas para adoptarlas cuando se ha alterado la situación que motivo su dictado.”

#### 5.12 SANCIONES ADMINISTRATIVAS (Artículo 25)

El Tribunal Constitucional ha sostenido que el principio de legalidad encuentra su fundamento normativo en el literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que nadie podrá ser condenado o sancionado con pena no prevista previamente en las leyes. Es decir, aun

<sup>28</sup> TAMAYO, Liliana. El Procedimiento Administrativo Sancionador. *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde*. Lima: UPC. 2009. p. 459.

<sup>29</sup> En esa misma línea, TARDÍO también sostiene: “la medida cautelar en el procedimiento administrativo sancionador, es un acto con carácter provisional, no definitivo, e instrumental, para garantizar la eficacia en sentido amplio de la resolución final”. TARDÍO, José Antonio. *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo*. En: Revista Jurídica de Navarra, N° 38. Navarra: Gobierno de Navarra. 2004. p. 115.

<sup>30</sup>Op. Cit. DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, N° 17. Lima, 2019. p. 42





cuando se trata de una premisa enfocada en el ámbito del derecho penal, debemos sostener que esta disposición legal también constituye una garantía para el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración<sup>31</sup>.

Así, en el ámbito administrativo, la disposición constitucional mencionada se encuentra materializada a través del principio de legalidad recogido en el numeral 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG. Dicha norma establece expresamente lo siguiente:

**“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

**1. Legalidad.-** Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(...).”

Es así que el principio de legalidad exige que en una ley o norma con rango de ley se deban establecer las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un ciudadano o particular. Es decir, las sanciones que pueden ser impuestas por una determinada entidad en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora también deben ser establecidas y reguladas por ley.

En relación a este punto, refiriéndonos a MENDOZA<sup>32</sup> sostenemos lo siguiente: “(...) por norma con rango de ley se pueden establecer las sanciones que serán impuestas al administrado, consagrándose con ello un principio de protección a las personas en contra de acciones arbitrarias de los agentes del Estado que pretendan imponer una sanción basados en su particular parecer u opinión respecto de las conductas que, según ellos, deberían ser sancionadas.”

En esa misma línea, el profesor MORÓN<sup>33</sup> de manera acertada sostiene que tanto las sanciones como sus rangos o límites, deben ser reconocidos por ley, sin admitir excepción, así:

“Queda reservada solo a las mismas normas con rango de ley el señalamiento de las consecuencias jurídicas represivas a los administrados en caso de la comisión de ilícitos administrativos. De este modo solo una norma con rango de Ley, podrá habilitar describiendo suficientemente a la entidad la aplicación de una o más medidas de gravemente a título de sanción personal o patrimonial. (...)”

En este sentido, ninguna autoridad administrativa podrá crear, por vía reglamentaria y menos aún a título de acto administrativo singular, un tipo de sanción, quedando limitada su actuación al rol natural de ser aplicador de sanción sobre derechos ciudadanos autorizadas previamente por normas con rango de Ley.



<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 01182-2005-PA/TC.

<sup>32</sup> Mendoza, Dante. Clasificación y criterio para la calificación de sanciones Análisis del artículo 19 de la Ley N° 29325. En: La Fiscalización Ambiental en el Perú. Lima: OEFA, 2014, p. 53

<sup>33</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. pp. 400-401.



Es conveniente establecer que esta reserva no solo implica que una norma con rango de ley cumpla con enunciar que pena será aplicables –por ejemplo, multa, suspensión o inhabilitación– sino que debe fijar con la mayor precisión posible sus márgenes de aplicación, su cantidad, duración, etc. En ese sentido, un completo cumplimiento a este principio conducirá, cuando menos, al establecimiento, por ejemplo, del límite máximo de la multa económica o del tiempo de la inhabilitación o suspensión del derecho del administrado. (...)”.

Como se puede apreciar, la ley es el único instrumento legal que debe crear o regular las sanciones administrativas. No resulta admisible que un reglamento tenga por función crear sanciones, ya que ello generaría un clima de inseguridad e inestabilidad jurídica al ciudadano de manera permanente.

Por su parte, cabe mencionar que DANÓS<sup>34</sup> (1995: 103) se encuentra de acuerdo con que la creación de las sanciones administrativas tenga que ser a través de ley; *aunque, no descarta la posibilidad de que exista colaboración reglamentaria, siempre dentro de los límites que establezca la misma ley, así:*

“El principio de legalidad o de reserva de ley, supone la prohibición de la imposición de sanciones desprovistas de cobertura legal y la prohibición de que los reglamentos establezcan infracciones y sanciones por iniciativa propia, sin amparo de normas con rango de ley.

En su aspecto formal el indicado principio exige la intervención de normas con rango de ley, cuyo listado está contenido en el numeral 4) del artículo 200 de la Constitución, pero no creemos que excluya la posible colaboración de los reglamentos aunque, claro está, dentro de ciertos límites”.

Complementando esta última idea, VERGARAY y GÓMEZ<sup>35</sup> sostienen que es posible que una norma reglamentaria pueda limitarse a especificar las sanciones administrativas siempre que se sujete a lo dispuesto por la ley, tal como lo avala el principio de tipicidad:

#### **“VI.1 Reserva para la previsión de sanciones aplicables**

(...)

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la atribución de competencia, para lo cual se ha establecido la existencia de una reserva legal absoluta, el contenido del principio de tipicidad recogido en el numeral 2 del artículo 230 de la LPAG permite inferir la existencia de una reserva de ley relativa.

Lo anterior, debido a que el numeral 4 del artículo 230, que regula el principio de tipicidad (estrechamente vinculado al principio de legalidad), admite la posibilidad de que disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan determinar las sanciones aplicables a tal caso”.

Como se puede apreciar, el reglamento, también, puede ser utilizado como una herramienta de colaboración para especificar (mas no crear) las sanciones siempre que se realice ello en el marco de los límites impuestos por la misma ley tal como lo establece el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del

<sup>34</sup> Danós Ordoñez, Jorge. Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. En: Revista Ius Et Veritas, N° 10, 1995, p 103.

<sup>35</sup> Vergaray, Verónica y Gómez, Hugo. La potestad sancionadora y los principios del procedimiento administrativo sancionador. *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde*. Lima: UPC, 2009, pp. 410-411.





artículo 248 del TUO de la LPAG, así: ***“Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones”***

De acuerdo al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, ante la realización de comunicaciones malintencionadas, el esquema de sanciones solo se limita a la imposición de multas que van hasta 0.5 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Sin embargo, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1479, se modifica dicho esquema de sanciones, elevándose el rango de multas (de 0.5 a 4 UIT) e incluyéndose otros mecanismos de sanciones como la suspensión y cancelación del servicio. Asimismo, con el fin de lograr mayores efectos disuasivos y de la experiencia que se recoge a partir de la aplicación del Decreto de Urgencia 026-2020, que durante el periodo de confinamiento ha permitido la reducción de 48%<sup>36</sup> comunicaciones malintencionadas, también se incluyeron medidas preventivas y provisionales.

Para el establecimiento y la graduación de sanciones, se debe tener en cuenta la maximización del bienestar social y para contribuir con esto, según Becker (1968)<sup>37</sup> se debe minimizar la pérdida social de los actos ilícitos, la cual se encuentra compuesta por el costo social del ilícito cometido, los recursos que se destinan al cumplimiento de normas (*enforcement*) y de la pérdida social que se tienen de las sanciones impuestas. También indica que las variables de decisión son: la probabilidad de detección, la cual se relaciona directamente con los costos de *enforcement* y se incrementa en la medida que se busque sancionar a todos los actos ilícitos y la sanción en términos de multas u otros, la cual afecta directamente a la pérdida social ocasionada por estas. Así, para un sistema eficiente y eficaz de conseguir que se cumplan las normas es necesaria la combinación adecuada de los niveles de esfuerzos destinados a incrementar la probabilidad de detección y el nivel de sanciones impuestas, las cuales deben minimizar la función de pérdida social de los actos ilícitos.

Al respecto, se debe tener en cuenta que una mayor persecución de los ilícitos genera más gasto social, el cual se encuentra justificado en la medida que el costo marginal de estos gastos sea menor que el beneficio marginal de los mismos, es decir, que estos gastos logren disuadir el comportamiento de los individuos.

Por otro lado, se debe considerar que según Shavell (2004)<sup>38</sup>, si una multa es muy alta, al punto de ser equivalente o superior a los recursos del individuo infractor, para el individuo que no cuente con suficientes recursos para pagar esta, estos niveles de multas no resultarán disuasiva.

Adicionalmente, según Polinsky y Shavell (2005)<sup>39</sup>, ante una posibilidad de errores (absolución y condenas erróneas) es necesario destinar mayores esfuerzos a incrementar la probabilidad de detección y en consecuencia, reducir los niveles de multas.

El contexto de las comunicaciones malintencionadas presenta particularidades en la probabilidad de detección, la posibilidad de errores y las sanciones (nivel multas,

<sup>36</sup> De la información de líneas que fueron reportadas a las empresas operadoras por parte de DGFSC, durante la primera semana de implementación del Decreto de Urgencia 026-2020 (de 16 a 22 de marzo de 2020) se reportaron 1077 líneas y durante la semana de 04 a 10 de mayo de 2020, se reportaron 557 líneas para la respectiva suspensión del servicio.

