



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

Lima, 12 de mayo de 2020

OFICIO N° 053-2020-PR

Señor
MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA
Presidente del Congreso de la República
Congreso de la República
Presente. –

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted señor Presidente del Congreso de la República, tomando en consideración el artículo 28° del Decreto de Urgencia N° 029-2020¹ y el artículo 12° del Decreto de Urgencia N° 053-2020², que declaran la suspensión de plazos de procedimientos en el sector público, con la finalidad de comunicarle que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política, al amparo de las facultades legislativas delegadas al Poder Ejecutivo mediante Ley N° 31011, y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se han promulgado los Decretos Legislativos que se detallan a continuación:

1	Decreto Legislativo N° 1477	Establece medidas que facilitan la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones frente a la Emergencia Sanitaria producida por el brote del COVID-19.
2	Decreto Legislativo N° 1478	Autoriza la asignación temporal de espectro radioeléctrico a los concesionarios que prestan servicios públicos portadores o finales de telecomunicaciones en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada por la existencia del COVID-19.
3	Decreto Legislativo N° 1479	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.
4	Decreto Legislativo N° 1480	Modifica la Ley N° 28900, Ley que otorga al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL, la calidad de persona jurídica de derecho público, adscrita al sector transportes y comunicaciones.
5	Decreto Legislativo N° 1481	Extiende el plazo de arrastre de pérdidas bajo el Sistema A).
6	Decreto Legislativo N° 1482	Modifica la Ley N° 31015, Ley que autoriza la Ejecución de Intervenciones en Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante Núcleos Ejecutores.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovar los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,


MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

¹ Dicta medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana

² Otorga un bono extraordinario al personal del Instituto Nacional Penitenciario, del Programa Nacional de Centros Juveniles, al personal del

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de MAYO de 2020

En aplicación de lo dispuesto en el inc. b) del artículo 90° del
Reglamento del Congreso de la República: para su estudio
PASE el expediente del Decreto Legislativo N° 1479,

a la Comisión de CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL
FÉLIX PINO FIGUEROA
SECRETARIO DEL CONSEJO DE MINISTROS

Decreto Legislativo

Nº 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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

Que, 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;

Que, por 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 del Decreto Supremo N° 051-2020-PCM, Decreto Supremo N° 064-2020-PCM y Decreto Supremo N° 075-2020-PCM;

Que, 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;

Que, mediante el artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 026-2020, se habilita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones a disponer la suspensión temporal del tráfico saliente 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;

Que, 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;

Que, el numeral 8) del artículo 2 de la citada Ley, faculta al Poder Ejecutivo a

20-00000000



u.

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;

Que, 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;

Que, 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;

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 31011 y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:



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

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto 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 prestación adecuada de estos servicios esenciales en el marco de la declaratoria de emergencia sanitaria nacional por el brote del COVID-19.

Artículo 2.- Finalidad de las centrales de emergencias, urgencias o

4



Decreto Legislativo

información

Las centrales de emergencias, urgencias o información tienen por finalidad atender las comunicaciones realizadas por la población de manera continua en cumplimiento de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por el brote del COVID-19. Las comunicaciones malintencionadas realizadas durante dicho periodo son reguladas por el presente Decreto Legislativo y normas conexas.

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 4.- Facilidades de las centrales de emergencias, urgencias o información que deben brindar al término de la emergencia sanitaria nacional por el brote del COVID-19

Concluido el periodo de suspensión de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores conforme al artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, sus normas modificatorias o ampliatorias, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del órgano competente, realiza las investigaciones pertinentes para iniciar formalmente los correspondientes procedimientos administrativos sancionadores en materia de comunicaciones malintencionadas.

Para tal efecto, las centrales de emergencias, urgencias o información brindan al Ministerio de Transportes y Comunicaciones las correspondientes facilidades de entrega de los audios o documentos conexas relativos a las comunicaciones malintencionadas realizadas durante el periodo de emergencia sanitaria a nivel nacional, bajo responsabilidad.

Artículo 5.- Modificación de los artículos 4, 5, 6 y 9 del Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información

Modifícanse los artículos 4, 5, 6 y 9 del Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información, de acuerdo con los siguientes



“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”.

“Artículo 5-D.- Obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones

Los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones tienen como obligación ejecutar la medida preventiva, la medida provisional y la sanción, según sea el caso, en el plazo máximo de veinticuatro horas de recibido el respectivo requerimiento.

El incumplimiento de ejecutar la medida preventiva, la medida provisional o la sanción, dentro del plazo establecido precedentemente; así como el levantamiento de la medida o la sanción antes del plazo estipulado o sin mandato expreso, según corresponda, constituyen infracciones graves, conforme al numeral 13 del artículo 4 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones.

Las conductas descritas en el párrafo anterior, en el marco de un estado de emergencia declarado, constituyen infracciones muy graves, conforme al numeral 10 del artículo 3 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones”.

Artículo 7.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Medida preventiva y medida provisional en estado de emergencia

En cualquier estado de emergencia, la medida preventiva y la medida provisional de suspensión del servicio se imponen ante la realización de cualquier comunicación malintencionada. El plazo de duración de cada una de estas medidas es de treinta días calendario.





ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL
FÉLIX PINO FIGUEROA
SECRETARIO DEL CONSEJO DE MINISTROS

Decreto Legislativo

Segunda.- Sanciones en estado de emergencia

En cualquier estado de emergencia, las sanciones aplicables ante la realización de cualquier comunicación malintencionada son la multa o la cancelación del servicio.

Tercera.- Normas reglamentarias

En un plazo no mayor a treinta días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente 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.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Aplicación de sanciones conforme al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

En tanto no se apruebe la adecuación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del órgano competente, aplica las sanciones administrativas conforme a las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Primera.- Incorporación del numeral 10 al artículo 3 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueba normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones



Incorpórase el numeral 10 al artículo 3 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueba normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones, en los siguientes términos:

“Artículo 3.- Constituyen infracciones muy graves:

(...)

u

10. El incumplimiento de ejecutar la medida preventiva, la medida provisional o la sanción, solicitadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el levantamiento de la medida o sanción antes del plazo estipulado o sin mandato expreso, según corresponda; en el marco de un estado de excepción o emergencia, conforme a lo dispuesto en los artículos 4, 5-A, 5-B, 5-C y 5-D del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información o norma que la sustituya.

Segunda.- Incorporación del numeral 13 al artículo 4 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueba normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones

Incorpórase el numeral 13 al artículo 4 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueba normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones, en los siguientes términos:

"Artículo 4.- Constituyen infracciones graves:

(...)

13. El incumplimiento de ejecutar la medida preventiva, la medida provisional o la sanción, solicitadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el levantamiento de la medida o sanción antes del plazo estipulado o sin mandato expreso, según corresponda; conforme a lo dispuesto en los artículos 4, 5-A, 5-B, 5-C y 5-D del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información o norma que la sustituya.

Asimismo, no implementar las medidas de prevención reguladas en el artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información y en el artículo pertinente de su Reglamento."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única.- Derogación del numeral 13 del artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC





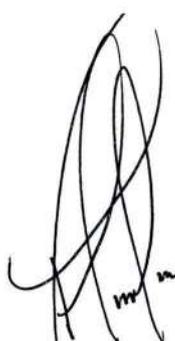
Decreto Legislativo

Derógase el numeral 13 del artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC, incorporado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información.

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ^{siete} días del mes de ^{mayo} del año dos mil veinte.


MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros


CARLOS LOZADA CONTRERAS
Ministro de Transportes y Comunicaciones



4

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

1. PRESENTACIÓN

En el Perú, existe una problemática sociocultural relacionada con las comunicaciones malintencionadas que realizan personas a las centrales de emergencias, urgencias e información. En promedio, alrededor del 90% de las llamadas que reciben dichas centrales son llamadas malintencionadas¹, lo que evidencia una mínima cultura social de respeto hacia las funciones que cumplen dichas centrales administradas por entidades estatales y la poca importancia que significa para los infractores el bien público protegido, cual es el acceso a servicios públicos que brinda el Estado de manera permanente, las 24 horas del día por 7 días, todo el año, mediante mecanismos de auxilio y ayuda a toda aquella persona que efectivamente requiere de apoyo estatal para casos concretos.

Esta problemática todavía existe pese a que actualmente se cuenta con regulación que sanciona las comunicaciones malintencionadas. El primer nivel de sanción es siempre la amonestación, y solo una vez que esta queda firme y consentida, la comunicación malintencionada reincidente recién se encuentra sujeta a un segundo nivel sancionador, como es una multa pecuniaria. Dicho esquema sancionador no resulta disuasorio, ni eficaz para que la sociedad asuma la importancia de evitar comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias e información.

La declaratoria de emergencia sanitaria nacional, establecida por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, acompañada del aislamiento social obligatorio de la ciudadanía en general, podría dar una impresión empírica que las comunicaciones malintencionadas se realizan con mínimos indicadores. El caso es que el Decreto de Urgencia N° 026-2020, vigente a partir del 16 de marzo de 2020, por cuyo mérito se regula la medida de suspensión de tráfico saliente de voz y datos por treinta (30) días calendario a quienes realizan comunicaciones malintencionadas. El hecho objetivo es que, en tiempos de cuarentena y emergencia sanitaria, del 16 de marzo al 16 de abril de 2020, las centrales de emergencias han reportado un total de 908 números telefónicos que han realizado dichas comunicaciones, con el consiguiente pedido de suspensión del servicio a los concesionarios de servicios públicos de comunicaciones.

Teniendo en cuenta que el esquema normativo actual es ineficaz para disuadir las comunicaciones malintencionadas hacia centrales de emergencia, urgencia e información, resulta necesario adoptar medidas estrictas para que la ciudadanía interiorice la importancia del servicio que cumplen dichas centrales. Asimismo, resulta necesario que la Administración Pública, representada por el Ministerio de

¹ 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 llamadas malintencionadas. Lima, 2018.

20-00000004

4

10

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. La declaratoria de emergencia sanitaria para combatir el COVID-19 ha evidenciado la importancia sustancial que asumen las centrales de emergencias, urgencias e información administradas por entidades públicas a favor de la comunidad en circunstancias en las que la comunidad reclama servicios públicos accesibles y efectivos.

El Estado, a través de la Administración Pública, asume un conjunto de potestades y prerrogativas, las que son reguladas por leyes y reglamentos que forman parte del Derecho Público. Así entonces, las entidades públicas tienen a su cargo concretizar los postulados del Estado, los cuales están esencialmente regulados en la Constitución Política. El Estado ejerce potestades y prerrogativas, como también asume obligaciones ante quienes conforman la Nación, en buena cuenta, hacia las colectividades de todo el país. La carta magna regula en diversos espacios un conjunto de deberes, destacando el de promover y asegurar el bienestar general, establecido en el artículo 44². En dicho contexto de funciones estatales, la Administración Pública está obligada, por ejemplo, a instalar semáforos en las vías públicas para regular el tránsito y custodiar la integridad de las personas y el patrimonio vehicular. También asume la obligación de dictar normas que establecen conductas de consideración y respeto a los adultos mayores frente a otras personas (atención preferencial en lugares públicos). Las municipalidades deben adecuar las aceras para incluir en el libre tránsito de las personas con discapacidad. Pues bien, en otro plano de actividades públicas, el Estado asume la obligación de implementar mecanismos de apoyo a la comunidad en general para el acceso a los servicios públicos de emergencias, salud y seguridad ciudadana, a través de las centrales de emergencias, urgencias e información. Para ello, progresivamente instituye determinadas centrales de atención mediante plataforma telefónica, para que personal capacitado y preparado para dichos menesteres pueda generar mecanismos de auxilio a la comunidad en general. Es por ello que las sociedades modernas, en el marco de un Estado Democrático de Derecho, implementan centrales de emergencias y urgencias, atendidas por entidades estatales debidamente designadas para tales fines³. En todos los casos y en todas las facetas de actividad estatal, debe primar el valor supremo de la persona. La dignidad de las personas despliega otros derechos fundamentales relacionados con su integridad como sujeto de derecho, lo que genera la realización de actividades y funciones estatales en favor de ellas⁴.



²Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. (...).

³ El Estado tiene la responsabilidad de establecer una comunidad que alcance su propio "bien"; vale decir, que acceda al perfeccionamiento y al bienestar mancomunado. En ese contexto, apunta a que los miembros del conglomerado social pueden desarrollar a plenitud sus potencias físicas, psíquicas, espirituales e intelectuales a efectos de plasmar, diferenciadamente, el libre desarrollo de la personalidad, amén de alcanzar condiciones materiales de vida óptima. GARCÍA TOMA, Víctor. *La Constitución Comentada*. Tomo I. Gaceta Jurídica. Segunda Edición. Lima, 2013, p. 928. Efectivamente, el Estado tiene sentido y razón, en la medida que la finalidad del bienestar general se concrete a favor de la mayor cantidad de personas integrantes del país. En ese sentido, el autor citado agrega que [el] Estado es un instrumento al servicio del hombre que ayuda a completar su dignidad. No cabe ninguna duda de que la sociedad política se constituye para servir al ser humano y permitirle llevar una existencia civilizada en la que pueda desenvolver auto determinativamente sus capacidades físicas, intelectuales y morales. Así, el Estado es para el hombre y no el hombre es para el Estado. Ob. Cit. p. 930.

