

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**Las Telecomunicaciones de Emergencia: desafíos y agenda pendiente en el Perú**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**AUTOR**

[Dennise Maylie Morote Canchari]

**ASESOR:**

[Alejandro Martín Moscol Salinas]

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

[20112441]

**AÑO  
2018**

## **RESUMEN**

Para nadie es un secreto que el territorio del Perú es altamente propenso a situaciones de emergencia, las que pueden ser tanto fenómenos naturales (sismos, inundaciones, huaycos, etc.), así como desastres causados directamente por la acción del hombre (conflictos sociales, atentados terroristas, etc.). Y, si de situaciones de emergencia estamos hablando, necesariamente debemos referirnos al terremoto de Pisco ocurrido el 15 de agosto de 2018, el cual lamentablemente causó graves daños materiales y pérdidas de cientos de vidas humanas. Es así que, luego de tener cierto acercamiento en un trabajo anterior con el tema del terremoto del 15 de agosto, surgieron muchas interrogantes respecto del rol de las telecomunicaciones en las situaciones de emergencia. Como consecuencia de dichas dudas y planteamientos, es que surgió el interés por investigar a más profundidad este tema desde un punto de vista jurídico, considerando también que muy pocos estudios se han realizado desde esa óptica en la doctrina nacional. Es así que, la presente investigación pretende abordar temas referidos a la importancia de los servicios de telecomunicaciones tanto públicos como privados antes, durante y después de un desastre; su regulación actual tanto en el ámbito internacional como nacional; y, sobre todo, plantear los desafíos y metas que significan para el Derecho Administrativo la regulación nacional actual de los servicios de telecomunicaciones en emergencias.

## CONTENIDO

I.- Introducción.....	4
II.- Estado del Arte.....	5
III.- Las Telecomunicaciones de Emergencia.....	8
-Definición de telecomunicaciones.....	8
-Los servicios públicos.....	9
-Definición de emergencia.....	11
-Rol de los servicios de telecomunicaciones en una emergencia.....	12
IV.- Regulación Internacional.....	12
-Recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.....	12
-Convenio de Tampere.....	14
- Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL).....	15
-Relación entre la normativa internacional y el ordenamiento jurídico peruano..	16
V.- Regulación en el Perú.....	17
-Decretos Supremos N° 030-2007-MTC y N° 043-2007-MTC.....	18
-Decreto Supremo N° 051-2010-MTC.....	19
VI.- Conclusiones.....	21
VII.- Bibliografía.....	22

## **I.- Introducción**

El 15 de agosto de 2007 ocurrió en el Perú uno de los eventos naturales más desastrosos y dolorosos de los últimos 20 años, el terremoto de Pisco. Debido al movimiento telúrico se perdieron vidas humanas y hubo cuantiosos daños materiales; por otro lado, esa terrible situación evidenció también que nuestra infraestructura de telecomunicaciones no estaba preparada para atender una emergencia de tal magnitud en cuanto a la necesidad de comunicación. Es más, no sólo nuestra infraestructura de telecomunicaciones fue insuficiente, sino que, en ese momento, el Estado peruano no contaba con redes especiales de comunicación para situaciones de emergencia, redes que finalmente fueron implementadas varias semanas después de ocurrido el desastre. Es decir, el Estado, el encargado de la seguridad y el bienestar de todos los peruanos, no cumplió con dicha obligación.

Ahora bien, en relación a las telecomunicaciones en situaciones de emergencia, el presente trabajo pretende abordar los puntos más importantes en el tratamiento de esta materia desde un enfoque jurídico. En relación a ello, para cumplir con el referido propósito, se desarrollarán los siguientes puntos: (i) revisar someramente el avance y la relevancia de las telecomunicaciones de emergencia en experiencias comparadas; (ii) definir a qué nos referimos cuando hablamos en específico de las telecomunicaciones de emergencia, explicando que son los servicios públicos y privados de telecomunicaciones y determinando cuando nos encontramos frente a una situación de emergencia; (iii) revisar los instrumentos jurídicos tanto internacionales como nacionales vigentes en la regulación de esta materia, al respecto, analizaremos las recomendaciones de organismos internacionales y tratados suscritos por el Estado peruano, así como la normativa derogada y vigente emitida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y finalmente, (iv) realizar una reflexión de los aspectos que aún se pueden mejorar en la regulación nacional y los desafíos que dichos cambios y mejoras significan para el Derecho Administrativo actual.

Finalmente, sin más preámbulos, a continuación, la investigación realizada en materia de telecomunicaciones de emergencia.

## II.- Estado del Arte

Las telecomunicaciones en situaciones de emergencia, a pesar de ser un tema de indudable relevancia y alto nivel de sensibilidad, no han sido estudiadas desde un enfoque legal en nuestro país. Sin embargo, encontramos un gran número de regulación internacional en esta materia: (i) recomendaciones emitidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); (ii) el Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe (Convenio de Tampere); y, en general, (iii) casuística internacional de como diferentes países de la región regulan la materia. Al respecto, se comentará brevemente lo encontrado respecto al tema de telecomunicaciones de emergencia.