<sup>37</sup> Becker, G. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach" University of Chicago and National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>

<sup>38</sup> Shavell, S. (2004) "Foundations of Economic Analysis of Law". Harvard University Press.

<sup>39</sup> Polinsky, M. y S. Shavell (2005). "The Theory of Public Enforcement of Law". NBER Working Paper No. 11780 <http://www.law.harvard.edu/faculty/shavell/pdf/07-Polinsky-Shavell-Public%20Enforcement%20of%20Law-Hdbk%20LE.pdf>





suspensión y cancelación del servicio) establecidas. Con los criterios antes mencionados, se propone el siguiente esquema de sanciones:

**Cuadro N° 7**  
**Medidas preventivas, provisionales y esquema de sanciones**

| Comunicación Malintencionada | Primer reporte por Centrales de Emergencia                                  |                                    |                                                               | Sanción en caso de reincidencia                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              | Medida Preventiva                                                           | Medida Provisional                 | Sanción                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Silente                      | Reiterante - 5 veces al mes. A pedido de la Central (15 días de suspensión) | según valoración (medida cautelar) | - Amonestación<br>-Suspensión parcial (30 días de suspensión) | <p><b>Silente:</b><br/>Multa 0.5 a 2 UIT o suspensión del servicio (30 días de suspensión)</p> <p><b>Perturbadora:</b><br/>-Multa 1.25 a 4 UIT o cancelación del servicio</p> <p><b>Falsa:</b><br/>-Multa 2.5 a 4 UIT o cancelación del servicio</p> |
| Perturbadora                 | Reiterante -2 veces al mes. A pedido de la Central (15 días de suspensión)  | según valoración (medida cautelar) | -Multa 1 a 2 UIT<br>-Suspensión total (30 días de suspensión) |                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Falsa                        | Desde la primera vez. A pedido de la Central (15 días de suspensión)        | según valoración (medida cautelar) | -Multa 2 a 3 UIT<br>-Suspensión total (30 días de suspensión) |                                                                                                                                                                                                                                                      |

Al respecto, cabe mencionar que, existen diferencias en los niveles de probabilidad de detección entre los tipos de comunicaciones malintencionadas, donde para las silentes esta probabilidad de detección disminuye, ya que pueden existir factores técnicos y otros involuntarios que conduzcan a una condena errónea en comparación a las comunicaciones perturbadoras y falsas. Frente a esto, según la definición de reiterancia ubicada en la sección 4, se establecieron niveles de reiterancias, las cuales para las comunicaciones silentes, perturbadoras y falsas son 5, 2 y 1, respectivamente. Con esta medida, se incrementan los esfuerzos y costos para reducir los errores mencionados; por lo que para el caso de las silentes, en las cuales se destinan mayores esfuerzos, es conveniente ajustar la sanción.

Considerando además que el nivel de perjuicios de las comunicaciones silentes en comparación al resto de comunicaciones malintencionadas es menor, se ha determinado que la primera sanción aplicable, es una amonestación o una suspensión parcial por treinta (30) días calendario. Respecto de las comunicaciones perturbadoras y falsas, dado que la probabilidad de detección es superior, se ha considerado una imposición de multas. Esta probabilidad mencionada ha sido tomada para la fijación de los niveles mínimos de estas multas. Así, dado que el nivel de reiterancia de una perturbadora a una falsa es de 2 a 1, las multas mínimas para una comunicación perturbadora mantienen esa misma relación, así también en función a los agravantes considerados en el Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, es posible considerar una suspensión total del servicio por treinta (30) días calendario.





En este contexto, para la primera sanción aplicable por la realización de comunicaciones malintencionadas se propone:

- a. En caso se trata de una comunicación malintencionada falsa, la sanción administrativa es la imposición de una suspensión total por treinta (30) días calendario o de una multa desde dos (2) hasta tres (3) Unidades Impositivas Tributarias.
- b. En caso se trate de una comunicación malintencionada perturbadora, la sanción administrativa es la imposición suspensión total del servicio por treinta (30) días calendario de una o de una multa desde una (1) hasta dos (2) Unidades Impositivas Tributarias.
- c. En caso se trate de una comunicación malintencionada silente, la sanción administrativa es la imposición de una amonestación escrita o suspensión parcial por treinta (30) días calendario.

Para el caso de reincidencia, dado que existen antecedentes que contribuyen a la reducción de condenas erróneas y como producto de la continua conducta infractora se puede optar por una imposición de sanciones hasta un nivel que no permita incrementar la pérdida social; así también, dado que se mantienen los niveles de reiterancias asociados, se propone una escala de multas que mantiene la proporción de las mismas para los niveles mínimos, tomando como punto de partida 0.5 UIT que se establece en el Decreto Legislativo N° 1479. En el caso de niveles máximos, solo para el caso de las silentes se ha considerado un nivel menor, dados los perjuicios que estos ocasionan en comparación a las perturbadoras y falsas; asimismo, para el caso de estas últimas, se puede optar por una cancelación del servicio.

En este contexto, en caso de reincidencia, las sanciones administrativas aplicables por la realización de comunicaciones malintencionadas son las siguientes:

- a) En caso de comunicaciones malintencionadas falsas, la sanción administrativa es la imposición de una multa desde dos y media (2.5) hasta cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias o la cancelación del servicio.
- b) En caso de comunicaciones malintencionadas perturbadoras, la sanción administrativa es la imposición de una multa desde una y un cuarto (1.25) hasta cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias o cancelación del servicio.
- c) En caso de comunicaciones malintencionadas silentes, la sanción administrativa es una multa desde media (0.5) hasta dos (2) Unidades Impositivas Tributarias o la suspensión total del servicio por treinta (30) días calendario.

Para las comunicaciones perturbadoras o falsas, incluyendo los factores agravantes dispuestos en el Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, es posible considerar una sanción máxima como la cancelación. Por otro lado, a pesar de que las comunicaciones silentes puedan ser menos gravosas, se ha optado por una suspensión total del servicio debido a que en el mercado móvil existe cerca del 65% de líneas prepago y que del total del líneas suspendidas correspondientes una empresa operadora en marco del Decreto de Urgencia N°026-2020, el 74% corresponde a líneas prepago, para las cuales una

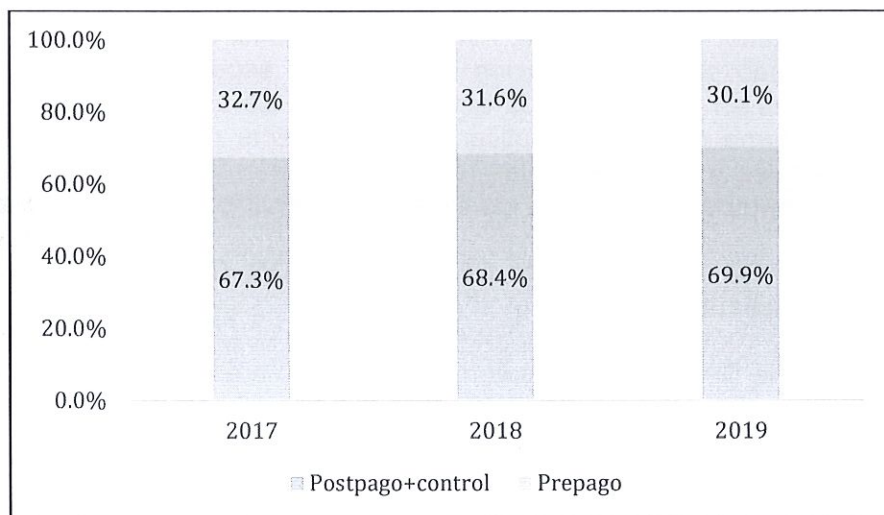




suspensión parcial perdería su efecto disuasivo; puesto que en los últimos años, con el incremento de ofertas de planes postpago y control, el tráfico saliente originado por líneas prepago solo representa cerca de la tercera parte del total, siendo 30.1% para el 2019.

**Gráfico N° 2**

**Participación de tráfico móvil saliente según modalidad contractual**



Fuente: Osiptel  
Elaboración: MTC

En síntesis, el esquema propuesto permite incorporar particularidades asociadas a los tipos de comunicaciones malintencionadas, las cuales permitirán adoptar un sistema eficiente y eficaz que conduzca a la disuasión de conductas infractoras; así como a minimizar la pérdida social ocasionada por los actos ilícitos.

Finalmente, es importante sostener que para la imposición de las sanciones administrativas es deber del MTC observar los criterios dispuestos en el principio de razonabilidad recogido en el TUO de la LPAG. Al respecto, sobre el referido principio en el campo del derecho administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional<sup>40</sup> sostiene:

“(…) esto implica un claro mandato a la administración (…) para que, en el momento de establecer una sanción administrativa, no se limite a realizar un razonamiento mecánico de aplicación de normas, sino que, además, efectúe una apreciación razonable de los hechos en relación con quien los hubiese cometido; es decir, que no se trata solo de contemplar los hechos en abstracto, sino «en cada caso» (…) Por tanto, una decisión razonable en estos casos supone, cuando menos: a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no solo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto. b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no solo una contemplación en «abstracto» de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues solo así, un «hecho» resultará menos o más tolerable (…) c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido



<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC.



conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso”.