⁴ El Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado en la Sentencia de fecha 24 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N° 0858-2003-AA/TC, acerca de la constitucionalización de los derechos fundamentales, en los siguientes términos: No es ese el caso, desde luego, del ordenamiento constitucional peruano. En efecto, tal "deber especial de protección" al cual se encuentran obligados todos los órganos del Estado, sin excepción, se halla constitucionalizado en nuestro ordenamiento jurídico desde su primer

En el contexto de la emergencia sanitaria nacional, declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA, ampliaciones y modificatorias, el Congreso de la República dicta la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. El artículo 2, numeral 8 de la ley antes acotada, refiere como facultad delegada, la siguiente: 8) *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 del estado de 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.*

La materia delegada al Poder Ejecutivo para legislar, en cuanto a servicios, deberá tener la finalidad de garantizar la prestación de los servicios públicos, entre los cuales se encuentran los servicios públicos de telecomunicaciones. Asimismo, deberá garantizar la prestación de los servicios esenciales, entre los que corresponde mencionar a las centrales de atención telefónica, reconocidas como tales a través del literal j del artículo 4 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, cuya naturaleza que alcanza a las centrales de emergencias, urgencias o información, durante o como producto de la emergencia (alude a garantizar los "servicios" en general, durante o como producto del Covid-19, dentro de lo cual quedan incluidos los servicios básicos especiales, definidos en la Resolución Suprema N° 022-2002-MTC, que aprueba el Plan Técnico de Numeración, como aquellas facilidades que brindan los concesionarios de los servicios públicos de telecomunicaciones a la comunidad con la finalidad de salvaguardar los bienes y la vida de las personas, así como permitir a los usuarios acceder a servicios de reclamos e informaciones inherentes al servicio. Los concesionarios brindan obligatoriamente a sus usuarios el acceso a estos servicios constituidos, precisamente, por las centrales de llamadas telefónicas.



En atención a lo descrito, se considera que el presente proyecto de Decreto Legislativo se encuentra comprendido en las facultades delegadas por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, en cuanto busca fortalecer el marco regulatorio para garantizar la adecuada prestación de los servicios básicos especiales - centrales de emergencias, urgencias o información, promoviendo su uso apropiado por parte de los usuarios, evitando las comunicaciones malintencionadas, de tal manera que se



artículo, a tenor del cual "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"; y, en forma por demás significativa, en el artículo 44 de la Norma Suprema, según el cual "Son deberes primordiales del Estado: [...] garantizar la plena vigencia de los derechos humanos" [subrayado agregado]. En ese sentido, la constitucionalización del "deber especial de protección" comporta una exigencia sobre todos los órganos del Estado de seguir un comportamiento dirigido a proteger, por diversas vías, los derechos fundamentales, ya sea cuando estos hayan sido puestos en peligro por actos de particulares, o bien cuando su lesión se derive de otros Estados. Se trata de una función que cabe exigir que asuma el Estado, a través de sus órganos, cuando los derechos y libertades fundamentales pudieran resultar lesionados en aquellas zonas del ordenamiento en los que las relaciones jurídicas se entablan entre sujetos que tradicionalmente no son los destinatarios normales de esos derechos fundamentales. [Fundamento Jurídico 7]. En el caso de las centrales de emergencias, urgencias e información a cargo de entidades estatales, éstas constituyen medios de facilitación mediante una actividad estatal concreta a favor del ciudadano que demanda de dicho servicio. El Estado, no solamente está en la obligación de implementar dicho servicio, sino esencialmente de protegerlo mediante mecanismos operativos y administrativos. Solamente los usuarios pueden obtener la prestación del servicio de tales centrales, en la medida que el Estado, representado por las autoridades competentes, materialicen e instrumentalicen la finalidad para la cual fueron creadas. Las anomalías y distorsiones que realizan determinados usuarios, justifica plenamente que el Estado, a través del ordenamiento jurídico nacional y sectorial, adopte mecanismos rigurosos para asegurar el debido cumplimiento de las finalidades públicas conferidas a cada servicio de emergencia y urgencia.

4.

encuentre operativo, sin desnaturalizar su finalidad pública ante comunicaciones malintencionadas. En este período de emergencia sanitaria nacional es de necesidad vital que el tráfico de comunicaciones de emergencias y urgencias reales de la población fluya eficientemente, previendo un marco básico para establecer medidas preventivas y otras medidas, contra los correspondientes infractores del servicio que prestan las entidades públicas del Estado, a través de sus respectivas centrales.

2. ANTECEDENTES

2.1 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.

2.2 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 y N° 075-2020-PCM.

2.3 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.



2.4 Mediante el artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 026-2020, se habilita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones a disponer la suspensión temporal del tráfico saliente 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.



2.5 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;

2.6 A través del numeral 8) del artículo 2 de la citada Ley, 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.

- 2.7 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.
- 2.8 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.

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 llamadas malintencionadas a las centrales telefónicas de emergencias y urgencias. Dicha ley es publicada el 25 de octubre de 2012, sin el dictado del respectivo Reglamento. Está vigente hasta el 23 de diciembre de 2016, en cuya fecha es derogada.
- 3.2 Durante más de 4 años, la distorsión social y cultural de realizar comunicaciones malintencionadas se ha incrementado, más sino se advierte una respuesta efectiva y con prospectiva de cese de efectos nocivos, 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 modelo procesal administrativo sancionador, cuyas bases se diseñan en el Decreto Legislativo N° 1277, asume indirectamente la realización de procedimientos administrativos convencionales, cuando la realidad determinó la recepción en escala ascendente los reportes de comunicaciones malintencionadas de las centrales para iniciar procedimientos administrativo sancionadores, con la carga operativa de discriminar individualmente cada comunicación (escucha de audios, transcripción y emisión de informe), si se trata de una silente, perturbadora o falsa, según sea el caso.
- 3.7 El Decreto Legislativo N° 1277 no establece criterios de ponderación, atenuantes, agravantes, ni los desarrolla en el correspondiente Reglamento, para determinar la gradualidad de cada sanción. El tratamiento del inicio y



sanción mediante proceso administrativo sancionador es transversal para todos los casos, según se trate de amonestación escrita o de multa.

3.8 En la actualidad (marzo de 2020), la Dirección de Fiscalización de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones, a través del Grupo de Trabajo de Instrucción de Comunicaciones Malintencionadas, proyecta los siguientes perfiles:

- Tiempo de duración de un procedimiento administrativo sancionador para imponer una Amonestación: 6 a 8 meses aproximadamente.
- Tiempo de duración de un procedimiento administrativo sancionador para imponer una Multa: 6 a 8 meses aproximadamente.
- La Dirección de Sanciones en Comunicaciones, como órgano de línea de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones, se instituye a partir del 1 de marzo de 2019, en el marco del nuevo Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTC, aprobado por la Resolución Ministerial N° 959-2019-MTC/01, de fecha 1 de marzo de 2019.
- En el año de 2018 se registra la imposición de 21 amonestaciones escritas firmes.
- Durante el año 2019 (1 de marzo 2019, en adelante) no se registra inicio de procedimientos administrativos sancionadores, ni imposición de MULTA (según información de la Dirección de Sanciones en Comunicaciones).
- En cuanto al año 2019 se registran 286 amonestaciones escritas firmes (Fuente Dirección de Sanciones en Comunicaciones).

3.9 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.



3.10 A nivel de medios de comunicación (años 2019 y 2020), 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 (MINSA, PNP, Bomberos, etc.) debe cumplir en beneficio de la comunidad en general, lo que ha generado corrientes de opinión pública de rechazo de dichas conductas.



3.11 A continuación, la lista oficial que administra el MTC, relativa a las centrales de emergencias, urgencias e información:

U

CUADRO 1

Nº	LINEA	Centrales de emergencias, urgencias e información reportadas por la Dirección General de Políticas y Regulación en Comunicaciones – MTC
1	100	Denuncias - Violencia contra la mujer y demás integrantes del grupo familiar
2	101	Línea Única de Atención Social al Ciudadano – MIDIS
3	105	Emergencia – Policía Nacional del Perú
4	106	Sistema de Atención Móvil de Urgencia SAMU
5	110	Emergencia - Policía (Carreteras - Red Vial Nacional)
6	111	Línea de Información y Orientación - Ministerio de Defensa
7	112	Servicio Libre
8	113	Información inherente a los Servicios de Salud
9	114	Línea Única de Atención de casos de desaparición de personas
10	115	Defensa Civil
11	116	Emergencia – Bomberos
12	117	Emergencia- Hospital (Essalud)
13	118	Emergencia – Guardacostas
14	119	Emergencia - Mensajería
15	911	Línea Única de Atención de Emergencias – PERÚ 911
16	1810	Denuncias – Niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)
17	1811	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social "Programa 65"
18	1815	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin drogas -DEVIDA
19	1818	Ministerio del Interior (MININTER)
20	1819	Ministerio de Trabajo y de Promoción del Empleo
21	1844	Línea de orientación del OSIPTEL (Fono Ayuda)
22	1880	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
23	1881	Ministerio de Salud (MINSA)
24	1888	Ministerio de Salud (Seguro Integral de Salud - SIS)
25	107	Información sobre Prestaciones de Salud

Elaboración Propia

Fuente: Dirección de Fiscalización de Cumplimiento de Normativa Comunicaciones – DFCNC



4

- 3.12 Asimismo, corresponde mostrar cifras y comportamientos cuantitativos de los reportes de comunicaciones malintencionadas.

En cuanto a los indicadores cuantitativos de comunicaciones malintencionadas que reportan las centrales de emergencias, urgencias e información al MTC, principalmente, desde el año 2019 en adelante, no necesariamente se advierte una coincidencia o conciliación numérica, entre el universo total de llamadas de las centrales (publicados en los medios de comunicación social) y el total que son remitidas al MTC. El caso es que el Grupo de Trabajo de Comunicaciones Malintencionadas de la Dirección de Fiscalización de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones realiza coordinaciones constantes con los responsables de dichas centrales, quienes manifiestan que sus entidades tienen limitaciones de personal para procesar el total de incidencias que cada una de ellas recibe en el día, por lo que las cifras que remiten al MTC no necesariamente constituyen el cien por ciento de éstas. En consecuencia, el referido Grupo de Trabajo procesa lo que se le remite, conjuntamente con el material de audios de las comunicaciones realizadas por cada entidad, con lo cual se genera el inicio de los correspondientes procedimientos administrativos sancionadores. En el Cuadro 2 se aprecia el total de comunicaciones reportadas desde el año 2018 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 de INDECI.

CUADRO 2

INCIDENCIAS REPORTADAS AL MTC POR LAS CENTRALES DE EMERGENCIAS, URGENCIAS E INFORMACIÓN EN LOS ULTIMOS 3 AÑOS		
AÑO	CENTRALES	CANTIDAD DE LLAMADAS (INCIDENCIAS)
2018	100 MIMP 105 PNP 106 SAMU 113 INFOSALUD 117 CRUEN	3, 443
2019	100 MIMP 105 PNP 106 SAMU 113 INFOSALUD 117 CRUEN	25, 360
mar-20	100 MIMP 105 PNP 106 SAMU 113 INFOSALUD 115 INDECI 117 CRUEN	12, 509



U

17

CUADRO 3

INCIDENCIAS REPORTADAS AL MTC POR LAS CENTRALES DE EMERGENCIAS, URGENCIAS E INFORMACIÓN DURANTE EL AÑO 2019			
ITEM	DEPENDENCIA	CENTRAL	LLAMADAS (INCIDENCIAS)
1	MIMP	100	344
2	PNP	105	23136
3	SAMU	106	615
4	INFOSALUD	113	158
5	CRUEN	117	1107
TOTAL			25360

**CUADROS 4 Y 5:
CUADROS COMPARATIVOS PRIMER TRIMESTRE 2019 Y 2020**

INCIDENCIAS REPORTADAS AL MTC POR LAS CENTRALES DE EMERGENCIAS, URGENCIAS E INFORMACIÓN DURANTE EL 1º TRIMESTRE DEL AÑO 2019			
ITEM	CENTRAL	DEPENDENCIA	1º TRIMESTRE
1	100	MIMP	136
2	105	PNP	42
3	106	SAMU	291
4	113	INFOSALUD	99
5	117	CRUEN	699
TOTAL			1267

INCIDENCIAS REPORTADAS AL MTC POR LAS CENTRALES DE EMERGENCIAS, URGENCIAS E INFORMACIÓN DURANTE EL 1º TRIMESTRE DEL AÑO 2020			
ITEM	CENTRAL	DEPENDENCIA	1º TRIMESTRE
1	100	MIMP	232
2	105	PNP	11048
3	106	SAMU	176
4	113	INFOSALUD	221
5	117	CRUEN	314
6	115	INDECI	518
TOTAL			12509



4. PROPUESTA NORMATIVA

4.1 EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 1

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto 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 prestación adecuada de estos servicios esenciales en el marco de la declaratoria de emergencia sanitaria nacional por el brote del COVID-19.

La emergencia sanitaria nacional ha determinado que el Poder Ejecutivo dicte un conjunto de medidas de protección, salvaguardas, fomento, restricciones y limitaciones de derechos, conforme a la Constitución Política, leyes y reglamentos. En tal sentido, las comunicaciones malintencionadas que realizan determinadas personas a las centrales de emergencias, urgencias o información, en tiempos en que las reales emergencias relacionadas con la vida, salud, seguridad ciudadana, seguridad del patrimonio público y privado son las que deben ser atendidas por las entidades públicas encargadas de prestar servicios públicos, durante la emergencia sanitaria nacional. Por tanto, las comunicaciones malintencionadas constituyen una conducta que debe ser reprochada socialmente, pero paralelamente regulada y sancionada por el ordenamiento jurídico nacional durante el período que duren las restricciones gubernamentales por razones de salud pública.

4.2 EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 2

Las centrales de emergencias, urgencias o información tienen por finalidad atender las comunicaciones realizadas por la población de manera continua en cumplimiento de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por el brote del COVID-19. Las comunicaciones malintencionadas realizadas durante dicho periodo son reguladas por el presente Decreto Legislativo y normas conexas.

Efectivamente, las entidades públicas que administran las respectivas centrales de emergencias, urgencias o información, en el marco de sus leyes de organización y funciones, como reglamentos y estatutos, realizan un conjunto de servicios públicos en salud pública, seguridad ciudadana, auxilio de personas, cuidado de la integridad física y patrimonial de las personas, entre otros, todo ello en favor de la comunidad en general del país. Las centrales son plataformas de atención, que a través de sus operadores/as, conectan a las personas con los correspondientes servicios públicos de sus respectivas especialidades.

Durante el período de la emergencia sanitaria nacional, el ordenamiento jurídico requiere contar con normativa acotada para este período, que regule y/o complemente el régimen legal sancionador de las comunicaciones malintencionadas, que como hemos indicado anteriormente, constituyen un problema que altera el ordinario servicio permanente y diario que prestan dichas centrales. El proyecto de Decreto Legislativo establece el marco básico para asegurar el marco básico y temporal para sancionar las comunicaciones malintencionadas durante la emergencia sanitaria de COVID-19.