Es así que, la UIT y los Tratados Internacionales sobre telecomunicaciones en situaciones de emergencia han reconocido la naturaleza estatal y pública del despliegue de los sistemas de telecomunicaciones ante catástrofes. Asimismo, han reconocido la obligación de remunerar la asistencia que éstos reciban de parte de terceros en cuanto a materia de telecomunicaciones de auxilio<sup>1</sup>.

En esa misma línea, señala la UIT que, durante situaciones de emergencia, en la mayoría de los casos, los servicios de emergencia tanto locales como nacionales disponen de sus propias redes permanentes. Evidentemente, estas redes permanentes son parte de un servicio estatal, ya sea que esté dirigido o no a la reacción ante catástrofes<sup>2</sup>.

En ese sentido, cabe traer a colación el Convenio de Tampere, el cual establece no sólo la obligación de los Estados de atender servicios de telecomunicaciones en situaciones de emergencia, sino que además posibilita los acuerdos entre Gobiernos para prestarse asistencia en estas situaciones; este también dispone que tal cooperación, como es evidente, será remunerada, estableciendo de cargo del Estado receptor de la ayuda la obligación de financiar los recursos en telecomunicaciones recibidos para enfrentar la catástrofe<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Alejandro Manayalle y María del Rosario Quiroga. "Las incorrecciones del Estado en el sector telecomunicaciones después del sismo del 15 de agosto". Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

Es preciso indicar que más adelante se abordará a profundidad las recomendaciones de la UIT y el Convenio de Tampere cuando se desarrolle el tema de la regulación internacional. No obstante aquello, a continuación, se hará referencia a algunas experiencias internacionales en la región respecto de telecomunicaciones en situaciones de emergencia, tales como la experiencia chilena y mexicana:

### La experiencia de Chile

Al respecto, cabe indicar que el organismo que administra la emergencia en Chile es la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI). Hecho conocido es que, en el 2010, producto de un fuerte terremoto, las costas chilenas fueron azotadas por un tsunami. Esta situación significó un antes y un después en las telecomunicaciones en Chile; la Subsecretaría de Comunicaciones entendió que si bien no es quien administra la emergencia sí debe colaborar con la ONEMI, particularmente en el ámbito de las telecomunicaciones<sup>4</sup>.

Es así que, cuentan que se inició un debate parlamentario que concluyó en una Ley de Reconstrucción. Esta permitió a la Subsecretaría de Comunicaciones elaborar dos procedimientos (Decreto 60 y Decreto 125) que se concretaron en el 2012 (...) <sup>5</sup>. A continuación, algunas de las acciones llevadas a cabo:

-Las comunicaciones se interrumpieron en el año 2010, principalmente por la pérdida de energía<sup>6</sup>. En vista de ellos se dio como obligación la priorización de la energía para las telecomunicaciones en caso de desastres.

-Otra iniciativa que se adoptó fue la de hacer responsable a cada concesionario de informar a la subsecretaría cuando tenía situaciones de caída del servicio de manera preventiva. Esto no ocurría hasta antes del 2012 y la autoridad se enteraba de estas a raíz de los reclamos de los ciudadanos<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>INFORME DE RELATORÍA: TELECOMUNICACIONES DE EMERGENCIA «DESDE LA PREPARACIÓN HACIA LA ACCIÓN REGIONAL». Organización de Estados Americanos (OEA), Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), p.22.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

- La tercera iniciativa que dio pie al proyecto «Sistema de Alerta de Emergencia» impuso una reglamentación a los concesionarios para que permitieran el tránsito de energía a sus redes. Al respecto, intentar enviar mensajes SMS en una situación de emergencia, en situaciones de crisis donde la población entera busca comunicarse con sus familiares y las redes colapsan, por lo que es impensable pasar un mensaje de emergencia. Nace así el concepto de cell broadcast, que es una tecnología apalancada dentro de la red de telefonía móvil, aunque viaja sobre su propia red. Este servicio se implementó a finales del 2012, se entregó al ONEMI en el 2014 y fue probado ese mismo año, cuando ocurrió un nuevo terremoto<sup>8</sup>.

Como se observa de la experiencia chilena, la regulación de los servicios de telecomunicaciones de emergencia tomó un papel determinante para salvar vidas previniendo a la población de otra gran tragedia.

#### La experiencia de México

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) ha buscado generar las alianzas estratégicas con los agentes de la región y dentro del país con un proyecto muy concreto: generar la capacidad de transmitir mensajes en situaciones de emergencia a los teléfonos móviles de México. En el país se cuenta con 102 millones de suscriptores de telefonía móvil y se quiere llegar a todos ellos con la transmisión de mensajes que ya existen<sup>9</sup>.