Como puede apreciarse en la sentencia, el Tribunal Constitucional afirma, en primer lugar, la necesaria aplicación del principio de proporcionalidad para el control de las sanciones administrativas. En segundo lugar, define el principio de proporcionalidad según su fórmula tradicional de un triple juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En tercer lugar, matiza el contenido anterior afirmando —o, mejor dicho, reconstruyendo— el principio de proporcionalidad para su aplicación en el campo específico de las sanciones administrativas en la forma citada anteriormente<sup>41</sup>. Lo que se plantea es que la presente reforma no resta la aplicación del presente principio y las garantías procedimentales y constitucionales recogidas en el ordenamiento jurídico cada vez que se pretenda sancionar a los titulares del servicio.

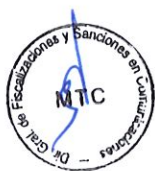
### 5.13 EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN DEL SERVICIO (Artículo 26)

Como sostiene Tirado<sup>42</sup>, la obligatoriedad es una característica propia del acto administrativo, que asegura a la autoridad la disposición exclusiva sobre la eficacia del acto como garantía de los intereses que tutela de la administración. Todo acto administrativo tiene la propiedad de ser ejecutivo, es una cualidad genérica inseparable del acto, con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender ya de la decisión adoptada por la misma administración.

El mismo autor sostiene que por ejecutividad se entiende a una característica que tradicionalmente se ha considerado propia de todo acto administrativo, en tanto manifestación de una potestad o atribución pública, como es la de ser plenamente eficaz y constitutivo de las situaciones jurídicas definidas por dicho autor, desde el momento mismo de su emisión sin que la oposición del particular pueda impedirlo<sup>43</sup>. Para hacer efectiva la ejecutividad del acto, es necesario que el mismo haya surtido efectos a través de la notificación o publicación, según sea el caso.

Mediante el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1479 se modifica, entre otros, el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1277, agregando los siguientes tipos de sanción en los incisos: c) suspensión parcial o total del servicio por treinta días calendario y d) cancelación del servicio. En tal sentido, resulta necesario reglamentar su aplicación.

Por ello, la presente modificación normativa propone que la DSANC remita a las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones los números correspondientes para que estas ejecuten la sanción dispuesta. Para ello se ha fijado el plazo máximo de veinticuatro (24) horas para que las empresas operadoras ejecuten las sanciones, conforme lo ha establecido el artículo 5-D del Decreto Legislativo N° 1277, incorporado mediante el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1479. Asimismo, se le otorga a la empresa el plazo razonable de cuarenta y ocho (48) horas para que comunique el cumplimiento de la ejecución de la suspensión o cancelación del servicio al MTC.



<sup>41</sup> Tirado Barrera, José Antonio. Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. En: *Revista Derecho PUCP*. 2011, p. 466.

<sup>42</sup> Tirado Barrera, José Antonio. La ejecución forzosa de los actos administrativos. En: *La Ley del Procedimiento Administrativo General. Diez Años Después*. Lima: Palestra, 2011, p. 160.

<sup>43</sup> Ídem.



#### 5.14 OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES ESTATALES QUE BRINDAN LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS, URGENCIAS O INFORMACIÓN (Artículo 35)

El Decreto Legislativo N° 1277 y el Decreto Legislativo N° 1479 establecen la obligación de las Entidades Estatales que brindan la atención de emergencias, urgencias o información de llevar un registro de las comunicaciones malintencionadas, debiendo posteriormente remitir la información al MTC. En este sentido, resulta pertinente incluir en el artículo 35 del Reglamento la obligación de dichas entidades de remitir información sobre comunicaciones malintencionadas, cumpliendo con las especificaciones que se establezcan en el Decreto Legislativo N° 1277, el DL 1479 y el presente Reglamento, ello teniendo en cuenta la implementación progresiva de la Plataforma de Gestión.

Asimismo, por razones de congruencia en la redacción del artículo 35 se modifica el numeral 35.1, toda vez que en el texto inicial se consigna: "Actualizan y perfeccionan (...)", siendo que el resto de los numerales está en infinitivo, debe decir solamente "Actualizar (...)".

#### 5.15 OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS OPERADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES (Artículo 36)

El artículo 116 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2007-MTC<sup>44</sup> establece la obligación de los titulares de concesiones o autorizaciones de brindar al MTC las facilidades para que cumpla con sus funciones de verificación, permitiendo visitas y revisión de equipos y documentos de ser necesario.

Asimismo, establece la obligación de los titulares de concesiones o autorizaciones de telecomunicaciones de proporcionar al MTC la información que soliciten de acuerdo a su competencia en la forma y plazo que este indique.

De igual forma, señala que la obligación de mantener un registro detallado de sus operaciones, que aseguren el cumplimiento de las obligaciones que, entre otras, estén establecidas en la normativa vigente, debiendo poner dichos registros a disposición del MTC previo requerimiento. Dichas obligaciones también están comprendidas también en el numeral 7 y 11 del artículo 130 de la referida normativa<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Artículo 116.- Obligación de brindar facilidades para las inspecciones y verificaciones

Los titulares de concesiones o autorizaciones deberán brindar al Ministerio y a Osiptel todas las facilidades necesarias para que éstos cumplan con sus funciones de inspección y verificación, permitiendo, entre otros, las visitas a sus locales, instalaciones y revisión de equipos y documentos si fuera necesario.

Asimismo, deberán proporcionar la información que el Ministerio y Osiptel les soliciten, respecto de materias de su competencia, en la forma y plazo que éstos indiquen. Ello sin perjuicio de la obligación de presentar la información adicional que requieran para el análisis de casos específicos.

Para efectos de la supervisión correspondiente, todos los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones se encuentran obligados a mantener registros detallados de sus operaciones que permitan auditar eficientemente los montos cobrados a los usuarios por los servicios que les prestan y asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los contratos de concesión y las demás establecidas por la normativa vigente. Tales registros serán puestos a disposición de Osiptel y del Ministerio, previo requerimiento, salvaguardándose el derecho al secreto de las telecomunicaciones.

<sup>45</sup> Artículo 130.- Obligaciones del concesionario

Son obligaciones del concesionario principalmente las siguientes:

(...)





Es así que, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1479 incorpora al Decreto Legislativo N° 1277 el artículo 5-A que establece la Medida Preventiva de suspensión del servicio y el artículo 5-D que establece la obligación de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones de ejecutar dicha medida preventiva en el plazo máximo de 24 horas, en este sentido, resulta necesario modificar el artículo 14 del Reglamento y, con la finalidad de verificar el cumplimiento de dichas obligaciones dentro del plazo, se debe establecer la obligación de brindar a la DFCNC acceso a los sistemas que contengan la información de las horas en que se ejecutaron las medidas preventivas, provisionales o las sanciones.

Dicha información debe ser guardada por el periodo mínimo de cuatro (04) años, plazo en el que opera la prescripción según lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento de Fiscalización y Sanción en la Prestación de Servicios y Actividades de Comunicaciones de Competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 028-2019- MTC y artículo 252 del TUO de la LPAG. Finalmente, para que las medidas establecidas en los Decreto Legislativo N° 1277 y Decreto Legislativo N° 1479 puedan ser ejecutadas resulta indispensable que las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones implementen los mecanismos necesarios que permitan la identificación de los números de los cuales se reciben las llamadas, así como de sus titulares.

De igual forma, resulta necesario modificar el artículo 36 del presente reglamento en atención a lo señalado líneas arriba, agregándose a las obligaciones de las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones las de: ejecutar la suspensión o cancelación dispuesta por el órgano competente del MTC; mantener la medida o sanción durante el plazo que se haya dispuesto; resguardar información sobre las comunicaciones malintencionadas durante el plazo de cuatro años (obedeciendo al mismo criterio de prescripción anteriormente señalado).

En ese sentido, las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones deben brindar al MTC trimestralmente el reporte sobre las acciones ejecutadas dentro de dicho periodo. El reporte es presentado dentro de los siete (7) días calendario después de vencido cada trimestre.



Finalmente, las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones deben implementar los mecanismos necesarios para identificar los números desde los cuales se reciben comunicaciones malintencionadas reiterantes o falsas, así como a sus respectivos titulares.

#### **5.16 OBLIGACIÓN DE IDENTIFICACIÓN DEL TITULAR (artículo 36-A)**

Las comunicaciones malintencionadas constituyen infracciones administrativas que activan la potestad sancionadora del MTC. El marco regulatorio se encuentra contenido en el Decreto Legislativo N° 1277, modificado por Decreto Legislativo N° 1479.



7. Proporcionar al Ministerio y a Osiptel información que éstos le soliciten, y en general brindar las facilidades para efectuar sus labores de inspección y verificación

(...)

11. Las demás que se pacten en el contrato de concesión, que se deriven de la Ley, del Reglamento y demás normas aplicables.