[Handwritten signature]

4.3 EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 3

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. Es así que el presente artículo permite generar predictibilidad de cara a la ciudadanía.

Es importante acotar que el referido Decreto de Urgencia tiene rango de ley material, pues constituye una norma dictada antes que se constituya el actual Congreso de la República, elegido en enero de 2020. Efectivamente, dicho Decreto de Urgencia fue dictado al amparo del artículo 135 de la Constitución Política, referido al interregno parlamentario, por cuyo mérito el Poder Ejecutivo legisla mediante Decretos de Urgencia. En ese contexto, la norma mencionada, concretamente el numeral 13.3 del artículo 13 regula la suspensión del tráfico saliente de voz y datos por el término de treinta (30) días calendario, del titular del servicio que realiza una comunicación malintencionada a alguna de las centrales de emergencias, urgencias o información. Desde el punto de vista del Derecho Procesal Administrativo, dicha medida no constituye una sanción administrativa, pues no es precedida por un procedimiento administrativo sancionador. Empero, constituye una medida preventiva, pues tiene como finalidad materializar el cese de la acción, lo que redundará en favor del servicio que prestan las centrales administradas por entidades del Estado.

En aras de establecer las categorías jurídicas y consecuencias de las normas estatales, importa que el presente proyecto de Decreto Legislativo establezca la categoría de medida preventiva a la acción regulada en el antes referido numeral 13.3 del artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 026-2020.

4.4 EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 4

Concluido el periodo de suspensión de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores conforme al artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, sus normas modificatorias o ampliatorias, el Ministerio Transportes y Comunicaciones, a través del órgano competente, realiza las investigaciones pertinentes para iniciar formalmente los correspondientes procedimientos administrativos sancionadores en materia de comunicaciones malintencionadas.

Para tal efecto, las centrales de emergencias, urgencias o información brindan al Ministerio de Transportes y Comunicaciones las correspondientes facilidades de entrega de los audios o documentos conexos relativos a las comunicaciones malintencionadas realizadas durante el periodo de emergencia sanitaria a nivel nacional, bajo responsabilidad.

Es de considerar que conforme al ordenamiento jurídico nacional sustantivo antes acotado, concordante inclusive con el principio pro administrado configurado sustancialmente en el Texto Único Ordenando de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en el periodo de la emergencia sanitaria nacional no se puede iniciar, ni continuar procedimientos administrativos sancionadores. El régimen sancionador ordinario de las comunicaciones malintencionadas se encuentra comprendido en el Decreto Legislativo N° 1277, el cual por las razones



4.

explicadas no tiene operatividad procesal. Empero, conforme al principio del debido procedimiento y de verdad material, regulados en el Título Preliminar de la Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG). Los administrados deben contar con la posibilidad material de realizar los reclamos, según corresponda a su derecho. Es por ello que, concluido el período de la emergencia sanitaria nacional, el MTC debe contar con todos los audios que procesa cada central de emergencia, urgencia o información, por cuyo mérito ha trasladado la información correspondiente, para el pedido de suspensión del servicio del infractor. Finalmente, de lo que se trata es que la entrega de la documentación digital y conexas sea recopilada de manera regular, para regularizar todas las acciones que correspondan, conforme a ley.

4.5 EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 5: MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4, 5, 6 y 9 DEL DL 1277

En las siguientes líneas, se establecerán los principales aspectos de las modificatorias e incorporaciones de articulado al Decreto Legislativo N° 1277. Sin embargo, resulta relevante, como cuestión previa, mencionar que la presente propuesta se enmarca dentro del contenido común del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).

Específicamente, el artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece expresamente lo siguiente:

“Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.

2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.

(...).”

En atención a lo descrito, MARAVÍ⁵ sostiene que el TUO de la LPAG tiene como finalidad establecer la regulación aplicable a todos los procedimientos administrativos que son desarrollados por las diferentes entidades de la administración. Para salvaguardar este objetivo, se ha precisado, en el numeral 1 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG, que (i) contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado, y (ii) regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. De este modo, los procedimientos especiales deberán respetar la *regulación común* prevista en el TUO de la LPAG a efectos de estructurar y desarrollar todos los procedimientos administrativos.

En esa misma línea, HUAPAYA, SHIMABUKURO y ALEJOS⁶ también afirman

⁵MARAVÍ SUMAR, Milagros. Mecanismos de simplificación administrativa a la luz de las recientes modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444 y la reciente Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, Decreto Legislativo 1256. *Revista Ius Et Veritas*, N° 54. Lima, 2017. p. 68

⁶HUAPAYA TAPIA, Ramón, SHIMABUKURO TOKASHIKI, Néstor, ALEJOS GUZMÁN, Oscar. Cinco afrentas al régimen sancionador común de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Actualidad Jurídica*, N° 311. Lima, 2019. p.14.



que “la LPAG es una *norma común* que, como tal, contiene una serie de reglas y principios que son aplicables a toda Administración Pública y a todos los procedimientos administrativos (especiales).”

Precisamente, MORÓN⁷ ha sostenido que el término “*común*” como se califica ahora al TUO de la LPAG, implica que en ella se encuentran determinados los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general de las distintas secuencias procedimentales que deben seguirse para producción de la actividad jurídica de la Administración y, por otro lado, otro, regulan el modo de elaboración, las condiciones de validez, y eficacia de sus decisiones, las normas comunes para todos los procedimientos sancionadores, entre otras. Inclusive, el referido autor también sostiene que se ha visto la necesidad de *remarcar dicha vocación* a lo largo de las diversas disposiciones del TUO de la LPAG a fin de generar mayor claridad al momento de su aplicación, así: (...) La necesidad de remarcar esta vocación de norma común ha sido en diversas secciones de la reforma, en los que para evitar cualquier duda ha mencionado que por ejemplo, los principios, la documentación prohibidas de solicitar, las reglas de inspección o sancionadoras no puede ser excluidas por normas especiales”⁸.

Es así que esta vocación común ha sido remarcada en el Título IV, Capítulo III del TUO de la LPAG en donde se regula los principios del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración y las disposiciones comunes del procedimiento administrativo sancionador, así:

“Artículo 247.- Procedimiento Administrativo Sancionador

(...)

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en el presente capítulo.

(...).”

Con esta aclaración, DANÓS sostiene que los principios de la potestad sancionadora y las reglas del procedimiento administrativo sancionador *forman parte del contenido común obligatorio* de los procedimientos administrativos establecido en el TUO de LPAG respecto del cual las normas sancionadoras especiales no pueden apartarse para establecer condiciones menos favorables⁹.

De manera complementaria, nuevamente, MORÓN afirma que: “(...) ha sido importante que la norma precise que ningún procedimiento sancionador, ni la eventual sanción que se derive, pueden desconocer los principios de la potestad sancionadora ni la estructura y garantía mínimas reconocidas a los administrados. En ese sentido, los principios reconocidos en el TUO de la LPAG, las garantías formales y las garantías sustantivas que este ordenamiento reconocen, conforman un núcleo esencial del estatus garantista de los administrados frente a las pretensiones de sanción que las entidades pueden ejercer sobre ellas. De esta manera, ninguna entidad podrá desconocer el principio de legalidad para sancionar, culpabilidad, de tipicidad de las faltas, de



⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 14^o Edición. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica. 2019. p. 55.

⁸ *Ibidem*.

⁹ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. Evolución del régimen administrativo sancionador en el Perú. *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudio por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*. Lima: Palestra. 2019. p. 503.

prescripción de las sanciones, etc., sin incurrir en un acto viciado de nulidad (...)”¹⁰.

El haber remarcado dicha vocación común en las reglas relacionadas al ejercicio de la potestad sancionadora dentro del TUO de la LPAG, sin duda, genera un ámbito de protección a las garantías y derechos de los administrados que ningún procedimiento administrativo sancionador especial puede desconocer a través de una ley o reglamento. En ese sentido, reafirmamos que las modificatorias e incorporación al régimen sancionador de llamadas malintencionadas se enmarcan dentro del respecto de los principios y contenido procesal descrito en el TUO de la LPAG.

Modificación del artículo 4.-

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 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 administración¹¹.

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 de ser establecidas y reguladas por ley.

En relación a este punto, refiriéndonos a MENDOZA¹² 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

¹⁰Op. Cit. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. p. 394.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 01182-2005-PA/TC.

¹² MENDOZA ANTONIOLI, 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

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 MORÓN¹³ 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.

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 o norma con rango de 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 DANÓS¹⁴ (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”.

¹³Op. Cit. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. pp. 400-401.

¹⁴ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. En: *Revista Ius Et Veritas*, N° 10, 1995, p 103.



u.

Complementando esta última idea, VERGARAY y GÓMEZ¹⁵ 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 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”**

Las modificatorias al Decreto Legislativo N°1277 tienen como premisa el concepto de comunicación malintencionada¹⁶, la que es clasificada en:

- a) Comunicación silente,
- b) comunicación perturbadora, o
- c) comunicación falsa.

La casuística procesada durante 2019 y 2020 (enero y febrero) por el Grupo de Trabajo de Instrucción de Comunicaciones Malintencionadas de la Dirección de Fiscalizaciones de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones, permite establecer los siguientes perfiles de quienes realizan dichas comunicaciones, conforme a lo siguiente:

- a) Comunicaciones silentes muy breves, breves y extensas (desde segundos hasta un tiempo superior al minuto).
- b) Comunicaciones malintencionadas realizadas en el mismo día a una sola central y/o varias centrales.

¹⁵VERGARAY BEJAR Verónica y GÓMEZ APAC, 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.

¹⁶Artículo 3.- Comunicación malintencionada

Es aquella comunicación perturbadora, silente, o el reporte de una emergencia o urgencia inexistente efectuada desde cualquier servicio telefónico, sistema de comunicación u otro similar hacia las centrales de emergencias, urgencias o información, administradas por entidades del Estado.

El procedimiento sancionador para la determinación de las comunicaciones malintencionadas es establecido en el Reglamento.



- c) Personas que realizan comunicaciones silentes y/o perturbadoras, de manera reiterante a una central y/o varias centrales.
- d) Comunicaciones realizadas por una persona desde un servicio telefónico de su titularidad.
- e) Comunicaciones realizadas por una persona desde varios servicios telefónicos de su titularidad.
- f) Comunicaciones realizadas por terceras personas que acceden al equipo del titular del servicio (incluye menores de edad o personas con alguna enfermedad).
- g) Comunicaciones realizadas por hombres y mujeres de diversas edades.
- h) Comunicaciones realizadas desde Lima y departamentos.
- i) Comunicaciones realizadas desde teléfonos de uso público, teléfonos celulares y teléfonos fijos.
- j) Comunicaciones realizadas desde teléfonos móviles sin chip, que no presentan identificación de número y consiguientemente inviable determinar al titular del servicio.

Las comunicaciones a las centrales son gratuitas. No tienen costo de llamada saliente al titular del servicio público de telecomunicaciones, pues constituyen mecanismos de auxilio para la sociedad, representada por los titulares de dicho servicio. Los costos son para el Estado cuando se realizan las llamadas malintencionadas.

En atención a lo descrito, conviene afirmar que el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1277¹⁷ no desarrolla un eficiente y ejemplar marco sancionatorio. El actual diseño no ha permitido generar una conducta disuasoria en los infractores. Es por ello, que se propone modificar el referido **artículo 4**, en lo relativo a establecer tipos de sanción aplicables por cada infracción, como son:

- a. Amonestación escrita.
- b. **Multa desde 0.5 a 4 Unidades Impositivas Tributarias.**
- c. **Suspensión parcial o total del servicio por treinta (30) días calendario**
- d. **Cancelación del servicio.**

Como se puede apreciar, se están incorporando nuevos tipos de sanciones a través de una norma con rango de ley como son la **suspensión parcial o total del servicio** y la **cancelación del servicio**. El primero, implica la posibilidad suspender temporalmente todas o algunas de las funcionalidades del servicio de telecomunicaciones del titular por un periodo de treinta días calendario, mientras que, la segunda sanción implica dar de baja de manera definitiva al servicio. Lo relevante aquí es que estas sanciones se enmarcan dentro del principio de legalidad en materia sancionadora tal como lo exige el TUO de la LPAG. Se está describiendo de manera clara y precisa las sanciones.



¹⁷ Artículo 4.- Sujeto Infractor y tipos de sanción

Toda persona natural o jurídica que efectúa o permita la conducta infractora descrita en el artículo precedente será sancionada.

Los tipos de sanción aplicables son:

- a) Amonestación escrita
- b) Multa de hasta el 50% del valor de una Unidad Impositiva Tributaria, por cada conducta infractora

Estas sanciones se aplican sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda.

En caso que la comunicación sea realizada por persona incapaz, definida en el Código Civil, se impondrán las consecuencias a los representantes legales según las disposiciones que regulan la patria potestad, tutela y curatela.

U.

Asimismo, cabe mencionar que, a través de la presente norma, se opta por delegar vía Reglamento la aplicación y graduación de las sanciones aplicables a los infractores del servicio que prestan las centrales de emergencias, urgencias e información. Esta premisa refleja la intención de utilizar el reglamento como una vía complementaria o colaborativa con la ley y se encuentra acorde con lo dispuesto en el principio de tipicidad tal como se ha hecho mención anteriormente. La graduación de las sanciones se realizará conforme el principio de razonabilidad establecido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Ahora bien, cabe sostener que el marco sancionador relativo a la amonestación escrita, multa, **suspensión parcial o total del servicio por treinta (30) días calendario y la cancelación del servicio** se aplica desde la vigencia del Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1277, cuya graduación se complementa conforme al dictado de la respectiva modificación reglamentaria.

La amonestación escrita y la multa son sanciones que actualmente se encuentran comprendidas en el Decreto Legislativo N° 1277 y en su Reglamento. En el caso de la multa, actualmente el monto máximo es del 50% de una UIT. En cambio, la propuesta eleva dicho monto desde 0.5 a 4 UIT, considerando que la multa, como sanción de carácter pecuniario, consistente en el pago de una suma de dinero, debe constituir una medida disuasoria en cuanto a la afectación del patrimonio del infractor.