Los sistemas de alerta en México son: de radiación solar, sísmica, volcánico. Lo que se espera del IFT es ser un actor virtuoso que pueda unificar los canales institucionales y generar regulaciones adecuadas para que el usuario pueda tener en su bolsillo un mecanismo de alerta temprana<sup>10</sup>.

En ese contexto, para México es importante contar con un adecuado sistema de alerta temprana, por lo que, en una primera etapa, sus esfuerzos se han enfocado en la telefonía móvil por la inmediatez que la caracteriza y la posibilidad de salvar vidas humanas y también el patrimonio nacional; sin embargo, el enfoque es integral, por lo que, también se da

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid., pp. 23.

<sup>10</sup> Ibid.

prioridad al uso del espectro reservado en la transmisión de comunicaciones en situaciones de emergencia<sup>11</sup>.

Lo que principalmente se puede rescatar de la experiencia mexicana es su énfasis en contar con sistemas que puedan alertar a la población de la ocurrencia de una emergencia. Es preciso indicar que los sistemas de alerta son fundamentales para la prevención de desgracias mayores.

### **III.- Las Telecomunicaciones de Emergencia**

#### **III.1.- Definición de telecomunicaciones**

La Constitución de la UIT (Ginebra, 1992), define como “telecomunicación” a toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

Asimismo, la Recomendación UIT-R V.662-2, precisa que, además de la definición anteriormente señalada, se entiende por “telecomunicación” a una comunicación por sistemas alámbricos, radioeléctricos, ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

Al respecto, cabe indicar que Convenio de Tampere, precisa en su artículo 1, lo siguiente:

#### “ARTÍCULO 1. DEFINICIONES.

A los efectos del presente Convenio, salvo cuando el contexto en que se usan indique lo contrario, los términos que figuran a continuación tendrán el significado que se especifica:

15. Por "telecomunicaciones" se entiende la transmisión, emisión o recepción de signos, señales, mensajes escritos, imágenes, sonido o información de toda índole, por cable, ondas radioeléctricas, fibra óptica u otro sistema electromagnético.”

Como se observa, no existe un debate respecto de que se debe entender por telecomunicaciones, así que, para efectos de la presente investigación, se adoptará

---

<sup>11</sup> Ibid.

indistintamente la definición brindada tanto por la UIT como por el Convenio de Tampere, las cuales finalmente, son prácticamente similares.

### **III.2.- Los servicios públicos de telecomunicaciones**

Como punto de partida debemos delimitar que se entiende por servicio público en nuestro ordenamiento jurídico, esto con la finalidad de poder precisar, en específico, a que nos referimos cuando hablamos de servicios públicos de telecomunicaciones.

Al respecto, la calificación de una actividad como servicio público está determinada por el legislador peruano, quien es el que establece dicha calidad, dependiendo ello fundamentalmente del **interés general**, elemento este último cuyo carácter es evidentemente variable en el tiempo y en el espacio<sup>12</sup>.

En ese sentido, el concepto de servicio público en el ordenamiento jurídico peruano es de corte objetivo: entendido como un régimen jurídico de derecho público para ciertas actividades económicas definidas como esenciales para el colectivo por el legislador, quien deberá efectuar dicha calificación de manera cuidadosa y caso por caso, cuidando no sacrificar inútilmente la libertad de empresa y los derechos fundamentales económicos de libertad de las personas privadas<sup>13</sup>.

Es así que, en nuestro país, el artículo 40° del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones señala que serán considerados como servicios públicos de telecomunicaciones, aquellos servicios declarados como tales en el reglamento de la referida Ley, que estén a disposición del público en general y cuya utilización se efectúe a cambio del pago de una contraprestación.

En esa línea, el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones (TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones)<sup>14</sup> dispone en su artículo 23° que los servicios públicos serán aquellos cuyo uso está a disposición del público en general a

---

<sup>12</sup> ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "El servicio público. Fundamentos". Palestra Editores, Lima, 2005, p. 351.

<sup>13</sup> HUAPAYA TAPIA, Ramón. Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano. En: Revista IUS ET VERITAS, N° 50: Julio 2015. P. 386.

<sup>14</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 020-2007-MTC.

cambio de una contraprestación tarifaria, sin discriminación alguna, dentro de las posibilidades de oferta técnica que ofrecen los operadores.

Asimismo, la norma que establece medidas destinadas a salvaguardar el derecho a la inviolabilidad y el secreto de las telecomunicaciones y la protección de datos personales, y regula las acciones de supervisión y control a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobada por Resolución Ministerial No 111-2009-MTC-0357, contempla que los servicios públicos de telecomunicaciones son aquellos servicios declarados como tales por el Reglamento de la Ley, cuyo uso está a disposición del público en general a cambio de una contraprestación tarifaria, sin discriminación alguna, dentro de las posibilidades de oferta técnica que ofrecen los operadores.