El caso es, que las comunicaciones malintencionadas se realizan ordinariamente mediante telefonía fija en sus dos modalidades (de abonados y de teléfonos públicos), y servicios de comunicaciones móviles, las que se dirigen a las correspondientes centrales de emergencias, urgencias o información, en cuyo caso, los operadores de las referidas centrales identifican los respectivos números que debidamente agrupadas son reportadas al MTC, quien a su vez, los remite a las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones para que identifiquen a los respectivos titulares de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otro similar, a cuyo resultado se inician los procedimientos administrativos sancionadores, según cada antecedente.

Cabe agregar que el panorama antes descrito, presenta una situación anómala e irregular, referida a la dificultad para identificar a los titulares de los servicios de telecomunicaciones que realizan comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información, a través de números que las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones ponen a disposición de sus redes para viabilizar las comunicaciones de terminales que no cuentan con un módulo de identificación de abonado (SIMCARD, USIM, UICC) o el que haga sus veces.

En dicho contexto, se advierte como problema público, no solamente la no identificación de los titulares de los servicios telefónicos o sistemas de comunicaciones, sino también, la dificultad para imponer sanciones a quienes, de manera real y comprobada, realizan comunicaciones malintencionadas. Así entonces, el MTC ha recibido información de las centrales de emergencias, urgencias o información, sobre un conjunto de comunicaciones malintencionadas de números no identificados, es decir, números que existen como tales, pero que no están asociados a los correspondientes titulares de los servicios públicos de telecomunicaciones. La información antes referida, está contenida en los siguientes documentos, conforme al siguiente detalle:

#### Cuadro N° 8

##### Cantidad de comunicaciones malintencionadas no identificadas

| ÍTEM | CENTRAL | DOCUMENTO                               | MES       | AÑO  | CANTIDAD DE NUMEROS TELEFONICOS POR MES | CANTIDAD DE LLAMADAS | TOTAL DE NUMEROS TELEFONICOS | TOTAL DE LLAMADAS |
|------|---------|-----------------------------------------|-----------|------|-----------------------------------------|----------------------|------------------------------|-------------------|
| 1    | 105     | OFICIO N° 858-2019-REGPOL-LIMA/UNICOPE  | JUNIO     | 2019 | 13                                      | 463276               | 18                           | 1,082 280         |
| 2    | 105     | OFICIO N° 884-2019-REGPOL-LIMA/UNICOPE  | JULIO     | 2019 | 15                                      | 79983                |                              |                   |
| 3    | 105     | OFICIO N° 976-2019-REGPOL-LIMA/UNICOPE  | AGOSTO    | 2019 | 14                                      | 218949               |                              |                   |
| 4    | 105     | OFICIO N° 1103-2019-REGPOL-LIMA/UNICOPE | SETIEMBRE | 2019 | 13                                      | 109140               |                              |                   |
| 5    | 105     | OFICIO N° 1230-2019-REGPOL-LIMA/UNICOPE | OCTUBRE   | 2019 | 13                                      | 102576               |                              |                   |
| 6    | 105     | OFICIO N° 1349-2019-REGPOL-LIMA/UNICOPE | NOVIEMBRE | 2019 | 13                                      | 108356               |                              |                   |

\*18 números telefónicos que viabilizan 1, 082 280 llamadas

En consecuencia, se advierte de la data glosada, la realización de más de 1 millón de comunicaciones malintencionadas durante el segundo semestre del año 2019, lo que obliga a que el ordenamiento normativo establezca mecanismos de identificación comprobada de los titulares los servicios telefónicos o sistemas de comunicaciones que se encuentran detrás de los 18 números telefónicos que las





empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones ponen a disposición de sus redes para viabilizar las comunicaciones a las centrales de emergencias, urgencias e información, logrando así ejercer la potestad sancionadora, por la realización de comunicaciones malintencionadas.

Teniendo en cuenta la problemática existente con la identificación de los Titulares que realizan comunicaciones malintencionadas, se propone establecer obligaciones a las empresas operadoras para que implementen los mecanismos necesarios para que pueda identificarse a dichos Titulares.

#### **5.17 INCORPORACIÓN DE LA QUINTA DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL DEL REGLAMENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1277**

El MTC mediante Resolución Directoral de la DGFSC puede dictar medidas complementarias al presente Reglamento, en asuntos de ámbito operativo con el fin de cumplir con los objetivos de la presente norma. En efecto, conforme al TUO del ROF del MTC, la DGFSC es el órgano de línea que cuenta con funciones y atribuciones que permiten el dictado de disposiciones de alcance operativo, entendiendo como tales aquellas que estandaricen criterios de actuaciones, como envío de información de las centrales de urgencias, emergencias o información al MTC, lo que incluye de manera similar a las empresas operadoras de servicios de telecomunicaciones. Dichas Resoluciones Directorales deben ser comunicadas en su oportunidad a las centrales y empresas antes mencionadas, para su debido cumplimiento obligatorio.

En tal sentido, se propone que la DGFSC mediante Resolución Directoral establezca lineamientos operativos, tanto para las centrales como para las empresas operadoras, en cuanto a la utilización de la Plataforma de Gestión, los formatos de entrega de información, entre otras actuaciones similares.

#### **5.18 DISPOSICIONES TRANSITORIAS FINALES DEL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO**

##### **Primera**

La DGFSC, en un plazo de ciento veinte (120) días calendario, establece y aprueba el cronograma de adecuación de la Plataforma de Gestión, así como los lineamientos para su operatividad, teniendo en consideración la disponibilidad de recursos públicos, informáticos, entre otros aspectos conexos.

Hasta que el MTC culmine con el proceso de implementación de la plataforma de gestión, el administrado accede a la información sobre su expediente del procedimiento administrativo sancionador, conforme a las normas del TUO de la LPAG.

De acuerdo se ha expresado anteriormente, (antecedentes de la Plataforma de Gestión), el MTC cuenta actualmente con dicha plataforma informática, la que a propósito de las disposiciones y mejoras incorporadas en el presente proyecto normativo, requiere de un proceso de continuidad y de una programación ordenada que sea regulada por la DGFSC, en coordinación con la OGTI. Se acota que dicho órgano ha expresado en su oportunidad conformidad para la continuidad de su implementación.





## Segunda

Las centrales de emergencias, urgencias o información y las operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones tendrán un plazo de sesenta (60) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma, para adecuar sus sistemas, procesos, procedimientos para cumplir con los plazos y demás obligaciones establecidas en el presente Reglamento.

Al efecto, resulta congruente que la adecuación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277 conlleve ajustes necesarios a los sistemas de las centrales como de las empresas operadoras, solamente en todo aquello que signifique continuidad en la producción y transferencia de información al MTC.

## Tercera

Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo que las disposiciones del presente Reglamento reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados. Esto es, para los procedimientos administrativos en trámite se aplicarán las disposiciones más beneficiosas.

Constituye una regla de derecho procesal que los procedimientos concluyan con los procedimientos vigentes a la fecha de su inicio, lo que no resulta incompatible con la aplicación de todas aquellas disposiciones de la nueva normativa que le sean más favorables a su derecho, todo lo cual es concordante con el principio pro administrado contextualizado en el TUO de la LPAG.

### 5.19 DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS: MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN EN COMUNICACIONES

De manera preliminar, cabe señalar que de acuerdo al artículo I del Título Preliminar del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, su objeto es regular el ejercicio de las funciones de fiscalización y de sanción atribuidas al MTC conforme a las normas que rigen la prestación de los servicios de comunicaciones y actividades conexas de su competencia, así como el dictado de medidas correctivas y cautelares, con el propósito de que los administrados bajo su ámbito cumplan con el marco normativo y contractual en materia de comunicaciones a nivel nacional.

Asimismo, para un mejor entendimiento de las disposiciones que se citan en el presente apartado, es preciso mencionar que de acuerdo al artículo III del Título Preliminar del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones<sup>46</sup>, toda mención a la "Dirección de Fiscalización competente" o "autoridad fiscalizadora" alude a la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones y a la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Títulos Habilitantes en Comunicaciones.



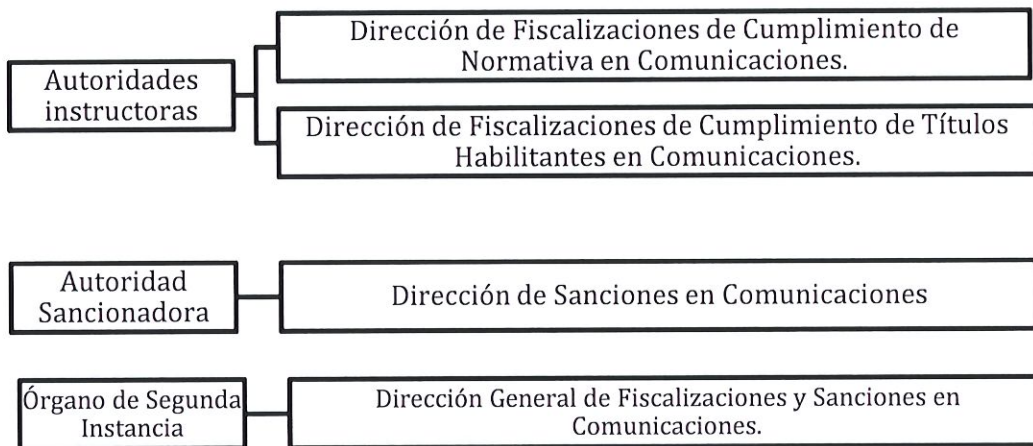
#### <sup>46</sup> Artículo III. Ámbito de aplicación

Las disposiciones del presente Reglamento son aplicables a la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones, a la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Títulos Habilitantes en Comunicaciones, a la Dirección de Sanciones en Comunicaciones, a la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a los administrados que prestan servicios de comunicaciones y desarrollan actividades conexas, sujetas al ámbito de competencia de este Ministerio, o se encuentran bajo el ámbito de la normativa que rige dichos servicios.