La modificatoria del artículo 4 incorpora las sanciones de **suspensión parcial o total del servicio por treinta (30) días calendario y la cancelación del servicio**. El nuevo marco sancionador tiene una escala ascendente. El proyecto introduce estas dos sanciones, considerando el nivel y grado de afectación del bien público tutelado (el acceso a servicios públicos a través de las centrales), como el cumplimiento de deberes jurídicos y éticos por parte de la colectividad en general¹⁸. ¿Qué consecuencias adversas al uso ordinario puede generar la **suspensión parcial o total del servicio**, como **la cancelación del servicio**? Sin duda, la regla es que los servicios de comunicaciones son adquiridos para que constituyan medios de comunicación entre personas. Es lo ordinario, racional y lógico. Tener formalmente un servicio, pero que en términos de utilidad no cuente "con el servicio" de llamadas entrantes y salientes, perjudica al titular; empero, asume una consecuencia si en la calificación de conducta, a través del correspondiente proceso administrativo sancionador, merece una sanción, por ejemplo, de suspensión temporal parcial del tráfico (tráfico saliente de voz y datos) o suspensión temporal total (tráfico entrante, saliente de voz y datos) por treinta (30) días calendario, lo que incluye inexorablemente en ambos casos no realizar comunicaciones malintencionadas a las centrales. La sanción propugna el cese de la conducta infractora¹⁹. Si la conducta infractora evidencia un agravio



¹⁸ La potestad sancionadora tiene como fundamento asegurar el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos y el respeto al orden público en el desarrollo de sus actividades. Sin dicha atribución, la Administración no podría ejercer coacción alguna frente a quienes vulneran las normas, en tanto no existiría ningún castigo por atentar contra los derechos de sus conciudadanos o desacatar las obligaciones impuestas por el Estado. Si la Administración no estuviera investida con dicha potestad, al verificar el incumplimiento del marco legal que rige el desarrollo de nuestras actividades económicas, legales, e incluso sociales, se encontraría maniatada, pues no podría castigar la desobediencia o desacato de la legalidad, siendo la ley letra muerta. GÓMEZ APAC, Hugo. Apuntes sobre la graduación de sanciones por infracciones a las normas de protección al consumidor. *Revista Derecho y Sociedad* 34. p. 135.

¹⁹ La sanción de suspensión del servicio estuvo contenida en la Ley N° 29924, que es la norma precedente del Decreto Legislativo N° 1277. Dicha norma la regulaba en los siguientes términos: La reincidencia en las infracciones referidas en el artículo 1 es sancionada con la suspensión del servicio telefónico en el caso de que la primera sanción hubiera sido multa o suspensión del servicio telefónico por períodos mayores a la

constante al servicio público, la potestad sancionadora otorga al Ministerio de Transportes y Comunicaciones una sanción de máximo nivel, como es la cancelación definitiva del servicio. En el desarrollo del debido procedimiento administrativo sancionador se apreciará la intensidad del agravio y vulneración al bien público, lo que determina la cancelación definitiva del servicio. Subyace una medida intensa de desincentivo para el infractor.

En ambos casos, el ordenamiento jurídico advierte conductas que colisionan con principios, valores y la norma misma, a través de la regulación de los procedimientos administrativos sancionadores por comunicaciones malintencionadas. En este contexto, resulta importante destacar los roles que asume, por un lado, el Estado (representado por la Administración Pública) para generar incentivos de cumplimiento de la norma, como los que asumen los ciudadanos en caso de incumplimiento, con la consiguiente asunción de responsabilidades jurídicas y materiales. En ese aspecto, se considera relevante mencionar dos conceptos vinculados con el tema abordado, el de incentivos y desincentivos. Estos temas son abordados de manera protagónica por el Análisis Económico del Derecho (AED). Efectivamente, los incentivos tienen que constituir medidas que promuevan determinadas conductas propositivas en favor de las mismas personas y de la comunidad. Los contrarios son los desincentivos son medidas a través de las cuales se promueve que las personas realicen un hecho y eviten que una consecuencia ocurra en la práctica²⁰. El tema de comunicaciones malintencionadas tiene relación esencial con conductas de personas y responsabilidad para el debido uso del servicio público de telecomunicaciones, más cotidianamente con el uso de sus equipos móviles y teléfonos fijos. La propuesta de modificación del Decreto Legislativo N° 1277, relativa a incorporar las sanciones de suspensión parcial temporal del servicio por treinta (30) días calendario, como la de cancelación, propende a promover, en principio, conductas de cumplimiento, para llegar posteriormente a generar mecanismos de corrección social, a través las sanciones mencionada, las que deben generar efectos disuasorios en las personas²¹. Sin lugar a dudas, la modificación reglamentaria del Decreto Legislativo acotado, debe contener mecanismos de gestión corporativa por todos los actores públicos involucrados en este tema, para revalorar la importancia y utilidad social de las centrales de emergencias, urgencias e información.



primera suspensión. La reconexión del servicio telefónico está condicionada al pago de la multa a que hace referencia el artículo 1, en el caso de que no se hubiera pagado. (Artículo 2).

²⁰ En nuestro medio hemos tenido campañas de motivación social desde mucho antes, tiempos intermedios y recientes, emprendidas por el propio Estado, como son las de "Cinturón Vehicular de Seguridad", "Tolerancia CERO", "El amigo elegido" y "Quédate en casa", inclusive. En todas ellas, se advierten valores y principios a considerar como patrones de conducta. Si el público, a quien se dirige el mensaje basado en la mayoría de casos en una norma legal o norma administrativa, se le alerta del perjuicio que puede conllevar su incumplimiento (salud, integridad física, patrimonio, etc.), la asunción de responsabilidades constituirá una lección a aprender, generando propensión futura a desincentivar tales conductas.

²¹ A veces el nivel de cumplimiento (o incumplimiento) de una norma nos dice algo sobre su eficiencia. El típico ejemplo es el sentido de las calles; cuando uno maneja por una calle de un sentido, se detiene en una esquina y se da cuenta que pasan más automóviles contra el tráfico, lo que se está demostrando es que la regla está equivocada, porque la gente asume el costo y riesgo de ir contra la norma. Quiere decir que algo no está funcionando bien y esa calle no debió ser en ese sentido. El AED nos demostraría que la regla es ineficiente. Parte de lo que nos indica esta realidad es que la norma es violada continuamente, a pesar de que ésta implica un costo para las partes. Definitivamente, como los individuos buscan maximizar su utilidad, es usual que el desacato exprese la existencia de un problema en la norma misma. Eso no siempre es así, porque muchas veces la desobediencia a una norma no responde a que la norma esté mal, sino a que no existe una capacidad coactiva o efectiva que la ponga en vigencia. El problema no es que la norma esté o no esté, sino la falta de un mecanismo que la garantice, que la institucionalice. BULLARD GONZÁLES, Alfredo. Derecho y Economía. *El análisis económico de las instituciones legales*. Palestra Editores. Lima, 2003, p. 44.

u

Las conductas infractoras en materia de comunicaciones malintencionadas se relacionan con la brevedad o intensidad del tiempo de la comunicación (comunicación silente breve o extensa) y el número de veces de comunicaciones que realiza el mismo infractor. El medio por el cual se acreditan estas características cuantitativas y cualitativas es el reporte que realizan las centrales de emergencias, urgencias e información. Así, la modificatoria integral del artículo 4 delega al Reglamento la graduación de sanciones, las que están relacionadas con conductas humanas reprochables social y jurídicamente, que provienen de diversos estamentos de la sociedad. Es razonable que dicha graduación esté referida a la gravedad de la conducta, en el contexto del bien jurídico tutelado por las centrales de emergencias, urgencias o información, como es la salud, seguridad personal, auxilio, etc. Una comunicación malintencionada falsa (emergencia o urgencia inexistente) puede tener la intensidad y consiguiente gravedad que varias comunicaciones perturbadoras. Las normas reglamentarias se encargan de desarrollar dichos parámetros.

No podemos terminar el presente punto sin antes mencionar que la aplicación de las sanciones descritas en un caso concreto se ajustará en todo momento al principio de razonabilidad. Al respecto, sobre el referido principio en el campo del derecho administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional²² 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 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 anteriormente²³. Lo que se plantea es que la presente reforma no reste 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.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC.

²³ TIRADO BARRERA, José Antonio. Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. En: *Revista Derecho PUCP*. 2011, p. 466.



Finalmente, en torno a la determinación del rango de multa entre 0.5 hasta 4 UIT corresponde realizar un análisis particular. Conforme a la doctrina comparada, se advierte los siguientes alcances acerca del concepto de la multa administrativa:

- *La sanción pecuniaria pura típica en nuestro Derecho administrativo, obliga al infractor (...) al pago de una determinada cantidad de dinero que alcanza, en ocasiones, importantes cuantías (...). En todo caso, la legislación establece la compatibilidad de este tipo de multas con la obligación que aumenta obviamente la obligación a cargo del infractor de reponer o restituir las cosas a su estado anterior, junto a la indemnización de los daños irreparables y perjuicios causados o, de no ser posible la fijación concreta de los daños, la compensación económica que proceda (...).*²⁴
- *La multa es una sanción de tipo pecuniario que afecta, por tanto, inmediatamente, al patrimonio del trasgresor de una norma administrativa. Su justificación está unánimemente admitida como medio represivo en manos de la Administración. Pero en el bien entendido de que su establecimiento es materia reservada a la ley (...).*²⁵
- *En las multas el único contenido de la medida es el castigo al infractor, sin que la sanción contribuya de ninguna otra manera a la tutela de intereses públicos, al restablecimiento de la legalidad vulnerada o a la gestión administrativa. En ese sentido, el carácter sancionador de la multa es aún más acentuado que el de las penas propiamente dichas, ya que éstas son compatibles con medidas de restablecimiento de legalidad como el comiso de los instrumentos o efectos del delito, la clausura de locales, etc. (...). En una sanción, lo que sirve para tutelar los intereses públicos es la amenaza de imponerla en caso de que se cometa la conducta ilegal, no el contenido mismo de la sanción [el cual afecta directamente los intereses del infractor].*²⁶

Las comunicaciones malintencionadas tienen como base esencial la realización de una conducta personal. El despliegue de dicha conducta no tiene – por lo menos racionalmente – incentivos de obtener rentabilidad económica o mayor beneficio por el cumplimiento de un deber establecido en la ley, como es el caso cuando un transportista de carga lleva más toneladas de las permitidas por la autoridad (se beneficia ilegalmente con el traslado de mayor carga); cuando un local comercial admite mayor número de personas que el aforo permitido (se beneficia con el consumo del público adicional ingresante al local); o cuando una empresa de transporte interprovincial de personas lleva pasajeros de pie (se beneficia con el cobro de pasajes de ese público adicional). Tales infracciones se someten a los correspondientes procedimientos administrativos sancionadores, con la imposición de las sanciones reguladas por ley, en cada caso. Pues bien, en el caso de las conductas de infractoras por comunicaciones malintencionadas no se advierte una “rentabilidad por tener mayores ganancias económicas”, como sucede en los casos antes planteados.



²⁴ BERMEJO VERA, José. Derecho Administrativo, Parte Especial. Sexta Edición, Thomson, Civitas. Madrid 2005. p. 82. Citado por GÓMEZ APAC, Hugo. Apuntes sobre la graduación de sanciones por infracciones a las normas de protección al consumidor. *Revista Derecho y Sociedad* 34. p. 137.

²⁵ GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen 11, Segunda Edición, Editorial Tecnos. Madrid 2002, p. 195. Citado por GÓMEZ APAC, Hugo. Apuntes sobre la graduación de sanciones por infracciones a las normas de protección al consumidor. *Revista Derecho y Sociedad* 34. p. 137.

²⁶ HUERGO LORA, Alejandro. Las Sanciones Administrativas, Editorial Iustel. Primera edición, España, 2007. pp. 227-229. Citado por GÓMEZ APAC, Hugo. Apuntes sobre la graduación de sanciones por infracciones a las normas de protección al consumidor. *Revista Derecho y Sociedad* 34. p. 137.

U

Entonces, conociendo *a priori*, de la existencia de comunicaciones malintencionadas que realizan personas a las centrales, ¿cuál es la finalidad de imponer multas pecuniarias? Desde nuestra perspectiva, son dos elementos que la justifican, a saber, el efecto disuasorio (jurídico y social) para impedir que se realicen tales conductas y luego, aplicar un gravamen pecuniario al infractor, por interrumpir y alterar el ordinario servicio que prestan las centrales de emergencias, urgencias o información, cual es atender emergencias reales en tiempos efectivos. La norma legal es de cumplimiento obligatorio y como expresión de la sociedad organizada, debe ser materia de difusión. El esquema de las normas reglamentarias del proyecto de Decreto Legislativo contempla que el MTC desarrolle campañas comunicacionales y de difusión acerca de la importancia que cumplen en nuestra sociedad las centrales de emergencias, urgencias o información y porqué están constituidos como servicios esenciales en materia de comunicaciones. Empero, también resulta de interés esencial difundir que la finalidad de la norma – que comprende los alcances de imposición de multas pecuniarias – es principalmente de inducción a realizar un comportamiento diligente y responsable por parte de los ciudadanos y comunidad en general que, en una determinada situación, necesita recurrir a los servicios públicos que prestan las entidades públicas que administran las referidas centrales (Ministerio de Salud, Policía Nacional del Perú, Cuerpo General de Bomberos, Essalud, INDECI, entre otras).

En ese marco conceptual, conforme al ordenamiento jurídico nacional, resulta conveniente sustentar la propuesta de la sanción de multa de 0.5 a 4 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de conductas infractoras mediante comunicaciones malintencionadas.

El Ministerio del Interior desarrolló en el año 2018 un análisis acerca de las comunicaciones malintencionadas realizadas a las líneas 105, 116, 106 y 100²⁷. En dicho documento, se expresa lo siguiente:

Los representantes [...] del Estado que cuentan con Centrales de Emergencia fueron enfáticos en afirmar que uno de los mayores obstáculos que enfrentan diariamente son las comunicaciones malintencionadas. Se puso en evidencia que solo en el año 2017, entre las 4 Centrales de Emergencia mencionadas²⁸, el número de llamadas atendidas ascendió a más de 11 millones, es decir, aproximadamente 983,000 por mes. Sin embargo, de aquellas, solo entre el 4% y 17% fueron llamadas que realmente necesitaban de la atención de la central de emergencia. (página 4).