Es preciso señalar que el Tribunal Constitucional ha señalado que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son<sup>15</sup>:

- a) Su naturaleza **esencial** para la comunidad.

Al respecto, Danos ha señalado que el carácter esencial es consustancial a la naturaleza de los servicios públicos. Sólo pueden recibir esta calificación aquellas actividades económicas necesarias para la comunidad, que son indispensables para la satisfacción de las necesidades materiales colectivas en orden a alcanzar el bienestar general y progreso social, contribuyendo a mejorar la dignidad y la calidad de vida de los habitantes del país<sup>16</sup>.

- b) La necesaria **continuidad** de su prestación en el tiempo.

Asimismo, la continuidad implica la obligación de proporcionar el servicio sin interrupciones en atención al carácter esencial de las prestaciones involucradas que tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas primordiales y la

---

<sup>15</sup> Sentencia del TC. Expediente N° 034-2004-PI-TC

<sup>16</sup> DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. "El Régimen de los Servicios Públicos en la Constitución Peruana". En: Revista THEMIS, N° 55: 2008. P. 258.

generación de las condiciones materiales mínimas que hacen posible el desarrollo de cada persona individualmente considerada, lo que determina que el servicio deba prestarse en forma perenne<sup>17</sup>.

- c) Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de **calidad**.

Con relación a este punto, los operadores deben realizar las prestaciones a su cargo con sujeción a los modelos o estándares de calidad del servicio que hayan sido establecidos para su funcionamiento, ya sea en los respectivos marcos regulatorios o en los contratos de concesión, con la finalidad de garantizar la calidad de las prestaciones<sup>18</sup>.

- d) La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de **igualdad**.

De acuerdo con el profesor Danos, el principio de igualdad tiene dos manifestaciones: (i) se expresa en la obligación de las empresas operadoras de contratar con toda persona que requiera la prestación de la actividad sin distinción alguna, siempre que esté dispuesta a aceptar las condiciones generales establecidas para el disfrute del servicio, tarea que constituye una obligación para las empresas operadoras y correlativamente la consagración de un “derecho de acceso al servicio” por parte de los interesados, y (ii) que el contenido de la relación contractual sea idéntico para cada una de las categorías de usuarios establecidas; es decir, que a los particulares se les dispense igual tratamiento, sin discriminación, salvo que se funden en la desigual condición o situación en que objetivamente se encuentra cada usuario<sup>19</sup>.

### **III.3.- Definición de emergencia**

Respeto a la definición de emergencia es preciso traer a colación la señalada por la UIT en una de sus recomendaciones: una emergencia es simplemente una situación que requiere una respuesta urgente. Asimismo, se señala que, según las circunstancias, la respuesta inicial estará a cargo de la persona presente en ese momento que utilizará los

---

<sup>17</sup>Ibíd. P. 263.

<sup>18</sup>Ibíd. P. 264.

<sup>19</sup>Ibíd. P. 263.

medios disponibles en el lugar; cualquier otra intervención adicional que se considere necesaria puede movilizarse principalmente a través de las telecomunicaciones<sup>20</sup>.

De igual manera, la UIT precisa que una situación de emergencia puede convertirse en una catástrofe debido a su propia naturaleza o como consecuencia de una respuesta inicial insuficiente. Al respecto, se indica que su magnitud exigirá una movilización de recursos a escala regional e incluso internacional; la comunicación vinculada a una catástrofe no se limitará a las simples actividades de aviso de alerta que exige una respuesta de emergencia, puesto que estas actividades ya suelen realizarse con los medios de telecomunicación disponibles<sup>21</sup>.

### **III.5.- Rol de los servicios de telecomunicaciones en una emergencia**

Es así que, luego de haber precisado lo que se entiende por telecomunicaciones de emergencia, debemos traer a colación que el papel de las telecomunicaciones en situaciones de emergencia es fundamental, ya que: (i) facilitan la alerta temprana, (ii) permite la transmisión de información acerca de la emergencia, (iii) facilita la coordinación entre los diferentes entes que intervienen en la prevención y atención de desastres, (Cruz Roja, Defensa Civil, Policía, Bomberos, etc.), y, (iv) permite la colaboración de la ciudadanía, tal es el caso de los radioaficionados<sup>22</sup>.

## **IV.- Regulación Internacional**

### **IV.1.- Recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)**

La UIT es un Organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con sede en Ginebra, Suiza. Asimismo, es una organización que determina el marco mundial de las telecomunicaciones estableciendo parámetros y normas generales para que la infraestructura actual de telecomunicaciones se convierta en una red mundial, buscado

---

<sup>20</sup> Manual de Telecomunicaciones en Emergencia. ITU. Edición 2005.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Diana Sierra y Zoila Ramos. "Estado del arte de los Servicios de Telecomunicaciones de Emergencia (ETS) en el Colombia". Universidad Nacional de Colombia.

el consenso y cooperación de los gobiernos nacionales, los fabricantes de los equipos y los operadores del mundo<sup>23</sup>.