En esa misma línea, cabe resaltar que el artículo 23 del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones señala cuáles son las autoridades competentes en el marco del procedimiento administrativo sancionador, las que se detallan a continuación:



Ahora bien, conforme se ha mencionado en apartados anteriores, mediante el Decreto Legislativo N° 1479, se establecen medidas para fortalecer la gestión de las centrales de emergencias, urgencias o información administradas por las entidades del Estado, ante la realización de comunicaciones malintencionadas. Asimismo, se modifica el Decreto Legislativo N° 1277, incorporando como tipos de sanción administrativa la suspensión parcial o total del servicio por treinta días calendario y la cancelación del servicio y, la suspensión del servicio como una medida preventiva. Por ello, con la finalidad de que exista coherencia y concordancia entre las distintas normas que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora del MTC en el sector comunicaciones, es necesario adecuar el Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, de acuerdo a las incorporaciones establecidas por el citado Decreto Legislativo N° 1479.

En ese contexto, además de las adecuaciones normativas señaladas que se requieren realizar al Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, resulta oportuno también efectuar algunas modificaciones referidas a la regulación de la medida correctiva, precisando que ésta puede disponerse durante la fiscalización ante el incumplimiento de cualquier obligación legal con independencia de su tipificación como infracción administrativa.

Por otro lado, atendiendo a que a través del Decreto Legislativo N° 1479 se incorporaron al Decreto Legislativo N° 1277 los artículos 5-A y 5-C, sobre el dictado y ejecución de la medida preventiva de suspensión del servicio y que, a su vez, el artículo 2 del presente Decreto Supremo incorpora el artículo 13-A al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, el cual desarrolla estas reglas específicas, resulta necesario precisar en el Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones que, para el caso de esta medida preventiva, aplican las reglas contempladas en el Decreto Legislativo N° 1277 y su Reglamento.

En tal sentido, el apartado de Disposiciones Complementarias Modificadorias está compuesto por dos disposiciones a través de las cuales se modifican los artículos 16, 36, 39 y 45 del Reglamento de Fiscalización en Comunicaciones.

A continuación, se desarrolla cada una de estas modificaciones.





## De la medida preventiva y las sanciones establecidas recientemente en el marco de las comunicaciones malintencionadas (Artículos 16 y 39)

El Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones contempla en su artículo 16 las medidas correctivas que el MTC puede dictar durante la fiscalización, así como las sanciones que puede imponer en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, según la normativa aplicable a cada materia.

Al respecto, cabe señalar que mediante Decreto Legislativo N° 1479, se modificó el Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las Centrales de Emergencias, Urgencias o Información; a través del cual se incorpora medidas administrativas y sanciones más disuasivas para enfrentar la problemática de las comunicaciones malintencionadas.

En ese marco, considerando que las medidas correctivas no solo tienen una finalidad restitutiva, sino también, que pueden tener una finalidad preventiva<sup>47 48</sup>, se ha considerado pertinente mencionar en el artículo 16 del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones a la modificación normativa realizada, a fin de a la medida preventiva de suspensión de todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares.

Cabe resaltar que la medida preventiva de suspensión de todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares tiene disposiciones especiales en el Decreto Legislativo N° 1277 que recientemente fueron incorporadas por el Decreto Legislativo N° 1479 y, a su vez, han motivado la incorporación del artículo 13-A al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277 a través de la presente norma.

En efecto, el artículo 5-A del Decreto Legislativo N° 1277 establece la medida preventiva de suspensión del servicio, conforme al siguiente texto:

### ***“Artículo 5-A.- Medida preventiva de suspensión del servicio***

*Las centrales de emergencias, urgencias o información deben remitir al Ministerio de Transportes y Comunicaciones el reporte de números desde los cuales se recibe las comunicaciones malintencionadas reiterantes o falsas, con el sustento correspondiente. En el marco de la actividad de fiscalización, el Ministerio, a través del órgano competente, se encuentra habilitado para dictar la medida preventiva de suspensión, por un plazo de quince días*

<sup>47</sup> Sobre las medidas correctivas MORON citando a HUERGO LORA, Alejandro, señala que, “Nos encontramos frente a verdaderos actos administrativos distintos a las sanciones, pero que surgen también con ocasión de la comisión de actos ilícitos que afectan intereses confiados a la autoridad administrativa. Estas medidas de restablecimiento de la legalidad reponen el orden legal vulnerado por el infractor, asumiendo en algunos casos claramente un rol preventivo de futuros daños (Por ejemplo: como cuando se clausura una instalación no autorizada o que incurre en inobservancias a las reglas de salubridad), pero en otras asume tendencias restitutivas (Por ejemplo, demoler una construcción realizada indebidamente). MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. Circulo de Derecho Administrativo, Num. 9 (2010) pág. 140.

<sup>48</sup> En el mismo sentido, “Las infracciones administrativas, además de un daño genérico al interés público en cuanto vulneraciones del ordenamiento jurídico, pueden producir también un estado de cosas anómalo, que es lógico y necesario eliminar, restaurando la situación previa a su comisión: bien mediante la destrucción de los efectos de la infracción (p. Ej. La demolición de la obra ilegal), bien mediante el resarcimiento pecuniario de los daños y perjuicios causados al patrimonio público (p. Ej. La destrucción de un semáforo en virtud de un accidente que constituye una infracción de tráfico)”. SANTAMARIA PASTOR, Juan. Principios de Derecho Administrativo General, Tomo II, Iustel, primera edición, 2004, p.403.





*calendario, de todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares desde donde se realizan las citadas comunicaciones. Esta medida se aplica antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador que corresponda”.*

Asimismo, en cuanto a su ejecución, el artículo 5-C del Decreto Legislativo N° 1277 establece lo siguiente:

***“Artículo 5-C.- Ejecución de la medida preventiva, la medida provisional y la sanción***

*El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del órgano competente, requiere a los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones la ejecución de la medida preventiva, la medida provisional y la sanción, según corresponda”.*

Adicionalmente, el artículo 13-A del Reglamento del Decreto Legislativo 1277, el cual ha sido incorporado a través de la presente norma, desarrolla de manera más precisa las reglas para la aplicación de la medida preventiva de suspensión, conforme se observa a continuación:

***“Artículo 13-A.- Medida preventiva de suspensión del servicio***

***13-A.1 Las centrales de emergencias, urgencias o información remiten a la DFCNC, mediante la Plataforma de Gestión, el reporte de números desde los cuales recibieron comunicaciones malintencionadas reiterantes o falsas, conjuntamente con la grabación correspondiente, dentro de un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas.***

***13-A.2 El MTC, a través de la DFCNC, dentro de un plazo máximo de dos días hábiles de recibida la comunicación de las centrales, se encuentra habilitado para dictar la medida preventiva de suspensión, por un plazo de quince (15) días calendario, de todo tráfico saliente de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares desde donde se realizan las citadas comunicaciones; es decir desde el número asignado al Titular por la Empresa Operadora de Servicios Públicos de Telecomunicaciones con quien tiene contrato vigente. En estado de emergencia, la medida preventiva de suspensión es de treinta (30) días calendario para las comunicaciones malintencionadas realizadas.***

***13-A.3 La DFCNC remite la relación de números a los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones para que ejecuten la medida preventiva dentro de un plazo máximo de un día hábil desde notificado dicho requerimiento. Las empresas operadoras, antes de ejecutar las medidas preventivas, deben verificar que los números reportados de servicios telefónicos, de comunicaciones u otros similares no se encuentren en los supuestos de exclusión de responsabilidad establecidos en los literales a) y b) del numeral 6.1 del artículo 6 del presente Reglamento. De encontrarse dentro de dichos supuestos, las empresas operadoras deben comunicar a la DFCNC que no se ejecutó la medida preventiva por la mencionada razón.***

***13-A.4 Las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, informan vía mensaje de texto (SMS), de voz, o semejante, a los Titulares sobre la medida preventiva impuesta por la DFCNC, señalando que el motivo de la suspensión del servicio es por realizar comunicaciones malintencionadas.***





**13-A.5 La medida preventiva se aplica antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador que corresponda.**

**13-A.6 En el supuesto que las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones no logren identificar al Titular del número reportado por las centrales de emergencias, urgencias o información, las empresas operadoras aplican los mecanismos indicados en el artículo 36-A del presente Reglamento.**

Como se aprecia, las citadas disposiciones establecen reglas específicas para el dictado y ejecución de la medida preventiva de suspensión, entre las cuales resalta: (i) el hecho que sean las centrales de emergencia, urgencia o información las que reportan al MTC los números desde los cuales se realizaron las llamadas malintencionadas reiterantes o falsas, (ii) los plazos para que el MTC dicte la medida y para que la empresa operadora de servicios públicos de telecomunicaciones la ejecute; y, (iii) la forma como la ejecución de la medida debe ser informada al administrado.