Luego, el documento acota lo siguiente:

“Con base a un análisis costo-beneficio, este informe cuantifica parte de los costos que las comunicaciones malintencionadas han generado a las Centrales de Emergencia. Solo contabilizando las horas hombre utilizadas en atender este tipo de llamadas, se estimó que estas cuatro instituciones, solo en el año 2017, perdieron más de 100,000 horas hombre, hecho que representó un costo de S/ 1.9 millones. Cabe remarcar, sin embargo, que estos cálculos solo recogen los costos en salario del personal operador, mas no del costo por

²⁷ COMUNICACIONES MALINTENCIONADAS EN CENTRALES DE EMERGENCIA Diagnóstico de las líneas 105, 116, 106 y 100 y medidas del Estado frente a las llamadas malintencionadas. Lima. Octubre de 2018. Descargable en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/229987/COMUNICACIONES_MALINTENCIONADAS_A_CENTRALES_DE_EMERGENCIA_MININTER_2018.pdf

²⁸ El documento glosado se refiere al MINSA, PNP, MIMP y BOMBEROS.



31

01

mantenimiento de equipos, costo por despacho innecesario de unidades de emergencia u otros montos que, aun invisibilidades –pues las instituciones no suelen contar con tal información de forma precisa–, se estima elevaría el costo citado exponencialmente. (Página 6)”.

En cuanto al sustento temático de la imposición de sanciones pecuniarias, advertimos la posición del INDECOPI, entidad que ha realizado un estudio acerca de las multas a cargo de dicha entidad²⁹.

En dicho estudio se sostiene, entre otros argumentos, los siguientes:

“Las multas son una herramienta de suma importancia para la corrección de conductas ilícitas que atentan contra la libre y leal competencia, los derechos de consumidores y la propiedad intelectual. Las labores de prevención y fiscalización por sí solas no son suficientes ni efectivas, si es que una vez detectada y comprobada la infracción por parte de la autoridad, las multas no son adecuadamente calculadas y efectivamente cobradas.

En este sentido, el principal objetivo que debe buscar la autoridad con la imposición de una multa es disuadir la realización de conductas ilícitas, lo que se logra calibrando la multa de forma que no resulte más rentable o beneficioso para el infractor realizar la infracción y pagar la multa, que no realizar la infracción. (...). (Página 3)”.

Cabe acotar que en el Documento de INDECOPI se da cuenta de las sanciones pecuniarias que aplica dicha entidad, desde una (1) UIT hasta 1,000 UIT. El bien jurídico tutelado, a cargo de INDECOPI, es el mercado, en el marco constitucional y legal del régimen económico. En todo caso, agregamos, que el ordenamiento jurídico nacional justifica que una entidad pública tutele los derechos económicos de quienes son perjudicados por las conductas por otros agentes. De allí la justificación para aplicar multas, según cada caso y conforme a la naturaleza de los hechos y normativa concreta.

Así entonces, en el marco del principio de razonabilidad que informa el ordenamiento jurídico administrativo nacional³⁰, la propuesta de la sanción de multa (0.5 UIT a 4 UIT) constituye una sanción que, en principio, tiene efecto disuasorio para todos los potenciales infractores de la normativa de comunicaciones malintencionadas. Como ha quedado explicado, con base al documento del Ministerio del Interior, se concluye que el bien jurídico tutelado es el servicio público que presta cada entidad pública responsable de brindarlos y materializarlos, a través del enlace que hacen todos los días, de manera permanente, el personal de las respectivas centrales de emergencias, urgencias



²⁹ Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE. Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi. Gerencia de Estudios Económicos. Versión actualizada. Abril, 2013. Descargable en: https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3846379/%2301_2012_GEE.pdf/2c439a71-d449-c865-0a8e-4e28ff011399

³⁰ Título Preliminar del TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...).

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

o información. Las comunicaciones malintencionadas agravan el interés público, en términos generales, pero más aún, al ciudadano individual que necesita un auxilio, atención o ayuda para resolver una real urgencia, resulta perjudicado por una conducta que solo descansa en el infractor al ejecutar una comunicación de la que se sabe *a priori*, altera la finalidad de los servicios estatales. El fin supremo de cada prestación del servicio público es la vida y la integridad de las personas, a propósito de cada intervención (servicio de ambulancia, servicio policial, servicio de bomberos, servicios de consejería, entre otros). Otros ordenamientos jurídicos administrativos sancionadores se configuran en base al bien tutelado de la vida y la integridad física³¹.

Conforme al ordenamiento legal general de comunicaciones malintencionadas, contenidas en el Decreto Legislativo N° 1277, tales son calificadas como silentes, perturbadoras y reporte de emergencia o urgencia inexistente (falsas), todas las cuales tienen una intensidad de agravio a las finalidades públicas anteriormente explicadas. Una comunicación perturbadora, la que a su vez puede ser repetitiva ante la misma central, genera un perjuicio invaluable, como es el tiempo para atender una real urgencia de salud o de integridad física o emocional de las personas. En toda esta transversalidad subyace el valor supremo de la vida y la salud de las personas. De otro lado, una comunicación falsa, aun cuando sea una sola, despliega toda la logística y operatividad de la entidad pública a cargo de brindar el servicio [falsamente] reportado, como lo explica el Ministerio del Interior en el documento de 2018, antes glosado. Todas las comunicaciones malintencionadas generan, no solamente un agravio a los fines públicos, sino también a los costos que conlleva la puesta de servicios públicos disponibles todos los días en beneficio de la comunidad. Es por ello, que el actual Decreto Legislativo N° 1277, establece que el producto de las multas se distribuye entre las entidades públicas comprendidas en el régimen legal de las comunicaciones malintencionadas³², para continuar en la mejora de las plataformas de atención a los ciudadanos en general, en materia de emergencias, urgencias o



³¹ Las medidas modificatorias propuestas para fortalecer la gestión de las centrales de emergencia, urgencias o información ante la realización de las comunicaciones malintencionadas son importantes, dado que impactan directamente en el bienestar e integridad de las personas en situaciones de alto riesgo y de vulnerabilidad. En este contexto, se debe tener en cuenta las diferentes normas vigentes que buscan disuadir la actitud que afecta la vida de terceros. Es el caso del Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito y modificatorias. Dicho ordenamiento establece que las multas o papeletas son las sanciones monetarias que se deben pagar cuando se comete una infracción de tránsito. La autoridad facultada para imponer las multas es la Policía Nacional del Perú (PNP); en tanto que la cobranza de estas infracciones está a cargo de diferentes entidades según la provincia de residencia o estancia del infractor. Las multas dependen de la infracción que se ha cometido, lo cual también determina la sanción que se le dé al conductor (o propietario del vehículo) y el monto que deberá pagar para subsanar esta infracción. Entre las infracciones identificamos a las "Muy Graves", que aplican por manejar en estado de ebriedad, manejar sin licencia de conducir, con una retenida o suspendida, estacionar en una curva, manejar sin placas de rodaje, entre otros (<https://www.gob.pe/416-policia-nacional-del-peru-multas-de-transito>). En estos casos, la multa equivalente al 100%, 50%, 24%, 18% o 12% de la UIT. Se puede advertir que la gravedad subyace en potencial peligro a la vida e integridad física de los transeúntes, como del mismo conductor y sus pasajeros. Por lo demás, acotamos que este régimen sancionador aplicable a un universo mayor de potenciales infractores, tiene como parámetro la imposición de multa hasta el 100% del valor de una UIT, lo que se justifica por el riesgo que conlleva las correspondientes conductas infractoras.

³² Artículo 8.- Destino de las multas

(...).

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones destina el monto recaudado por las multas impuestas para la implementación y mantenimiento del Registro de Comunicaciones Malintencionadas a su cargo. Asimismo, la Policía Nacional del Perú, el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables destinan lo recaudado por las multas impuestas para la mejora de los servicios de emergencias, urgencias o información.

información. Por lo demás, corresponde acotar en la coherencia que el valor de la multa por sí misma no constituye la finalidad como sanción, por lo cual el Reglamento del acotado Decreto regula el mecanismo de pronto pago de multas, con el consiguiente beneficio de la entidad pública y del infractor³³.

Por las razones expuestas, se considera que la propuesta de multa (0.5 UIT a 4 UIT) como sanción, constituye una medida razonable, proporcional e idónea, conforme a la naturaleza del tema que despliega las infracciones de las personas ante la realización de comunicaciones malintencionadas. La intensidad de cada caso determinará el ejercicio de la potestad administrativa, a través de la ponderación de hechos, para imponer sanciones pecuniarias dentro del rango referido, en la perspectiva primigenia que la ciudadanía asuma e interiorice que una infracción de este tipo supone la asunción de responsabilidad económica en su perjuicio.

Modificación del Artículo 5.-

A fin de generar uniformidad y concordancia con el artículo 3 y 6 del Decreto Legislativo N° 1277, se ha establecido que el presente artículo tiene por función establecer criterios o **presunciones para identificar al infractor que realiza la comunicación malintencionada.**

Precisamente, el artículo 5 dispone que para establecer la identificación del infractor se deben considerar las siguientes presunciones: a) Que el titular del servicio telefónico, sistema de comunicación u otro similar tiene el control sobre el mismo y b) Que el titular del servicio telefónico, sistema de comunicación u otro similar permite que un tercero efectúe una comunicación malintencionada

Modificación del Artículo 6.-

En cuanto al régimen de responsabilidad, se propone establecer un marco de **responsabilidad objetiva**, con la correspondiente modificación del **artículo 6** del Decreto Legislativo N° 1277.

La responsabilidad administrativa, de acuerdo a lo establecido por el TUO de la LPAG, por regla es subjetiva. Sin embargo, la propia norma acotada señala que es objetiva, en tanto sea regulada por Ley o por Decreto Legislativo³⁴, como se expone en la modificatoria de la acotada ley.

La responsabilidad objetiva es aquella que no requiere el análisis de algún factor subjetivo del sujeto infractor. Esto quiere decir, que se prescinde de referencia alguna de los elementos de intencionalidad o imprudencia; basta, simplemente, con la producción de la conducta calificada como infractora para la imposición de la sanción. En este contexto, resulta imprescindible verificar materialmente la comisión de la infracción, siendo irrelevante el estudio de la voluntad o la imprudencia en el actuar, de manera que, de demostrarse la causalidad entre el

³³ Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MTC

Artículo 28.- Beneficio del pago reducido

Las multas que se cancelen dentro del plazo de treinta (30) días computados a partir del día siguiente de la notificación de la sanción de multa pueden acceder al beneficio del pago reducido del 30% de su monto total, siempre que no exista recurso administrativo en trámite.

³⁴ **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...).

10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.



4

hecho infractor y el sujeto, corresponde la imposición de una sanción. Este tipo de responsabilidad ya ha sido reconocido en determinados sectores, a través con normas con rangos de ley. Así sucede en el sector medio ambiente, en el que se establece el riesgo producido por el desarrollo de actividades peligrosas debe ser asumido por quien lo ocasionó, no siendo trasladable a la sociedad, la cual asumiría en parte el costo del mismo, al tener que demostrar la presencia de los elementos de dolo o culpa, de ser aplicable la responsabilidad subjetiva, en una actividad bajo control del causante del daño

Al respecto la Guía del MINJUS³⁵ dispone que “(...) aun cuando la responsabilidad administrativa es objetiva no corresponde evaluar los elementos subjetivos del dolo o la culpa sí se debe evaluar la existencia de nexo causal entre el sujeto y la conducta infractora, sobre todo porque en este tipo de responsabilidad el único criterio a tomar en cuenta es el hecho (acción u omisión) constitutivo de infracción sancionable”.

En el ordenamiento jurídico existen dispone diversos casos de responsabilidad objetiva. Por ejemplo, la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin, que señala que la **infracción será determinada en forma objetiva** y sancionada administrativamente, de acuerdo a la Escala de Multas y Sanciones del OSINERG, aprobada por el Consejo Directivo (Artículo 1); la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que refiere que **los administrados son responsables objetivamente** por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA (Artículo 18), como también ocurre con Texto Único Ordenado del Código Tributario, Decreto Legislativo N° 816, aprobado por el Decreto Supremo N° 133-2013-EF, que señala que la **infracción será determinada en forma objetiva** y sancionada administrativamente con penas pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes y suspensión de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones vigentes otorgadas por entidades del Estado para el desempeño de actividades o servicios públicos (Artículo 165); El Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, dispone que la responsabilidad derivada de las infracciones previstas en este artículo es objetiva.

En la actualidad, el régimen de responsabilidad objetiva está enunciada en el Reglamento de la acotada norma³⁶, con lo cual se aparta del parámetro legal establecido en el artículo 248 de la norma antes acotada. Sin embargo, el ordenamiento jurídico administrativo establece que dicho régimen debe estar enmarcado en el principio de legalidad³⁷. En el caso que convoca el análisis de la problemática de las comunicaciones malintencionadas, la responsabilidad objetiva está vinculada con la conducta del titular en relación con la tenencia física del servicio telefónico; de otra parte, se vincula la prueba que es aportada

³⁵Ministerio de Justicia y Derecho Humanos. La Guía sobre procedimiento administrativo sancionador. 2017. Ver: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>

³⁶ Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277

Artículo 5. - Responsabilidad por la realización de comunicaciones malintencionadas

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 permita su realización, sin perjuicio de los supuestos de exclusión que resulten aplicables.

³⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. p. 459.



por la respectiva central, a propósito del registro de la comunicación malintencionada recibida con en dicha plataforma con número identificable por el concesionario del servicio público de telecomunicaciones (operadora), con lo que se identifica al titular, desde cuyo servicio se realizó la comunicación. Esta medida resulta razonable y proporcional debido a que es un hecho objetivo que la conducta ilícita (comunicación malintencionada) se realiza desde el equipo o aparato que es de dominio y propiedad de un titular plenamente identificable.

En esa misma línea, resulta importante afirmar que el que nos encontremos frente a un régimen de responsabilidad objetiva no quiere decir que se restrinja la posibilidad de acreditar el quebrantamiento del nexo causalidad o que se configure algún eximente o atenuante de responsabilidad conforme el artículo 257 del TUO de la LPAG. Esto último se ha establecido expresamente en el presente artículo.