La estructura de la UIT contempla tres sectores, el sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones, el sector de Radiocomunicaciones y el sector de Normalización de la Telecomunicaciones, en los cuales se desarrollan diferentes estudios y trabajos llegando a recomendaciones y decisiones sobre usos, tecnología, tipo de reglamentación para todos sus miembros, de tal manera que se propicie en una marco de armonización el entendimiento entre ellos y así el desarrollo de las telecomunicaciones a nivel mundial.

Resulta oportuno resaltar las funciones de la UIT, al respecto, esta organización tiene como labor fundamental preparar especificaciones técnicas y recomendaciones sobre el funcionamiento, el rendimiento y el mantenimiento de los sistemas, redes y servicios de telecomunicaciones. Conviene recordar que el Perú es país miembro la UIT desde 1915, mientras que el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, lo es desde el 19 de mayo de 1994.

Es fundamental indicar que el Perú ha elaborado su normatividad a la luz de los alcances de la UIT, tomando en cuenta sus recomendaciones y decisiones, tal es así que el Perú aplica el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT para la atribución de bandas de radiofrecuencias, así como para determinar normas de los equipos de radiocomunicaciones<sup>24</sup>.

Adicionalmente, la UIT brinda asistencia a los países que pretenden formular políticas y regulaciones adecuadas para situaciones de emergencia. La UIT también ofrece asistencia para la búsqueda de colaboración de diferentes entidades, y de ese modo, canalizar recursos para la atención de emergencias<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Documento del Congreso de la República:  
[http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/exteriores/dictamen/3624\\_UIT.htm](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/exteriores/dictamen/3624_UIT.htm) (Consultado el 23 de noviembre de 2018)

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> INFORME DE RELATORÍA: TELECOMUNICACIONES DE EMERGENCIA «DESDE LA PREPARACIÓN HACIA LA ACCIÓN REGIONAL». Organización de Estados Americanos (OEA), Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL), p.18.

Asimismo, la UIT participa en la elaboración de proyectos de sistemas de alerta temprana y sensores remotos, de manuales y guías para el uso de las TIC en situaciones de emergencia. También proporciona asistencia para la reconstrucción de la infraestructura de telecomunicaciones, realiza talleres, foros y organiza otros espacios para sensibilizar a los diferentes actores sobre esta cuestión<sup>26</sup>.

Uno de los recursos más valorados de la UIT es su manual sobre telecomunicaciones de emergencia, un compendio que reúne todos los trabajos realizados por la institución en torno a este tema. También están disponibles un manual sobre las mejores prácticas que la institución ha podido identificar en el manejo de emergencias y otro sobre comunicaciones en desastres<sup>27</sup>.

Finalmente, entre las recomendaciones que la UIT deja para el análisis de los países aparecen: integrar los planes de telecomunicaciones de emergencia con los planes nacionales de gestión de desastres; elaborar procedimientos estandarizados de operaciones; establecer diferentes asociaciones multidisciplinarias; utilizar las TIC para las labores de predicción, detección, monitoreo y respuesta para los desastres; mejorar los sistemas de alerta temprana con inversiones pequeñas que pueden salvar muchas vidas; instalar plataformas para compartir información; fortalecer las capacidades de las instituciones competentes y hacer más fuerte el vínculo entre las agendas de desarrollo y de gestión de desastres de los países<sup>28</sup>.

#### **IV.2.- Convenio de Tampere**

Este convenio ofrece un marco jurídico amplio para la prestación de asistencia en materia de telecomunicaciones durante operaciones de socorro en caso de desastre, incluida la coordinación de esa asistencia y la reducción de los obstáculos reglamentarios. Cabe resaltar que la UIT, respecto del Convenio de Tampere, ha señalado lo siguiente<sup>29</sup>:

- El Convenio pretende que se acelere y facilite la utilización de las telecomunicaciones de emergencia en el marco de la asistencia humanitaria internacional. La ayuda en materia

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Manual de Telecomunicaciones en Emergencia. ITU. Edición 2005, p.13.

de telecomunicaciones se puede prestar de forma directa a instituciones nacionales y/o en un lugar o región afectado por una catástrofe y/o en el contexto o en apoyo de otras actividades de socorro y atenuación de los efectos de las catástrofes.