En ese sentido, las reglas aplicables a la medida preventiva de suspensión serán las que se establezcan en el Decreto Legislativo N° 1277 y su Reglamento, lo cual no significa que no corresponda a una disposición que se pueda emitir en el marco de la actividad de fiscalización y en el procedimiento administrativo sancionador.

Por tal motivo, se ha modificado el artículo 16, señalando que la medida preventiva de suspensión de todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares se rige por las reglas establecidas sobre el particular en el Decreto Legislativo N° 1277, modificatorias y su Reglamento, conforme se expone a continuación:

#### **“Artículo 16.- Dictado de medidas correctivas**

**16.1 Durante la acción de fiscalización, el fiscalizador o la Dirección de Fiscalización competente se encuentran facultados para adoptar medidas correctivas inmediatas destinadas a prevenir, impedir o cesar el incumplimiento de obligaciones provenientes de normas o de títulos habilitantes, así como restablecer a su estado anterior las cosas o situaciones alteradas como consecuencia de dicho incumplimiento. Asimismo, las medidas correctivas buscan garantizar que el administrado actúe en cumplimiento de obligaciones provenientes de normas o de títulos habilitantes, a fin de evitar que cometa o continúe realizando una conducta pasible de ser considerada como infracción administrativa. Tales medidas pueden consistir en:**

- a) Ordenar el cese inmediato de las operaciones o, en general, de la conducta considerada como **incumplimiento de una obligación proveniente de una norma o de un título habilitante.**
- b) El desmontaje de los equipos de telecomunicaciones.
- c) La inmovilización de equipos de telecomunicaciones.
- d) Interdicción radioeléctrica.
- e) Otras medidas que los fiscalizadores consideren pertinente.

**16.2 La medida preventiva de suspensión de todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares se rige por las reglas establecidas sobre el particular**





**en el Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información, modificatorias y su Reglamento”**

Por otro lado, el artículo 39 del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones establece las sanciones administrativas que la autoridad sancionadora puede imponer en el marco del procedimiento administrativo sancionador, según la normativa aplicable a cada materia.

Sin embargo, en concordancia con la actual tipificación de infracciones contemplada en el Decreto Legislativo N° 1277, la cual recientemente fue modificada por el citado Decreto Legislativo N° 1479, resulta necesario precisar en el artículo 39 del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones que dentro de las posibilidades de sanción administrativa aplicables en el procedimiento administrativo sancionador se encuentran: la amonestación escrita, la suspensión temporal, parcial o total del servicio y la cancelación definitiva del servicio, conforme a lo siguiente:

**“Artículo 39.- Sanción administrativa**

*39.1 Las sanciones administrativas aplicables en el procedimiento administrativo sancionador, según la normativa aplicable a cada materia, son:*

- a) *Amonestación **escrita**.*
- b) *Multa.*
- c) *Cancelación, revocación temporal o definitiva de la concesión o autorización, conforme a lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Telecomunicaciones.*
- d) *Cancelación de la concesión postal o autorización de Radiodifusión, de conformidad con lo dispuesto en la Ley que faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de los Servicios Postales o la Ley de Radio y Televisión, según corresponda.*
- e) ***Suspensión temporal parcial o total del servicio para el caso de comunicaciones malintencionadas.***
- f) ***Cancelación definitiva del servicio para el caso de comunicaciones malintencionadas. (...)***”

**Sobre el dictado de medidas correctivas como medio para hacer cumplir el ordenamiento jurídico (Artículo 16)**





Se establece que las medidas administrativas, como la medida correctiva, son independientes de los procedimientos administrativos sancionadores<sup>49</sup>, por lo que, no tienen naturaleza sancionadora<sup>50</sup>.

Sin perjuicio de lo expuesto, también debe de tenerse en cuenta que, a través del Decreto Supremo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, se modificó la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, y entre otros cambios, se incorpora un capítulo referido a la actividad administrativa de fiscalización<sup>51</sup> estableciéndose que la misma se desarrolla bajo un enfoque de cumplimiento normativo, prevención del riesgo, gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos, introduciendo como eximentes de responsabilidad la subsanación voluntaria del acto u omisión constitutivo de infracción administrativa, y como atenuante de la misma el reconocimiento de la responsabilidad.

En ese sentido, dicho cambio normativo implica un nuevo paradigma para la realización de la actividad de fiscalización, en el cual se busca dar prioridad a la restitución de la legalidad antes que a la imposición de las sanciones. Por tal razón, el paradigma de fiscalización basado en la imposición de sanciones consideradas óptimas (de acuerdo a la teoría económica de la Ejecución Pública de las Leyes - *Public Enforcement of Law*<sup>52</sup>), en las que se considera que la multa como sanción es el medio idóneo para desincentivar la comisión de infracciones, siempre que esta sea mayor al beneficio ilícito obtenido, teniendo en cuenta múltiples variables como la probabilidad de detección, el daño ocasionado, y otros<sup>53</sup>) pierde eficacia, en tanto que, su poder disuasivo<sup>54</sup> ha sido ostensiblemente mitigado, debido a que, de acuerdo a los referido cambios normativos, el infractor ahora tiene la posibilidad de no pagar la multa si antes de que se le inicie el procedimiento administrativo sancionador subsana la conducta infractora, o de reducirla a la mitad si reconoce su responsabilidad una vez iniciado dicho procedimiento. Por lo tanto, la multa como sanción ya no es necesariamente el vehículo más idóneo para desincentivar la vulneración al marco normativo, en la medida que, no siempre van a hacer asumir al infractor el beneficio ilícito obtenido por su conducta.

<sup>49</sup> Ver:

- Numeral 35.5 del artículo 35 del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, que establece que, las medidas administrativas no tienen carácter sancionador; responden a naturaleza y objetivos diferentes.
- Numeral 22.4 del artículo 22 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD, que establece que, las medidas administrativas no son excluyentes entre sí, son dictadas sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionador a que hubiera lugar y se sujetan a la aplicación de multas coercitivas, cuando corresponda.

<sup>50</sup> ROJAS VÁSQUEZ, Piero. El alcance del principio de tipicidad en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Actualidad Administrativa N° 317, 2020 pág. 246.

<sup>51</sup> Capítulo II La Actividad Administrativa de Fiscalización

<sup>52</sup> Fundamentado en los ensayos de Becker, G "Crime and Punishment: An Economic Approach", y Stigler, G "The Optimum Enforcement of Laws", Essay in the Economics of Crime and Punishment. 1974: pág. 1 - 54 y 55 - 67. Recuperados en <https://www.nber.org/chapters/c3625> y <https://www.nber.org/chapters/c3626.pdf>, respectivamente.

<sup>53</sup> En el marco teórico de la teoría económica de la Ejecución Pública de las Leyes (*Public Enforcement of Law*) respecto al comportamiento de los individuos, se considera que éstos en general realizarán actos ilícitos solo si la utilidad esperada por su comisión, teniendo en cuenta el beneficio que obtenga y la probabilidad de ser detectado y sancionado, excede su utilidad si no realiza dicho acto. Conforme señalan Polinsky, M y S, Shavel en: "The Economic Theory of Public Enforcement of Law" 1999: pág. 4. Recuperado en <https://www.nber.org/papers/w6993.pdf>

<sup>54</sup> Consistente en que, el pago de la multa al tener como efecto que el infractor internalice los costos de su conducta ilícita, extinguiendo cualquier rentabilidad que podría haber obtenido de ella, ocasionaba que, al ser el infractor un agente racionalmente económico, optaría por cumplir con las obligaciones establecidas en el marco normativo vigente.





Por lo expuesto, el incentivo de la sanción para que el administrado cumpla con sus obligaciones puede ser diluido por los atenuantes ahora regulados en la normativa vigente, por lo que, la administración debe tener la posibilidad de hacer cumplir el marco normativo mediante la corrección de la conducta del administrado, lo cual es posible a través de las medidas correctivas, de ahí la necesidad de que dicha medida no esté vinculada al incumplimiento de obligaciones tipificadas como infracciones administrativas.

De acuerdo a lo señalado, se ha modificado el artículo 16 (Dictado de medidas correctivas) del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, precisándose lo siguiente:

***“Artículo 16.- Dictado de medidas correctivas***

***16.1 Durante la acción de fiscalización, el fiscalizador o la Dirección de Fiscalización competente se encuentran facultados para adoptar medidas correctivas inmediatas destinadas a prevenir, impedir o cesar el incumplimiento de obligaciones provenientes de normas o de títulos habilitantes, así como restablecer a su estado anterior las cosas o situaciones alteradas como consecuencia de dicho incumplimiento. Asimismo, las medidas correctivas buscan garantizar que el administrado actúe en cumplimiento de obligaciones provenientes de normas o de títulos habilitantes, a fin de evitar que cometa o continúe realizando una conducta pasible de ser considerada como infracción administrativa. (...).”***

**Sobre el carácter optativo del recurso de reconsideración (Artículo 45)**

En lo que respecta al recurso de reconsideración, se ha precisado que este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación, lo cual guarda concordancia con el artículo 219 del TUO de la LPAG.