A esto también hay que sumar que, como todo régimen sancionador, el mismo se rige bajo las garantías y derechos del debido procedimiento establecido en el Capítulo del Procedimiento Sancionador del TUO de la LPAG. El debido proceso o procedimiento implica, por ejemplo, la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de imponer la sanción administrativa, el derecho a presentar descargos, el derecho a tener una resolución fundada en derecho, etc.

Por lo demás, la responsabilidad objetiva debe generar desincentivos para la no realización de llamadas malintencionadas, al mismo tiempo de exigir una conducta de vigilancia por parte de los titulares de los servicios de telecomunicaciones en relación al uso que puedan realizar terceros.

Cabe acotar, finalmente, en este apartado, que el modelo de responsabilidad objetiva es el que tiene mayor concordancia con los elementos constitutivos de la conducta infractora, con lo cual en Derecho se resuelven los problemas jurídicos y sociales de una manera más directa, sin generar mayores disquisiciones a ser resueltas en el procedimiento administrativo sancionador. El servicio telefónico constituye un bien personalizado, a nivel de grupo familiar (telefonía fija domiciliaria) y con mayor énfasis, si se trata de un equipo móvil, el que constituye soporte su diario quehacer personal.

Finalmente, alguna literatura doctrinaria³⁸, señala que la responsabilidad objetiva, se justifica en la magnitud del riesgo del hecho. En el presente caso, dada la naturaleza del hecho infractor, que obstruye o limita la atención de las entidades estatales a las llamadas de emergencia, urgencia o de información que realiza la población que precisamente se encuentra en situación de vulnerabilidad, peligro o similar, no hay duda que se trata de un hecho que pone en riesgo la vida, salud y seguridad de las personas, bienes jurídicos tutelados con preminencia a otros.

Modificación al Artículo 9.-

La 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 recalçada. 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

³⁸ Ver: LUBOMIRA KUBICA, María. El riesgo y la responsabilidad objetiva. Universitat de Girona. En: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/328430/tmlk1de1.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

trascendencia, sean formalmente dadas al conocimiento público, es decir, sean publicadas para conocimiento general³⁹.

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 asociada⁴⁰.

En atención a lo descrito, se perfecciona el **régimen del registro administrativo del denominado Registro de Comunicaciones Malintencionadas**. En efecto, se propone la modificación del **artículo 9** del Decreto Legislativo N° 1277⁴¹, 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

El contexto de la propuesta normativa es concordante con la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, pues la modificatoria 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 e información, en épocas convencionales, como en tiempos de emergencia, sanitaria por ejemplo⁴². La sociedad civil debe conocer que el ordenamiento jurídico nacional

³⁹ 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.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 174-175

⁴¹ **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.

⁴² 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 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,



sustantiva); y, (ii) otra que tipifica como infracción el incumplimiento de la primera norma (norma tipificante).

Precisamente lo que busca la regla introducida es que ambas normas existan, dado que ninguna es suficiente. Ambas normas completan el tipo infractor, de manera que la norma tipificante por sí sola no es suficiente. La norma tipificante no puede imponer una obligación que previamente no exista en una norma sustantiva legal o reglamentaria, según corresponda."

Como se puede apreciar, todo régimen de infracciones administrativas debe tener su correlato en obligaciones o restricciones previamente definidas en el ordenamiento jurídico, ya sea a través de una ley o un reglamento. El tipo infractor, por su puesto debe ser claro y debe permitir su lectura concordante con la obligación sustantiva.

En atención a lo descrito, se dispone incorporar el numeral 10 al artículo 3 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones: El incumplimiento de ejecutar la medida preventiva, la medida provisional o la sanción, solicitadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el levantamiento de la medida o sanción antes del plazo estipulado o sin mandato expreso, según corresponda; en el marco de un estado de excepción o emergencia, conforme lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información o norma que la sustituya.

También, se dispone incorporar el numeral 13 al artículo 4 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, en los siguientes términos: El incumplimiento de ejecutar la medida preventiva, la medida provisional o la sanción, solicitadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el levantamiento de la medida o sanción antes del plazo estipulado o sin mandato expreso, según corresponda; conforme a lo dispuesto en los artículos 4, 5-A, 5-B, 5-C y 5-D del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información o norma que la sustituya. Asimismo, es infracción no implementar las medidas de prevención reguladas en el artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información y el artículo pertinente de su Reglamento.

Las infracciones administrativas descritas con anterioridad resultan claras y tienen, por su lado, las obligaciones sustantivas en las que se soportan. Estas últimas se encuentran recogidas dentro del DL 1277 y su reglamento.

4.11 INCORPORACIÓN DE LA ÚNICA DCD

Se dispone la derogación del numeral 13 del artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC, incorporado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información. Esta derogatoria se realiza en a fin de no contradecir lo dispuesto en la Primera y Segunda DCM de la presente norma.



5. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Ante la continua conducta de realización de llamadas mal intencionadas a centrales de emergencia por parte de la población, surge la necesidad de implementar esquemas de disuasión. Al respecto, según Becker (1968)⁵⁹, los incentivos son relevantes para el comportamiento de un agente, puesto que este opta por un comportamiento ilícito si la utilidad esperada de la conducta infractora excediera a la utilidad que se obtendría al dedicar sus recursos a otras actividades. Así también indica que se motiva el comportamiento de los agentes del mercado a través de la imposición de castigos óptimos los cuales dependerán del daño originado, así como del esfuerzo realizado en detectar la infracción. En este contexto, se propone un nuevo esquema que pretende disuadir el comportamiento de la población de manera que los recursos destinados a la atención de emergencia, urgencia e información sean usados eficientemente y oportunamente. La finalidad de la propuesta de modificatoria del Decreto Legislativo N° 1277 e incorporación de disposiciones, es mejorar sustancialmente el marco normativo de la supervisión, control y sanción del servicio público que prestan a la comunidad las centrales de emergencias, urgencias e información. Los beneficios y costos concretos son los siguientes:

CUADRO 6:

PROBLEMÁTICA / SITUACIÓN	PROPUESTA NORMATIVA	BENEFICIOS	COSTOS
La conducta de realización de comunicaciones mal intencionadas a centrales de emergencia, urgencias e información.	Implementación de un mecanismo disuasivo para evitar las comunicaciones malintencionadas a centrales de emergencia urgencias e información.	<p>El usuario:</p> <p>Atención oportuna a los usuarios que se encuentran en situación de emergencia y urgencias.</p> <p>El Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uso eficiente de recursos para la atención de urgencias y emergencias. - Desincentivo a la población de realizar comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, 	<p>El usuario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La implementación de la norma no irrogará costos para los usuarios. <p>Para el Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La implementación de la norma no irrogará costos al Estado.



⁵⁹ Becker (1968): "Crime and Punishment: An Economic Approach"



		urgencias e información. - Recursos provenientes del cobro de multas.	
--	--	------------------------------------------------------------------------------	--

Respecto de los beneficios se tienen que:

- Esta propuesta tiene como objetivo disminuir la mayor cantidad de acciones administrativas internas del MTC, como de las centrales de emergencias, urgencias e información, ante una problemática social que no puede ser abordada solamente con mecanismos convencionales de procedimiento administrativo sancionador, sino que demanda la instauración de mayores potestades en la graduación de las sanciones, flexibilidad en los mecanismos de coordinación inter institucional (MTC y centrales), como la imposición de medidas ejemplares a los infractores de la normativa, como son la medida de suspensión temporal y cancelación definitiva.

En esa línea cabe mencionar que la incorporación de nuevas sanciones como la suspensión temporal o la cancelación definitiva resultan ser medidas más gravosas; por tanto, genera un mayor desincentivo a los titulares de servicio a fin de que no cometan llamadas malintencionadas en el marco del Decreto Legislativo N° 1277. Este desincentivo se hace más fuerte también en tanto la presente norma modificatoria establece que la información de los titulares sancionados estará en un registro identificable y de acceso público. Sin duda, un régimen sancionador más estricto permitirá un pleno desincentivo de la comisión de conductas ilícitas y, por ende, una menor – o nula – cantidad de llamadas malintencionadas.

- Asimismo, el contar frente a un escenario en donde tengamos menos llamadas malintencionadas generará como consecuencia que las centrales de emergencias, urgencias e información puedan avocarse a sus funciones con mayor normalidad y eficiencia. Esto último es importante debido a que la cantidad de llamadas malintencionadas en la actualidad genera no solo que se emplee de manera ineficiente los recursos, sino que, también, se ponga en peligro la vida de las personas a quienes no se puede atender por un posible colapso de los sistemas de comunicaciones a consecuencia, precisamente, de este tipo de llamadas. El objetivo que se logrará con un régimen sancionador más estricto, sin duda, es lograr una atención plena de las emergencias reales.
- La presente norma permite una participación más activa de los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones en tanto estas estarán obligadas facilitar que se cumpla con las medidas preventivas, provisionales y las sanciones administrativas impuestas por el MTC. Consideramos que solo si participan todos los actores, tanto sector privado como el gobierno, se podrá lograr el objetivo de tener una menor margen de llamadas malintencionadas.
- En aras de proteger el adecuado funcionamiento de las centrales de emergencias, urgencias e información, se ha dispuesto la posibilidad de



4

suspender temporalmente, de manera preventiva o provisional, los servicios de aquellos titulares que realicen llamadas malintencionadas. Esta medida permitirá al MTC prevenir que las conductas ilícitas puedan generar una mayor afectación a los sistemas de comunicaciones. Lo peculiar de la imposición de estas medidas es que dispondrán antes o durante el procedimiento sancionador.

- La normativa sustantiva habilita mediante el respectivo marco reglamentario, cuando sea modificado y actualizado, a diseñar un conjunto de acciones administrativas y operativas a favor de la comunidad.

Las actuaciones estatales que derivan de la modificatoria, no generan nuevos costos operativos, ni administrativos, pues las centrales de emergencias, urgencias e información seguirán administradas conforme a sus respectivos presupuestos, recursos humanos y logística. De manera similar sucede con el MTC, a través del órgano competente, el que, desde la vigencia del acotado Decreto Legislativo, ya cuenta con logística, organización de personas y tecnología para aplicar la normativa de la materia. Sin duda, será necesario realizar ajustes y adecuaciones conforme a la nueva normativa, pero ellas deben ser de orden complementario, para un mejor ejercicio de las potestades conferidas al MTC.

Por tanto, los beneficios de la propuesta normativa resultan sustancialmente superiores a los costos que su implementación pueda implicar, ello, en la medida que proyecta fortalecer la prestación óptima y eficiente de los servicios públicos de atención de emergencias, urgencias e información, con lo cual se contribuye a concretizar el derecho constitucional al bienestar general y acceso a los servicios públicos, objeto de protección por parte del Estado a favor de la sociedad en general.

6. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma inserta en el ordenamiento jurídico nacional un conjunto de disposiciones que regulen el marco sancionatorio básico de comunicaciones malintencionadas durante la emergencia sanitaria nacional. 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. Sobre todo, como ocurre con otros regímenes sancionatorios administrativos, que la comunidad conozca y difunda que las comunicaciones malintencionadas realizadas en este período de emergencia nacional, tienen un marco de medida preventiva a través de la suspensión temporal del servicio.

Asimismo, modifica el Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información, el cual rige plenamente cuando el ordenamiento jurídico nacional disponga la suspensión de los plazos administrativos, que incluye a la instauración de procedimientos administrativos sancionadores, cuando concluya el período de emergencia sanitaria nacional.



0

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

4.6 ARTÍCULO 6: INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 5-A, 5-B, 5-C Y 5-D

En cuanto a vacíos identificados en el Decreto Legislativo N° 1277, se considera conveniente realizar **incorporaciones de disposiciones normativas**. Efectivamente, se considera necesario insertar la medida preventiva y provisional de la **suspensión** por quince (15) días calendario, del servicio del titular desde donde se realiza la comunicación malintencionada. En un caso, antes del inicio del procedimiento; en otro, durante la tramitación.

Como se argumentó anteriormente, el bien público tutelado es la prestación del servicio público de atención de emergencias y urgencias a cargo de las centrales administradas por entidades estatales⁴³. Las comunicaciones reiterantes generan tráfico en la atención de reales llamadas de emergencias, distrae tiempo significativo de los/las operadores/as de las centrales y muchas veces activan intencionalmente la prestación de servicio de auxilio a una persona y lugar determinado, que en realidad no existen, lo que comprueba que se atendió el reporte de una comunicación falsa. La irresponsabilidad o falta de deber de vigilancia del titular genera un daño a la fluidez del servicio. Dichas personas generan una anomalía social, al realizar comunicaciones constantes a las diversas centrales, las que inclusive son identificadas por el personal de dichas centrales ante diversas recurrencias. El resultado de estas conductas reprochables es la interrupción del tráfico de comunicaciones que toda central de emergencias y urgencias debe tener para cumplir precisamente sus fines esenciales las 24 horas del día del año.

Incorporación del Artículo 5-A.-

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



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.

⁴³ La doctrina señala que a la Administración le corresponde, bajo la dirección del Gobierno, la tarea de la ejecución de la ley. Es decir, supuesto el contenido general y abstracto de la ley a partir de los llamados valores superiores del ordenamiento (libertad, justicia, igualdad, seguridad, pluralismo, etc.), la Administración Pública fundamentalmente a través de normas (reglamentarias) y actos de resoluciones, **aplica la ley a la realidad**. (En énfasis es nuestro). RODRÍGUEZ -ARANA MUÑOZ, Jaime. *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*. Serie de Derecho de Derecho Administrativo N° 8. Universidad de Externado. p. 167, Bogotá, 2009. Efectivamente, de nuestra parte señalamos que la realidad social demuestra que determinado segmento de la comunidad no está realizando conductas que sean compatibles con la finalidad pública que cumplen las centrales de emergencias, urgencias e información. La ley establece los lineamientos esenciales de ejercicio de competencias y atribuciones de la Administración Pública y los deberes y limitaciones que cumplen los sujetos de derecho, en el marco del Estado Constitucional de Derecho, lo que es compatible con la regulación de condiciones y términos para desplegar un mejor ejercicio de supervisión y sanción a quienes incurrir en conductas infractoras.

4

42

naturaleza sancionadora porque no constituye castigos o sanciones que se aplican a los infractores⁴⁴.