- El Convenio define la situación del personal de los distintos organismos de asistencia humanitaria internacional, en particular, el de las entidades gubernamentales, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y otros entes no estatales, y establece sus prerrogativas y su inmunidad.
- El Convenio protege plenamente los intereses de los Estados que solicitan y reciben la asistencia. El gobierno beneficiario conserva el derecho a supervisarla.
- El Convenio prevé la concertación de acuerdos bilaterales entre los organismos que prestan la asistencia y el Estado que la solicita o recibe. El WGET preparará marcos modelo para el establecimiento de esos acuerdos. Para no retrasar la prestación de la asistencia, se codificarán «prácticas idóneas» en el lenguaje común de aplicación. La utilización de esos acuerdos modelo, que se pondrán a disposición en copia impresa y formato electrónico, permitirán la aplicación inmediata del Convenio de Tampere en cuanto se produzca una catástrofe repentina. El Convenio entró en vigor el 8 de enero de 2005. Actualmente 36 países han ratificado el Convenio de Tampere sobre suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe. El UIT-D ha venido ofreciendo asistencia a los Estados Miembros de la UIT sobre la ratificación y aplicación de este Tratado.

Es preciso señalar que, por Decreto Supremo N° 058-2003-RE publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 15 de mayo 2003, el Perú ratificó el Convenio de Tampere. Por lo que este tratado supone un instrumento jurídico internacional de cumplimiento obligatorio para el Perú.

#### **IV.3.- Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL)**

En la Secretaría General de la OEA, la gestión de desastres se ha abordado desde la perspectiva de desarrollo. Si se observa esta gestión en una línea de tiempo, esta postura tiende más hacia la prevención y la mitigación. Sin embargo, se han realizado muchas acciones en el campo de la alerta temprana<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup>Ibid., pp. 25.

En el marco de la OEA hay muchos instrumentos que no se conocen. La Convención Interamericana para Facilitar Asistencia ante Desastres es el único instrumento vinculante en materia de desastres en el mundo. Existe además un plan interamericano para la gestión de riesgos, la prevención, mitigación y asistencia humanitaria del año 2012 y una red interamericana de mitigación de desastres que permite intercambiar información en esta materia. También se cuenta con el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales, es un comité interagencias del sistema interamericano<sup>31</sup>.

Desde el departamento de Desarrollo Sostenible se ha venido trabajando en la gestión de riesgos de desastres en varias áreas: desarrollo sostenible, ordenamiento territorial, gestión de ecosistemas, sistemas de alerta temprana, etc. Se han desarrollado manuales de alerta temprana comunitarias, particularmente relacionados con deslizamientos e inundaciones, y elaborado una colección de información sobre TIC, que no solo versa sobre telecomunicaciones de emergencia, sino también sobre información geográfica, procedimiento de imágenes satelitales, entre otros aspectos<sup>32</sup>.

Como se observa, desde un ámbito regional, el tema de telecomunicaciones en caso de emergencias, también tiene una relevancia fundamental.

#### **IV.4.- Relación entre la normativa internacional y el ordenamiento jurídico peruano**

Finalmente, cabe determinar si la regulación internacional expuesta en los puntos anteriores resulta vinculante para el Estado peruano. Al respecto, considerando que, si bien las recomendaciones de la UIT son fundamentales en la materia, estas siguen siendo meras recomendaciones, es decir, no tienen carácter vinculante. Por lo que, las recomendaciones emitidas por la UIT no son de obligatorio cumplimiento para el Perú.

Por otro lado, historia diferente es el del Convenio de Tampere, el cual constituye un tratado internacional suscrito por el Perú. Nuestro país, como Estado soberano, ha manifestado su voluntad de querer vincularse a dicho convenio, por lo que lo ratificó. Es así que, este convenio sí resulta de obligatorio cumplimiento para el Estado peruano.

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

## **V.- Regulación en el Perú**

Hecho conocido es que nuestro país no está preparado para enfrentar situaciones de emergencia tales como sismos, tsunamis, sequías o inundaciones; lo cual se evidenció dramáticamente, sobre todo, en el terremoto ocurrido el 15 de agosto de 2007 en las costas de Pisco. Al respecto, es preciso señalar que, en otros, el servicio que presentó graves fallas fue el servicio de telecomunicaciones.

Al respecto, una de las respuestas del Estado, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, frente a la catástrofe fue el convocar el 16 de agosto de 2007 a una reunión de emergencia con las empresas de telecomunicaciones, con el fin de adoptar medidas inmediatas para el restablecimiento del servicio y contar con la información situacional de la infraestructura dañada y afectada. En dicha reunión, se acordó, entre otros, los siguientes puntos:

- Crear una red de emergencia para Autoridades.
- Restablecer el servicio en zonas afectadas a través de instalación de antenas móviles o VSATs, así como grupos electrógenos y/o baterías nuevas.
- Brindar el servicio telefónico de manera gratuita en las zonas afectadas.
- Instalar infraestructura en aquellas zonas donde el servicio se hubiere afectado, así como en aquellas zonas que carecían del servicio de telefonía.

Por otro lado, debemos traer a colación el artículo 75° del Decreto Supremo N° 013-93-TCC, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, el mismo que establece que es función del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otras, fijar la política de telecomunicaciones a seguir y controlar sus resultados.