Por lo expuesto, se modifica el artículo 45 (Recursos de reconsideración) del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, conforme se detalla a continuación:

***“Artículo 45.- Recursos de reconsideración  
(...)***

***45.5 Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.”***



**Actualización de la referencia a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Artículo 36)**

Es necesario actualizar el artículo 36 del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, referido a la audiencia de informe oral, que hace referencia al artículo 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. Sin embargo, dado que dicha norma ha sido derogada por el artículo 2° del Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, el cual aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se modifica el mencionado artículo 36, de modo que se consigne la normativa vigente en el ordenamiento administrativo.





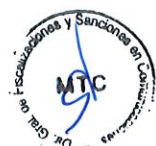
## 6. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Ante la continua conducta de un sector de la población de realizar comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información, surge la necesidad de implementar nuevos esquemas de sanciones, que permita minimizar la pérdida social ocasionada por estas conductas. En este contexto, se propone un nuevo esquema que pretende disuadir el comportamiento infractor de la población, de manera que los recursos destinados a la atención de emergencias, urgencias y solicitudes de información sean usados eficiente y oportunamente. Asimismo, para la adecuada implementación de este esquema, es necesario modificar también el Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones.

Al respecto, los beneficios y costos concretos son los siguientes:

**Cuadro N° 9**  
**Beneficios y costos de la norma modificatoria**

| PROBLEMÁTICA / SITUACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                      | PROPUESTA NORMATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | BENEFICIOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | COSTOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constante realización de comunicaciones malintencionadas a centrales de emergencia, urgencias e información. Por ejemplo, para el primer trimestre de 2020, se evidenció que las comunicaciones malintencionadas representaron el 76% del total de llamadas atendidas de la Central de Emergencias 105 - PNP. | <b>Modificación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277</b><br><br>Implementación de un mecanismo disuasivo para reducir las comunicaciones malintencionadas a centrales de emergencia, urgencias e información, compuesto por nuevas medidas preventivas (suspensión parcial temporal del servicio), medidas provisionales y sanciones (escala de multas, suspensión temporal y cancelación del servicio). | Para el Estado:<br><br>- Reducción de comunicaciones malintencionadas.<br><br>- Uso eficiente de recursos para la atención de urgencias y emergencias.<br><br>- Contar con mayores mecanismos de concientización y disuasión de la población sobre el uso adecuado del servicio que prestan las centrales de emergencias, urgencias e información.<br><br>Para el usuario:<br><br>- Atención oportuna a los usuarios que se encuentran en situaciones de emergencia y urgencia. | Para el Estado:<br><br>- Costos de implementación para las centrales (adecuación de las plataformas, implementación de nuevos criterios, reporte de información).<br><br>Para las empresas:<br><br>- Costos de implementación (adecuación de sistemas, aplicación de la medida de suspensión, reportes de información)<br><br>El usuario:<br><br>- La implementación de la norma no irrogará costos para los usuarios. |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Al Estado:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |





|                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualmente, la imposición de medidas correctivas en etapa de fiscalización solo se permite en las obligaciones tipificadas como infracción administrativa, lo cual limita garantizar que el administrado actúe en cumplimiento de dichas obligaciones.</li> </ul> | <p><b>Modificación del Reglamento de Fiscalización y Sanción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permitir que la medida correctiva se aplique en la etapa de fiscalización ante cualquier incumplimiento de obligación normativa, sin la necesidad que la misma se encuentre tipificada como una infracción administrativa</li> </ul> | <p>Al Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso eficiente de recursos para lograr el cumplimiento normativo.</li> <li>- Optimización en el uso de la potestad sancionadora del MTC para hacer cumplir el marco normativo.</li> <li>- Generación de incentivos en los administrados fiscalizados para que cumplan con sus obligaciones legales, estén éstas tipificadas o no.</li> </ul> <p>A la sociedad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asegura y mejora la provisión de los servicios debido al mayor cumplimiento del marco normativo vigente.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La implementación de la norma no irrogará costos adicionales al Estado.</li> </ul> <p>A la sociedad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La implementación de la norma no irrogará costos a la sociedad.</li> </ul> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Respecto de la modificación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277

En cuanto a los beneficios se advierte lo siguiente:

### ● Sobre la reducción de las comunicaciones malintencionadas

Con la modificatoria del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277 se establece un esquema disuasivo que permite disminuir la cantidad de comunicaciones malintencionadas. Este esquema recoge la experiencia de la implementación del Decreto de Urgencia N° 026-2020, la misma que ha evidenciado la reducción de comunicaciones malintencionadas reportadas al MTC.

Si bien las sanciones se actualizaron mediante la modificatoria del Decreto Legislativo N° 1277, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1479, la implementación de nuevas medidas correctivas y sanciones se consolidan con la modificatoria al Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones, la cual incorpora la suspensión temporal parcial del servicio como medida correctiva; así como la suspensión temporal parcial y total, la cancelación definitiva y una escala de multas más altas como nuevas sanciones.

En este contexto, analizando la información reportada por la Central de Emergencias 105 - PNP, se estima que con la implementación del nuevo esquema de sanciones y medidas preventivas se puede alcanzar una reducción hasta en 59% de las comunicaciones malintencionadas para el 2020. Si bien la estimación corresponde a una central de emergencia, cabe precisar que es la que registra la mayor cantidad de comunicaciones

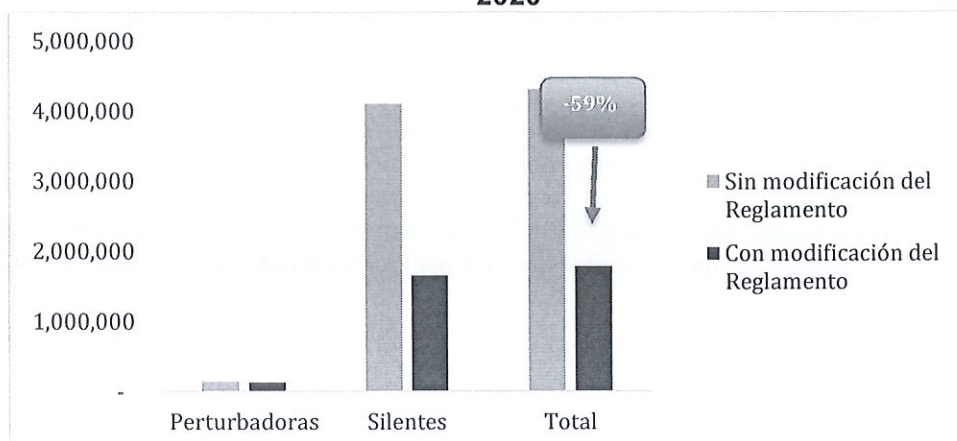




malintencionadas reportadas al MTC (92%) durante el primer trimestre de 2020.

**Gráfico N° 3**

**Impacto de la implementación de la norma modificatoria para el año 2020**



Fuente: Central de emergencias 105 PNP, MTC  
Elaboración: MTC

• **Sobre el uso eficiente de los recursos**

De la información previamente descrita, con la implementación de la norma modificatoria se estima que se recupera el 50% del tiempo que se destinaba a la atención de comunicaciones malintencionadas para que estas puedan atender las emergencias reales, lo cual contribuye a un uso eficiente de los recursos.

**Cuadro N° 10**

**Horas destinadas a la atención de comunicaciones malintencionadas que se estima recuperar con la modificación del Reglamento del Decreto Legislativo N°1277**

| Categorías                          |  | Hora anuales |
|-------------------------------------|--|--------------|
| Con modificación del Reglamento (a) |  | 6 798        |
| Sin modificación del Reglamento (b) |  | 13 699       |
| Horas recuperadas (a)/(b)%          |  | 50%          |

Nota: para la estimación se consideró una duración de 10 segundos para llamadas silentes y de 1 minuto para las perturbadoras.

Por otro lado, cabe precisar que los procedimientos propuestos en la modificatoria resultan ser más eficientes por tener plazos definidos que agilizan los procedimientos administrativos de las medidas preventivas y el reporte de información debido a la automatización de los mismos, a diferencia de la normativa vigente que solo establece el envío de información mensual y se realizan procedimientos manuales. Así también, en la normativa vigente no se establecen criterios que definan las comunicaciones reiterantes y falsas, lo cual afecta la correcta identificación de la intencionalidad de los individuos





que realizan una comunicación malintencionada. Con la modificatoria propuesta se establecen criterios que identifican eficientemente a los infractores y además permite que las centrales de emergencias reporten la información correspondiente a éstos, de manera uniforme y sistematizada.

Adicionalmente, en la modificatoria propuesta se establece un plazo máximo de 48 horas para que las centrales de emergencias reporten al MTC las líneas que se encuentran sujetas a una medida preventiva de suspensión. Asimismo, se establece un plazo de un día hábil para que el MTC remita dichas líneas a las empresas operadoras para que ejecuten la medida de suspensión, la cual será comunicada mediante SMS enviado a la línea correspondiente. Al respecto, cabe precisar que la normativa vigente no cuenta con medidas preventivas y, en el caso de las sanciones, éstas no resultaban ser disuasivas ni oportunas dado los plazos establecidos de los procedimientos administrativos para la imposición de las mismas.

### Cuadro N° 11

#### Eficiencia en los procedimientos de reporte de información al MTC por parte de las centrales de emergencias, urgencias o información

| Procedimiento                                                                                  | Vigente                                                                                                                                     | Modificatoria propuesta                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Criterios de estandarización para la identificación de las comunicaciones reiterantes y falsas | No aplica                                                                                                                                   | Se establecen los criterios de comunicaciones reiterantes para un periodo de 30 días:<br>-Silentes: 5<br>-Perturbadora: 2<br>-Falsa:1                                                                                                                                                               |
| Reporte de comunicaciones malintencionadas al MTC                                              | Dentro de los primeros siete (07) días de cada mes reportan la información correspondiente al mes anterior (art. 10 del DS N°013-2017-MTC). | Reportar las comunicaciones malintencionadas <b>reiterantes</b> y falsas dentro de un plazo máximo de 48 horas                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                                | En el marco del DU 026-2020, se reportan las comunicaciones malintencionadas cada 24 horas.                                                 | Dentro de los primeros siete (07) días calendario de cada mes reportan la información correspondiente al mes anterior.                                                                                                                                                                              |
| Reporte de líneas a las empresas operadoras para la aplicación de la medida preventiva         | No aplica                                                                                                                                   | Dentro de un plazo máximo de un día hábil de recibida la comunicación de las centrales                                                                                                                                                                                                              |
| Comunicación de medidas preventivas                                                            | No aplica                                                                                                                                   | Las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones informan de manera gratuita, vía mensaje de texto (SMS), de voz, o semejante, a los usuarios de las líneas del servicio sobre la medida preventiva impuesta por la DFCNC, señalando que el motivo de la suspensión del servicio |





|  |  |                                                                       |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------|
|  |  | es por realizar comunicaciones malintencionadas reiterantes o falsas. |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------|

- **Sobre concientización y disuasión de la población**

Con la modificatoria propuesta se establecen obligaciones a cargo de las empresas concesionarias y las entidades del Estado que administran centrales de emergencias, urgencias e información, para la difusión de información educativa y la concientización de la población respecto del uso adecuado de los servicios que se prestan a través de las referidas centrales. Asimismo, la presente norma modificatoria establece que la información de los titulares sancionados esté en un registro de acceso público, lo cual desincentiva la comisión de infracciones por parte de la población e incentiva el uso adecuado y con responsabilidad de los servicios que ofrecen las centrales de emergencias.

En cuanto a los costos se tiene que:

- **Sobre los costos para la continuidad de la implementación de la modificatoria por parte del Estado**

Las centrales de emergencias, urgencias o información deberán incurrir en costos de adecuación de sistemas, disposición del personal para los reportes de información en los plazos establecidos y la adopción de los criterios para la identificación de las comunicaciones malintencionadas.

El MTC incurrirá en costos asociados para la continuidad de la implementación de la Plataforma de Gestión y consiguiente adecuación a los aspectos adicionales que derivan del Decreto Legislativo N° 1479. En este extremo, el Director General de la OGTI, mediante correo electrónico, de fecha 12 de junio de 2002, dirigido a la DGFSC, acotando a los términos del Memorando N° 0446-2020-MTC/23 e Informe N° 131-2020-MTC/23.01, emitido por el Responsable de la Oficina de Desarrollo Tecnológico y Digital de la OGTI, señala que los costos de implementación a realizar en la Plataforma de Gestión y componentes conexos tiene un cálculo de ciento cincuenta mil soles (S/.150,000.00)<sup>55</sup>.

- **Sobre los costos de implementación de la modificatoria por parte de las empresas operadoras**

Las empresas operadoras deberán incurrir en los costos asociados a los requerimientos de la norma como los que devienen de la difusión de información a través de los medios que apruebe la DGFSC del MTC. Así también, los costos de adecuación para ejecutar la suspensión, cancelación y reconexión de las líneas reportadas.

De la aplicación de la suspensión en el marco del Decreto de Urgencia N°026-2020, desde su vigencia hasta el 14 de mayo de 2020, se reportaron 1 525 líneas para su suspensión temporal parcial por 30 días, lo cual implica



<sup>55</sup> (...). En razón a [...] solicitud, basándose en los alcances generales de la propuesta de modificación del reglamento, siendo que la plataforma actual se basa en el Sistema de Llamadas Malintencionadas y Sistema de Sanciones de Comunicaciones, se estima un valor referencial de ciento cincuenta mil nuevos soles. Este monto se validará en el proceso de análisis funcional de la plataforma. (...). (Fdo). Eduardo Morán Huanay. Oficina General de Tecnología de la Información. Ministerio de Transportes y Comunicaciones.





que para todas las empresas operadoras en conjunto, en promedio, dejarían de percibir un total 17 080 soles por mes. Si bien este costo de oportunidad es asumido por las empresas, se debe tener en cuenta que el ingreso promedio mensual para el primer trimestre de 2020 fue de 1 261 millones de soles<sup>56</sup> y que el EBITDA (%) promedio para el mismo periodo fue 23%, indicadores que han mejorado en los últimos trimestres. Asimismo, cabe precisar que, la aplicación de la medida preventiva implica una suspensión temporal parcial por 15 días, lo cual reduce a la mitad el valor del costo de oportunidad antes mencionado de las empresas. Asimismo, cabe mencionar que, el fin de esta medida es que se realice un uso adecuado de los servicios que ofrecen las centrales de emergencias, urgencias e información lo cual salvaguardará la integridad, salud, seguridad y vida de la población

- **Sobre los costos de implementación de la modificatoria por parte de los usuarios**

La implementación de la modificatoria no irrogará costos a los usuarios.

### **Respecto de la modificación del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones**

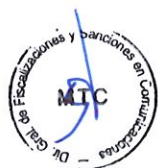
En cuanto a los beneficios se tiene que:

- **Sobre los beneficios de lograr el cumplimiento normativo**

Se debe tener en cuenta que el Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones tiene la finalidad de lograr el cumplimiento de la normativa que rige los servicios de Comunicaciones, así como de las obligaciones originadas en los títulos habilitantes, registros y autorizaciones para la prestación de estos servicios y las actividades conexas. En la normativa vigente, la imposición de medidas correctivas en etapa de fiscalización solo se permite en las obligaciones tipificadas como infracción administrativa, lo cual limita garantizar que el administrado actúe en cumplimiento de dichas obligaciones.

Asimismo, el Estado puede optimizar el uso de su potestad sancionadora, entendida esta como una de las acciones más gravosas que puede afectar a los ciudadanos, haciendo cumplir el marco normativo vigente, no necesariamente con la imposición de sanciones. En consecuencia, se lograría la mejora de la provisión de servicios, incentivos a la formalidad; así como mejoras en la salud y seguridad de las personas.

En ese contexto, en el marco de las comunicaciones malintencionadas se incluyó la medida correctiva de disponer la suspensión de todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares a fin de evitar que el individuo cometa o continúe realizando una conducta pasible de ser considerada como infracción administrativa. Esta medida correctiva se caracteriza por tener una aplicación más inmediata y con efectos más disuasivos en comparación al procedimiento administrativo sancionador vigente, lo cual se evidencia en la implementación del Decreto de Urgencia N°026-2020.



<sup>56</sup> Ingresos promedio correspondientes al primer trimestre de 2020 de las empresas América Móvil, Telefónica del Perú y Entel, según sus respectivas casas matrices.



En cuanto a los costos se tiene que:

La implementación de la modificatoria del Reglamento de Fiscalización y Sanción en Comunicaciones no irroga costos adicionales para el Estado ni para la sociedad.

En síntesis, los beneficios de la implementación de la modificatoria del Reglamento del Decreto Legislativo 1277 resultan sustancialmente superiores a los costos, además coadyuva a la prestación eficiente de los servicios ofrecidos por las centrales de emergencias orientadas a la integridad, salud, seguridad y vida de la población. Asimismo, la implementación de la modificatoria del Reglamento de Fiscalización y Sanción beneficia el cumplimiento del marco normativo, sin incurrir en costos adicionales para los agentes involucrados.

#### 7. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N°1277, en atención a las modificaciones realizadas al mencionado Decreto Legislativo a través del Decreto Legislativo N° 1479. Asimismo, modifica el Reglamento de Fiscalización y Sanción en la Prestación de Servicios y Actividades de Comunicaciones de Competencia del MTC, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2019-MTC.

La comunidad en general, recepticia del servicio público que prestan las entidades públicas vinculadas con la salud pública, seguridad ciudadana, integridad física, personal y emocional de las personas, debe contar con un marco que regule la eficiente prestación de dichos servicios que se materializan a través de las centrales de emergencias, urgencias o información.

Finalmente, es importante resaltar que la misma es acorde conforme a los principios y disposiciones consagrados en la Constitución Política del Perú y en el resto de normas del ordenamiento jurídico.