Es importante dejar claro que este tipo de medidas asume ese rol preventivo aludido que se dirige a impedir que se consume una determinada violación del ordenamiento jurídico: se adoptan, por tanto, antes de producirse la violación y su efectividad va a estar en función precisamente, de que aquella no tenga lugar⁴⁵.

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 doctrina como atender el principio de tipicidad o nominatividad 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 específico⁴⁶.

El artículo 239⁴⁷ del 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 246⁴⁸ 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.

Un ejemplo de esto podemos encontrarlo en campo del sector ambiental. Así, a través del artículo 22-A de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se reconoce la figura de las medidas preventivas, las cuales contienen mandatos de hacer o no hacer. Estas se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental. También, dicha norma establece que para disponer una medida preventiva, no se requiere el inicio de un procedimiento



⁴⁴ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, N° 17, 2019, p. 46.

⁴⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. *Revista de Derecho Administrativo*, N° 9, 2010, p.140.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 149-150.

⁴⁷ **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.

⁴⁸ **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.

administrativo sancionador. Dicha medida se ejecuta sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar.

En lo que respecta al sector comunicaciones, se debe señalar que el artículo 16 del Reglamento de Fiscalización y Sanción del sector comunicación, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2019-MTC dispone que el MTC puede imponer medidas preventivas antes de la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador. Ni que decir del artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 026-2020 aprobado por el Ejecutivo, con voto aprobatorio de PCM, que 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.

En atención a lo descrito, se propone incorporar el **artículo 5-A** al Decreto Legislativo N° 1277, regulando la medida preventiva de la **suspensión del servicio** de quince (15) días calendario. Específicamente, las centrales de emergencias, urgencias o información remitan al MTC el reporte de números desde los cuales recibieron comunicaciones malintencionadas reiterantes o falsas, con el sustento correspondiente. Es así que, en el marco de la actividad de fiscalización, El MTC, a través del órgano competente, se encuentra habilitado para imponer la medida preventiva de suspensión, por un plazo de quince (15) días calendario, de todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios telefónicos, sistemas de comunicaciones u otros similares desde donde se realizó las citadas comunicaciones.

La medida de **suspensión** es aplicable antes inicio del correspondiente procedimiento administrativo sancionador. La finalidad de dicha medida preventiva es cesar el tráfico de comunicaciones reiterantes. A efectos de salvaguardar la finalidad de la cautela del bien público tutelado, se establece que toda comunicación malintencionada calificada como reiterante genera una suspensión de quince (15) días, según corresponda en cada caso. El Reglamento, una vez modificado y adecuado, debe establecer los alcances y contenidos de "comunicaciones reiterantes", los presupuestos y condiciones para aplicar este tipo de medida preventiva a quienes ya han sido identificados precedentemente como malos usuarios del servicio.

Incorporación del Artículo 5-B.-

De otra parte, conviene 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 TAMAYO⁴⁹, 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 emita⁵⁰.

⁴⁹ TAMAYO, Lilibiana. El Procedimiento Administrativo Sancionador. *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde*. Lima: UPC. 2009. p. 459.

⁵⁰ 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.



U.

214

En esa misma línea, DANÓS⁵¹ 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.”

Particular atención e importancia merece la exigencia de proporcionalidad de las medidas provisionales. Así, GÓMEZ y SANZ⁵² sostienen que “la ley ha querido prever expresamente la motivación de las medidas provisionales, posiblemente para dejar clara la importancia que tiene ese tipo de medidas, y que también deben ser objeto de motivación algunos actos de tramites – y no solo definitivos, pero sobre todo para poner de manifiesto que la motivación de estas medidas debe aludir a los requisitos legales específicos previstos para su adopción: finalidad, contenido, adecuación al fin, ponderación de intereses”⁵³.

En simetría con la petición que pueden realizar las centrales de emergencias, urgencias e información, el **artículo 5-B** establece como potestad del MTC, el dictado de dicha medida provisional de suspensión temporal, durante el inicio del correspondiente proceso administrativo sancionador, por un periodo de quince (15) días calendario. En este caso, la intensidad de la conducta infractora, como la valoración de los hechos del caso concreto, justifican que en sede administrativa se imponga tal medida⁵⁴. Es importante resaltar que la medida provisional referida a la suspensión temporal refleja que la misma se encuentre dentro de los parámetros de proporcionalidad exigidas por el TUO de la LPAG y,



⁵¹Op. Cit. DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, N° 17. Lima, 2019. p. 42

⁵² GÓMEZ TOMILLO, Manuel. y SANZ RUBIALES, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Parte General. 2da Edición. Navarra: Thomson Reuters. 2010. p. 721.

⁵³ Por su parte, COBO sostiene que el órgano competente podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales. Cfr. COBO, Tomás. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. 3ra Edición. Barcelona: Bosch. 2008. p. 168.

⁵⁴ La propuesta de la medida de suspensión temporal está vinculada con la aplicación del principio de razonabilidad, contenido en el TUO de la LPAG, el cual señala en el artículo IV del Título Preliminar, numeral 1.4 que [l]as decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. El criterio clásico, empero aún vigente, señala que los fines públicos son aquellos opuestos a los fines estrictamente privados que generan las personas en el marco de la autonomía de voluntades regulado por el Derecho Privado. El Derecho Público privilegia la realización de fines públicos que, en términos simples, tiene como reto evidenciar el interés general de la comunidad. GORDILLO, Agustín Descargable en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo03.pdf. En la medida que la finalidad del servicio público a cargo de las centrales de emergencias, urgencias e información cumpla cabalmente sus objetivos, entre otras razones, a propósito de establecer una restricción del servicio público de telecomunicaciones de un determinado titular, en su condición de infractor, resulta proporcional y consistente para asegurar satisfactoriamente el cese de la distorsión constante de comunicaciones malintencionadas debidamente probadas e identificadas.

45

además, es un claro de potestad reglada que permite un mayor grado de predictibilidad y seguridad jurídica de los administrados o titulares del servicio.

Cabe acotar, que la regulación procesal contenida en el artículo 5-A es autónoma de la contenida en el artículo 5-B, así como de sus consecuencias, razón por la cual se concluye que el plazo de suspensión no se adiciona al plazo referido en este último artículo. Se aplican en procedimientos independientes, uno de otro.

Incorporación del Artículo 5-C.-

Como sostiene Tirado⁵⁵, 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 por el definidos desde el momento mismo de su emisión sin que la oposición del particular pueda de impedirlo⁵⁶. 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.

En ese sentido, se incorpora el **artículo 5-C** en donde se establece que el MTC, a través del órgano competente, requiere a los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones la ejecución de la medida preventiva, medida provisional y sanciones, según corresponda, en tanto dichos actos administrativos son ejecutivos con su notificación. La finalidad de la incorporación es establecer una relación mandato y cumplimiento por parte de la autoridad administrativa y la empresa concesionaria, respectivamente.

Incorporación del Artículo 5-D.-

En la línea de lo descrito en el punto anterior, el **artículo 5-D** se refiere al cumplimiento obligatorio de medidas administrativas. En efecto, el objetivo de la disposición a incorporar es que los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones asuman la obligación de ejecutar la medida preventiva, medida provisional y sanción en el plazo máximo de veinticuatro (24) horas de recibido el respectivo requerimiento o dictada la medida, según cada caso.

El incumplimiento de ejecutar la medida preventiva, medida provisional y sanción, dentro del plazo establecido precedentemente; así como el levantamiento de la medida o sanción antes del plazo estipulado o sin mandato expreso, según corresponda, constituyen infracciones graves o muy graves, según corresponda.



⁵⁵ 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.

⁵⁶ Ídem.

u.

La propuesta se inspira en el Decreto de Urgencia N° 026-2020⁵⁷, cuyos alcances son aplicables para todas las medidas que dicte el MTC, a través del órgano competente, en la actualidad, es la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones, en el marco de las acciones y funciones aludidas en los artículos 4, 5-A, y 5-C, expuestos en el presente documento. La finalidad es asegurar en todos los casos un riguroso cumplimiento de los mandatos administrativos del MTC, conforme a los plazos y condiciones establecidos en la ley.

4.7 INCORPORACIÓN DE LA PRIMERA Y SEGUNDA DCF

La Primera DCF dispone que en cualquier estado de emergencia, la medida preventiva y la medida provisional de suspensión del servicio se imponen ante la realización de cualquier comunicación malintencionada. El plazo de duración de cada una de estas medidas es de treinta días calendario. La imposición de este tipo de medida se sustenta por el solo hecho de obstruir el correcto funcionamiento de las centrales de emergencia, urgencia o información durante un estado de emergencia.

Precisamente, como se pudo apreciar anteriormente, esta conducta ilícita ha sido cometida de manera reiterada en el presente estado de emergencia generando obstrucciones en el correcto funcionamiento de las centrales de emergencia. Esto genera como consecuencias no solo pérdidas monetarias a la Administración, sino también pone en peligro la vida o la salud de las personas más aún en este tipo de escenarios. En respuesta a este problema, el Poder Ejecutivo, con voto aprobatorio de PCM, emitió El DU N° 026-2020 que dispone y recoge, a través de su artículo 13, la regla de suspensión del servicio por 30 días por la realización de una comunicación malintencionada en el presente estado de emergencia. Esta medida ha sido eficiente y ha permitido el correcto funcionamiento de las centrales de emergencia tal como también puede apreciarse en la EM. En ese sentido, en la línea de lo descrito, se propone, a través de la Primera Disposición Complementaria Final, mantener dicha medida para todo tipo de estado de emergencia dado que en estas situaciones es más propensa la vulneración de diversos bienes jurídicos como la vida o la salud y es necesario que las centrales de emergencias operen de manera plena y eficiente.

Por otro lado, se debe precisar que para la suspensión del servicio, debe haber reporte y sustento por parte de las centrales (Art. 5-A); así por ejemplo actualmente remiten reportes y los audios, donde se aprecia y valora el tipo de llamada, por lo que no es discrecional la adopción de esta medida, mucho menos



⁵⁷ Artículo 13. Suspensión de tráfico saliente de voz y datos del servicio de telecomunicaciones por realización de comunicaciones malintencionadas (...).

13.3. La Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones, a las veinticuatro (24) horas de recibido el reporte, requiere a los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones la suspensión del tráfico saliente de voz y datos del servicio de telecomunicaciones de las líneas contenidas en el reporte. Dicha suspensión es por un periodo de treinta (30) días calendario.

13.4. Los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones tienen la obligación de realizar la suspensión temporal en el plazo máximo de veinticuatro (24) horas de recibido el requerimiento de suspensión.

13.5. El incumplimiento de lo dispuesto en el numeral precedente constituye una infracción muy grave y sancionable con las multas que dispone el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC.

(...).

se quiere afectar derechos fundamentales como los de comunicación, lo que se pretende tutelar con preeminencia son bienes jurídicos como la vida, salud, seguridad de la población.

En ese sentido, resulta relevante mantener que la medida de suspensión del servicio opere por 30 días en estados de emergencia.

Por su parte, la Segunda DCG dispone también que, en cualquier estado de emergencia, las sanciones aplicables ante la realización de cualquier comunicación malintencionada son la multa o la cancelación del servicio conforme el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1277. La imposición de este tipo de sanciones se sustenta por el solo hecho de obstruir el correcto funcionamiento de las centrales de emergencia, urgencia o información durante un estado de emergencia.

Es importante resaltar que el ordenamiento jurídico nacional advierte dos escenarios en cuanto a los estados de emergencia. Uno primero, es el de la regulación normativa cuando no se advierten situaciones concretas de emergencia (cualquiera que fuera su naturaleza). El segundo se trata de la regulación cuando la Nación misma inicia el enfrentamiento de una emergencia. El primer escenario, a su vez, está vinculado con un conjunto de supuestos de hecho (prospectivos) que se fundamentan en gran parte en los alcances de los casos fortuitos y de fuerza mayor. En cambio, cuando la Administración Pública se encuentra ya en una situación de emergencia, pues dicta normas legales y medidas que regulen las consecuencias de la situación emergente, no prevista desde el análisis normativo. Esto último es lo que sucede con las normas legales y reglamentarias dictadas por el Poder Ejecutivo para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional, con inicio desde el dictado del Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en emergencia sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19, publicado el 11 de marzo de 2020.



El COVID-19 ha activado la potestad normativa del Poder Ejecutivo, conforme al marco constitucional vigente, con la finalidad de regular específicamente, aquellas situaciones que antes estaban reguladas genéricamente (suspensión de plazos administrativos, inactividad procesal, inejecución de contratos públicos, cese de actividades estatales, entre otras más).



Así entonces, la regulación contenida en la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Finales se tratan de medidas prospectivas, empero, con base a la experiencia que genera la realidad de estos tiempos. El aislamiento social, que tiene base constitucional en la limitación del derecho al libre tránsito y de reunión, genera el análisis empírico que las emergencias y urgencias deben estar relacionadas, esencialmente, con la salud y bienestar de la ciudadanía en general. Así pues, como se sustenta en la Exposición de Motivos del proyecto de Decreto Legislativo, se concluye que los servicios telefónicos constituyen medios para comunicar personas y entre ellas, para transmitir noticias o datos de cualquier naturaleza.

En el presente documento se ha argumentado y acreditado fundamentos de porqué la realización de comunicaciones malintencionadas son susceptibles de sanción de amonestación, multa, suspensión y cancelación del servicio: vulneran y desnaturalizan la finalidad pública que cumplen las centrales de emergencias, urgencias o información y difieren la realización por parte del Estado, de

u

salvaguardar el bien supremo de la vida e integridad de las personas, en tanto no se atiende en su oportunidad y de manera efectiva, una real y evidente emergencia o urgencia.

Así entonces, corresponde acotar: ¿Quién genera la comunicación malintencionada? No es precisamente la Administración Pública. Si de lo que se trata de prever es alguna eventual desviación de poder o actuaciones de arbitrariedad por parte de las entidades públicas administradoras de las centrales, respecto a comunicaciones que realicen los ciudadanos del país y sean indebidamente calificadas como comunicaciones malintencionadas, pues el propio contexto del DL N° 1277 y su Reglamento (artículo 10, numeral 10.2), establecen como obligación de las centrales contar con la respectiva plataforma de resguardo y registro de audios en todos los casos, por lo que ello constituye la prueba (cotejable y auditable) de comprobar en el correspondiente procedimiento administrativo sancionador – y eventualmente en un proceso judicial – si efectivamente se asiste ante una comunicación malintencionada.