Asimismo, el artículo 19° del Decreto Supremo N° 020-2007-MTC, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, establece que producida una situación de emergencia o crisis local, regional o nacional, que requiera atención especial por parte de los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones, éstos brindarán los servicios de telecomunicaciones que sean necesarios, dando prioridad a

las acciones de apoyo conducentes a la solución de la situación de emergencia. Para tal efecto, los titulares de concesiones y autorizaciones seguirán las disposiciones del Ministerio.

En la misma línea cabe señalar que, el artículo 6° de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión, señala que los titulares de autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión apoyarán la difusión de campañas en caso de emergencias y desastres naturales.

En ese sentido, las normas citadas constituyen el marco general de actuación del Estado respecto a las telecomunicaciones de emergencia. A continuación, se abordará la normativa específica de la materia.

#### **V.1.- Decretos Supremos N° 030-2007-MTC y N° 043-2007-MTC (actualmente derogados)**

Cabe resaltar que semanas posteriores de ocurrido el terremoto de Pisco, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a través de Decreto Supremo N° 030-2007-MTC, modificado por Decreto Supremo N° 043-2007-MTC, aprobó la creación del Sistema de Comunicaciones en Situaciones de Emergencia conformado por:

- **Red Especial de Comunicaciones en Situaciones de Emergencia: Lineamientos de Prevención:** Los operadores implementarán el número de emergencia 119 para Mensajería de Voz, donde se registrará el número de la persona en emergencia y su número telefónico. Deberá ser implementado en 15 días útiles. También, se difundirá el uso intensivo de mensajes cortos de texto SMS en situaciones de emergencia. Las entidades que dan servicio de emergencia como policía, defensa civil, bomberos, guardacostas, deberán dimensionar sus líneas de acceso para atender emergencias.
- **Lineamientos de Actuación en Situaciones de Emergencia:** Los operadores limitarán el tiempo de duración de las llamadas entre 1 y 2 minutos. Las llamadas a servicios de emergencia serán gratuitas. Los operadores deberán adoptar las medidas del caso para contar con un sistema de diversidad que sirva de respaldo a otros operadores. Además, los radiodifusores están obligados a apoyar, y también se considera la cooperación de radioaficionados.

- Lineamientos de Actuación en las Zonas Afectadas: Los operadores brindarán servicio gratuito mediante redes inalámbricas y terminales. Todas las llamadas serán gratuitas en la zona de emergencia. También se facilitará la expedición de autorizaciones para el uso del espectro radioeléctrico y modificación de características técnicas para dar servicio de emergencia.

## **V.2.- Decreto Supremo N° 051-2010-MTC (vigente a la fecha)**

El MTC consideró conveniente aprobar el Decreto Supremo N° 051-2010-MTC, el cual derogó a los Decretos Supremos N° 030-2007-MTC y N° 043-2007-MTC, luego de una consultoría realizada a la UIT respecto del sistema de telecomunicaciones de emergencia vigente en ese momento en el Perú. De la consultoría realizada a la UIT, el MTC decidió que los cambios a la normativa debían ser, entre otros, los siguientes:

- Se establecieron obligaciones para: los concesionarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, los titulares de autorizaciones de radio y radioaficionados, a las entidades encargadas de priorizar la provisión de energía eléctrica y entidades que brindan servicios en emergencias.
- Se estableció el Sistema de Comunicaciones entre autoridades: (i) Red especial Terrestre de Comunicaciones en Emergencia (RECSE), (ii) Red Especial Satelital de Comunicaciones en Emergencia (REDSAT).
- Y, finalmente, se mantuvo el Sistema de comunicaciones entre usuarios: mensajes cortos de texto, uso de internet, 119 Mensajería de Voz.

## **Obligaciones de los operadores de los servicios públicos de telecomunicaciones (revisión de contratos de concesión)**

Si bien las obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones en el contexto de situaciones de emergencia han sido desarrolladas en el Decreto Supremo N° 051-2010-MTC, revisaremos si estas también han sido contempladas en sus

respectivos contratos de concesión. Al respecto, de la revisión del contrato modelo de concesión única publicado en la página institucional del MTC<sup>33</sup>, se observa que las obligaciones en caso de situaciones de emergencia que deben cumplir los concesionarios han sido desarrolladas en el numeral 6.1 de la Cláusula Sexta. A continuación, el detalle de la referida disposición:

**6.12 OBLIGACIONES EN CASO DE EMERGENCIA O CRISIS**

a) Emergencia con relación a Desastres Naturales. En caso de producirse una situación de emergencia crisis local, regional o nacional, tales como terremotos, inundaciones u otros hechos análogos, que requieran la acción especial por parte de LA CONCESIONARIA, ésta brindará los SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES que sean necesarios dando prioridad a las acciones de apoyo conducentes a la solución de la situación de emergencia. Para este efecto, LA CONCESIONARIA deberá cumplir con las acciones previstas por el Sistema de Comunicaciones en Situaciones de Emergencia, y coordinará y seguirá las instrucciones de EL MINISTERIO.

b) Emergencia relacionada con la Seguridad Nacional. En caso de que la emergencia esté relacionada con aspectos de seguridad nacional, LA CONCESIONARIA coordinará con el órgano competente de acuerdo a lo que señale el Reglamento General, y prestará el(los) SERVICIO(S) REGISTRADO(S) de acuerdo con las instrucciones de EL

8



**MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

MINISTERIO o la autoridad competente que éste le indique, quien le hará conocer en su momento las acciones que debe adoptar al respecto.

En realidad, como se observa, las obligaciones referidas a situaciones de emergencia no son desarrolladas al detalle en los contratos de concesión, sino más bien hace una remisión a los deberes ya establecidos en el Decreto Supremo N° 051-2010-MTC.

Como se observa, de la referencia realizada a la regulación nacional de las telecomunicaciones en emergencia, cabe rescatar que, si bien la consultoría realizada a la

<sup>33</sup>[https://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/concesiones/servicios\\_publicos/documentos/comunicaciones\\_personales/Contrato\\_tipo.pdf](https://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/concesiones/servicios_publicos/documentos/comunicaciones_personales/Contrato_tipo.pdf) (Consulta realizada el 30 de noviembre de 2018)

UIT en esta materia fue fundamental para la implementación de mejoras al sistema, aún hay mucho por hacer en esta materia. Entre los aspectos que consideramos deben ser implementados, se encuentran:

-La implementación de un número único de emergencias: Al respecto, considerando que hay distintos números cortos gratuitos para la comunicación de los ciudadanos con instituciones en casos de desastres, tales como: (i) 105 – Emergencia Policía; (ii) 115 – Defensa Civil; y (iii) 116 – Emergencia Bomberos, sería fundamental contar con un solo número corto fácil de recordar para poder acceder a la comunicación con cualquiera de estas instituciones. Así se canalizaría mejor la ayuda registrando todas las comunicaciones hacía un solo código inicial, y, a preferencia del ciudadano, se le comunicaría con la institución de la cual necesite la ayuda.

-La implementación de un sistema de alerta de emergencias: En este punto es importante traer a colación la experiencia mexicana comentada al inicio de la presente investigación; dicho país de la región, cuenta con un sistema que alerta a los ciudadanos antes de, por ejemplo, un sismo. Si el Estado peruano invirtiera en un sistema como tal, se lograría salvar muchas vidas y realizar las evacuaciones en el momento adecuado. Ahí precisamente radica la importancia de este tipo de sistemas de alerta.

## **VI.- Conclusiones**

1.- Las Recomendaciones de la UIT, si bien son considerados estándares internacionales de calidad en la regulación de telecomunicaciones de emergencia, no constituyen normas de derecho internacional vinculantes.

2.- El Convenio de Tampere, a diferencia de las Recomendaciones de la UIT, es vinculante; lo anterior, en tanto dicho convenio constituye un tratado internacional firmado y ratificado por el Estado peruano.

2.- Si bien se ha observado una mejora respecto de los Decretos Supremos N° 030-2007-MTC y N° 043-2007-MTC, aún hay desafíos pendientes para la regulación actual de

telecomunicaciones de emergencia, tales como: (i) implementación del número único de emergencias; y, (ii) implementación de un sistema de alerta de emergencias.

## VII.- Bibliografía

- Alejandro Manayalle y María del Rosario Quiroga. “Las incorrecciones del Estado en el sector telecomunicaciones después del sismo del 15 de agosto”. Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo.
- Diana Sierra y Zoila Ramos. “Estado del arte de los Servicios de Telecomunicaciones de Emergencia (ETS) en el Colombia”. Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Ingeniería–Telecomunicaciones, Grupo GITUN.
- Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de calamidades y las operaciones de socorro en caso de catástrofe.
- Henry Zárate y Jorge Ortiz. “Servicios en comunicaciones de emergencia”. Ingenio Magno. Vol. 4, pp. 39-45.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. “Manual sobre Telecomunicaciones de Emergencia”. Edición 2005.
- Organización de Estados Americanos (OEA), Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). “Informe de Relatoría: Telecomunicaciones de Emergencia «Desde la Preparación hacia la Acción Regional»
- Carlos Fernández. “Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales”. Anuario Español de Derecho Internacional / VOL. 27 / 2011 / 211-242.
- Danós Ordóñez, Jorge. 2008 “El régimen de los servicios públicos en la Constitución peruana”. Revista Themis. Lima, Año 2008, N° 55.

- Huapaya Tapia, Ramón. 2015 “Concepto y régimen jurídico del servicio público en el ordenamiento público peruano”. Revista Ius et Veritas. Lima, Año 2015, N° 50.
- Zegarra Valdivia, Diego. 2005 “El servicio Público”. Lima: Palestra Editores.