Los derechos fundamentales no son absolutos. Lo establece la doctrina constitucional, jurisprudencia constitucional nacional y comparada. El Estado Constitucional de Derecho, en situaciones complejas, no puede ni debe actuar de manera arbitraria. Si eso ocurriera, se activan los mecanismos de garantía constitucional para la actuación del agraviado. La cancelación del servicio por una infracción debidamente comprobada, en un estado ordinario o un estado de emergencia, solamente tiene como finalidad revertir aquella conducta reprochable social y jurídicamente. Realizar escenarios prospectivos de indefensión o de orfandad en materia de comunicaciones en los tiempos actuales, incluyendo de imposibilidad de acceder a otros mecanismos materiales para que el infractor (sancionado) puede comunicarse con otras personas, resultan algo extremos. Por lo demás, se conoce noticiosamente que al año 2019, existen 39 millones 840 mil líneas móviles en servicio, es decir, más de un equipo por habitante en el país. (Fuente: <https://punku.osiptel.gob.pe/#>).



Es por ello, que la Primera y Segunda DCFs no pretenden regular situaciones de limitaciones de derechos de manera arbitraria. La experiencia es próxima: El actual Decreto de Urgencia N° 026-2020 (artículo 13 que permite la suspensión temporal del servicio saliente de voz y datos por 30 días calendario al infractor), se ha dictado en pleno período de emergencia sanitaria nacional y con vigencia a plazo determinado. La Administración Pública, específicamente el MTC, por el mérito de las leyes y reglamentos que regulan sus potestades administrativas y sancionadoras, como por el TUO de la LPAG, seguido del Decreto Legislativo N° 1277, tiene la capacidad de ejercer mecanismos de ponderación y razonabilidad para dictar en uno u otro caso, la sanción de multa o cancelación del servicio. Constituyen sanciones que son justificadas, conforme al debido procedimiento, en un tiempo en que las centrales de emergencias, urgencias o información, solamente deben atender situaciones reales que tengan dichas connotaciones.



En consecuencia, consideramos que las propuestas contenidas en la Primera DCF y Segunda DCF son adecuadas en el contexto de toda la propuesta legislativa.

U

4.9 INCORPORACIÓN DE LA ÚNICA DCT

En tanto no se apruebe la adecuación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del órgano competente, aplica las sanciones administrativas conforme a las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

4.10 INCORPORACIÓN DE LA PRIMERA Y SEGUNDA DCM

El principio de tipicidad se encuentra recogido en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG. El texto legal del mismo es el siguiente:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.”

Uno de los aspectos novedosos del principio de tipicidad es el establecido en el segundo párrafo del numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG. Precisamente, esta norma establece expresamente que a través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados o particulares el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

Al respecto, HUAPAYA y ALEJOS⁵⁸ sostienen lo siguiente:

“Lo que se busca con esta precisión es que no se permita a las autoridades imponer obligaciones al momento de tipificar infracciones. Ello nos lleva necesariamente al fenómeno que se aprecia en muchas de las regulaciones nacionales, en donde es necesario atender a dos normas distintas: **(i) una que impone un deber, mandato o establece una prohibición (norma**

⁵⁸ HUAPAYA TAPIA, Ramón y ALEJOS GUZMÁN, Oscar. Los principios de la potestad sancionadora a luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272. *Revista de Derecho Administrativo*, N° 17, 2019, p.56.



4.8 INCORPORACIÓN DE LA TERCERA DCF

Finalmente, la Tercera Disposición Complementaria Final establece que, en un plazo no mayor treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma, se realizan las adecuaciones al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, debiendo considerar, los criterios para la imposición de medidas preventivas, medidas provisionales y sanciones, y 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 efecto, el plazo de treinta (30) días constituye un plazo razonable para poder recopilar y analizar los indicadores de comunicaciones malintencionadas realizadas por las centrales durante el año 2019, los meses de enero, febrero y parcialmente hasta el 15 de marzo de 2020, relativos a los índices de comunicaciones recibidas por cada central, comparativa con las comunicaciones recibidas a partir del 16 de marzo de 2020, fecha en que rige el Decreto de Urgencia N° 026-2020 [artículo 13], relativo a la suspensión temporal de tráfico saliente de voz y datos de los titulares del servicio desde donde se realizaron tales comunicaciones. El análisis es sustantivo, pues permitirá que, en el proceso de elaboración de la nueva reglamentación, se cuente con indicadores de cada tipo de comunicaciones (silentes, perturbadoras y falsas) con la vigencia del DL 1277 y su Reglamento, como con la vigencia del acotado Decreto. Este análisis supone realización de reuniones de trabajo (virtuales), con las principales centrales de emergencias, urgencias o información que reportan al MTC, como son las Centrales 100 (MIDIS), 105 (PNP), 106 (SAMU), 107 (COVID-19), 113 (INFOSALUD), 115 (INDECI) y 117 (CRUEN-Essalud), conforme a los parámetros indicados.

El proyecto de Decreto Legislativo postula a que las normas reglamentarias contengan criterios de aplicación y graduación de las sanciones, por lo que para su establecimiento se requiere análisis cuantitativo y cualitativo, como es el caso de establecer, como debe ocurrir para establecer el criterio y alcance de las denominadas "comunicaciones malintencionadas reiterantes", pues a priori se conoce que no todas las centrales reciben similar número de comunicaciones reiterantes con características diversas, lo que conforme al propuesto artículo 5-A habilita a dichas centrales [cumpliendo y sustentando tal condición] la aplicación de la medida provisional de suspensión del servicio por quince (15) días calendario, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

En similar línea de análisis de información y casuística con las centrales, es necesario considerar y ponderar los resultados de la casuística de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones, relativa a la aplicación de la referida suspensión del servicio en el marco del Decreto de Urgencia N° 026-2020, ello, pues el proyecto inserta la sanción de suspensión por treinta (30) días calendario y la cancelación definitiva del servicio. Es importante, por lo demás, realizar la trazabilidad operativa de las actuaciones de dichos concesionarios, pues el proyecto establece la imposición de sanciones administrativas en caso incurra en incumplimiento.



u

También, se dispuso la incorporación el numeral 10 al artículo 3 y del numeral 13 al artículo 4 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones.

Finalmente, se dispone derogar el numeral 13 del artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC, incorporado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información

Es importante resaltar que la misma es acorde conforme a los principios y disposiciones consagrados en la Constitución Política del Perú, con la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19 y al resto de normas del ordenamiento jurídico.



Handwritten signature or mark.

(...)

18. *Normar y regular el acceso y uso compartido de la infraestructura activa de telecomunicaciones y de roaming nacional.*"

TERCERA. Incorporación del numeral 11 al artículo 3 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en telecomunicaciones

Incorpórase el numeral 11 al artículo 3 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en telecomunicaciones, en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Constituyen infracciones muy graves:

(...)

11) *Transferir o arrendar el espectro radioeléctrico asignado de forma temporal.*"

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de mayo del año dos mil veinte.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

CARLOS LOZADA CONTRERAS
Ministro de Transportes y Comunicaciones

1866156-2

**DECRETO LEGISLATIVO
N° 1479**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

Que, 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;

Que, por 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 del Decreto Supremo N° 051-2020-PCM, Decreto Supremo N° 064-2020-PCM y Decreto Supremo N° 075-2020-PCM;

Que, 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;

Que, mediante el artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 026-2020, se habilita al Ministerio de Transportes y

Comunicaciones, a través de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones a disponer la suspensión temporal del tráfico saliente 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;

Que, 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;

Que, el numeral 8) del artículo 2 de la citada Ley, 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;

Que, 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;

Que, 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;

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 31011 y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,
Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;
Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

**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**

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto 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 prestación adecuada de estos servicios esenciales en el marco de la declaratoria de emergencia sanitaria nacional por el brote del COVID-19.

Artículo 2.- Finalidad de las centrales de emergencias, urgencias o información

Las centrales de emergencias, urgencias o información tienen por finalidad atender las comunicaciones realizadas por la población de manera continua en cumplimiento de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por el brote del COVID-19. Las comunicaciones malintencionadas realizadas durante dicho periodo son reguladas por el presente Decreto Legislativo y normas conexas.

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 4.- Facilidades de las centrales de emergencias, urgencias o información que deben brindar al término de la emergencia sanitaria nacional por el brote del COVID-19

Concluido el periodo de suspensión de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores conforme al artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, sus normas modificatorias o ampliatorias, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del órgano competente, realiza las investigaciones pertinentes para iniciar formalmente los correspondientes procedimientos administrativos sancionadores en materia de comunicaciones malintencionadas.

Para tal efecto, las centrales de emergencias, urgencias o información brindan al Ministerio de Transportes y Comunicaciones las correspondientes facilidades de entrega de los audios o documentos conexos relativos a las comunicaciones malintencionadas realizadas durante el periodo de emergencia sanitaria a nivel nacional, bajo responsabilidad.

Artículo 5.- Modificación de los artículos 4, 5, 6 y 9 del Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información

Modifícanse los artículos 4, 5, 6 y 9 del Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información, de acuerdo con los siguientes textos:

“Artículo 4.- Sujeto infractor y tipos de sanción

Toda persona natural o jurídica que realiza o permite la conducta infractora descrita en el artículo precedente es sancionada. Los tipos de sanción aplicables son:

- a. Amonestación escrita.
- b. Multa desde media (0.5) a cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias.
- c. Suspensión parcial o total del servicio por treinta días calendario.
- d. Cancelación del servicio.

La aplicación y graduación de las sanciones se determina mediante el Reglamento conforme el principio de razonabilidad establecido en el numeral 3 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Estas sanciones se aplican sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda”.

“Artículo 5.- Presunciones para definir la identificación del infractor

Para establecer la identificación del infractor se deben considerar las siguientes presunciones:

- a) Que el titular del servicio telefónico, sistema de comunicación u otro similar tiene el control sobre el mismo.
- b) Que el titular del servicio telefónico, sistema de comunicación u otro similar permite que un tercero efectúe una comunicación malintencionada”.

“Artículo 6.- Responsabilidad administrativa objetiva

La responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta constitutiva de infracción prevista en el artículo 3 del presente Decreto Legislativo es objetiva. Una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado puede eximir o atenuar su responsabilidad si logra acreditar alguna causal establecida en el artículo

257 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS”.

“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”.

Artículo 6.- Incorporación de los artículos 5-A, 5-B, 5-C y 5-D al Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información

Incorpóranse los artículos 5-A, 5-B, 5-C y 5-D al Decreto Legislativo N° 1277, Decreto Legislativo que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información, de acuerdo con el 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 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.

“Artículo 5-B.- Medida provisional de suspensión del servicio

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del órgano competente, puede aplicar la medida provisional de suspensión de todo tráfico saliente de voz y datos de los servicios públicos de telecomunicaciones por un plazo de quince días calendario, durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador”.

“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”.

“Artículo 5-D.- Obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones

Los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones tienen como obligación ejecutar la medida preventiva, la medida provisional y la sanción, según sea el caso, en el plazo máximo de veinticuatro horas de recibido el respectivo requerimiento.

El incumplimiento de ejecutar la medida preventiva, la medida provisional o la sanción, dentro del plazo establecido precedentemente; así como el levantamiento de la medida o la sanción antes del plazo estipulado o sin mandato expreso, según corresponda, constituyen infracciones graves, conforme al numeral 13 del artículo 4 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones.

Las conductas descritas en el párrafo anterior, en el marco de un estado de emergencia declarado, constituyen infracciones muy graves, conforme al numeral 10 del artículo 3 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones”.

Artículo 7.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Medida preventiva y medida provisional en estado de emergencia

En cualquier estado de emergencia, la medida preventiva y la medida provisional de suspensión del servicio se imponen ante la realización de cualquier comunicación malintencionada. El plazo de duración de cada una de estas medidas es de treinta días calendario.

Segunda.- Sanciones en estado de emergencia

En cualquier estado de emergencia, las sanciones aplicables ante la realización de cualquier comunicación malintencionada son la multa o la cancelación del servicio.

Tercera.- Normas reglamentarias

En un plazo no mayor a treinta días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente 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.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Aplicación de sanciones conforme al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

En tanto no se apruebe la adecuación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1277, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del órgano competente, aplica las sanciones administrativas conforme a las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Primera.- Incorporación del numeral 10 al artículo 3 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueba normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones

Incorpórase el numeral 10 al artículo 3 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueba normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones, en los siguientes términos:

“Artículo 3.- Constituyen infracciones muy graves:
(...)

10. El incumplimiento de ejecutar la medida preventiva, la medida provisional o la sanción, solicitadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el levantamiento de la medida o sanción antes del plazo estipulado o sin mandato expreso, según corresponda; en el marco de un estado de excepción o emergencia, conforme a lo dispuesto en los artículos 4, 5-A, 5-B, 5-C y 5-D del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la

realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información o norma que la sustituya.”

Segunda.- Incorporación del numeral 13 al artículo 4 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueba normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones

Incorpórase el numeral 13 al artículo 4 del Capítulo II Complementario del Decreto Legislativo N° 702, que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueba normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones, en los siguientes términos:

“Artículo 4.- Constituyen infracciones graves:

(...)

13. El incumplimiento de ejecutar la medida preventiva, la medida provisional o la sanción, solicitadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el levantamiento de la medida o sanción antes del plazo estipulado o sin mandato expreso, según corresponda; conforme a lo dispuesto en los artículos 4, 5-A, 5-B, 5-C y 5-D del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información o norma que la sustituya.

Asimismo, no implementará las medidas de prevención reguladas en el artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información y en el artículo pertinente de su Reglamento.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única.- Derogación del numeral 13 del artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC

Derógase el numeral 13 del artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC, incorporado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1277 que sanciona la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias o información.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de mayo del año dos mil veinte.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

CARLOS LOZADA CONTRERAS
Ministro de Transportes y Comunicaciones

1866156-3

DECRETO LEGISLATIVO N° 1480

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

Que, mediante la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria