



EL MAL USO DE LAS LLAMADAS DE EMERGENCIA BUENAS PRÁCTICAS PARA DISMINUIRLAS*

Bolívar Tello Astudillo*

Carlos López

Andrés Pantoja

Ana Cartagena

Angélica Buñay

Mayo, 2020

* El presente artículo es el resultado de la producción académica generada por el equipo de la Gestión Técnica de Operaciones SIS, encargada de gestionar las operaciones del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. La finalidad de la gestión es satisfacer la demanda de la prestación del Servicio de atención de emergencias a la ciudadanía, de forma eficiente y eficaz, a través de la implementación y verificación de procedimientos de operaciones, generación de información estadística y de la coordinación con las instituciones articuladas al servicio; a fin de asegurar la mejora continua del mismo.

Resumen

En Ecuador, el número único 9-1-1 es un servicio de atención de llamadas de emergencias a nivel nacional a través de diferentes mecanismos de alerta (telefonía fija, telefonía móvil, sistemas de alerta temprana, botones de seguridad, alarmas comunitarias, aplicaciones móviles, redes sociales, entre otros). El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, en forma permanente necesita medir los niveles de prestación que se entrega a la ciudadanía en respuesta a las situaciones de emergencia; en razón de que, existe evidencia que las llamadas de mal uso son elevadas, generando un alto porcentaje de congestión en las líneas; así como una repercusión económica. Se plantea entonces, resolver la problemática del mal uso a través de nuestra experiencia orientada a estrategias de comunicación, procedimientos legales apropiados e iniciativas que nos permitan focalizar el problema y plantear una solución para disminuir su incidencia.

Palabras Claves: Alertas, emergencias, incidentes, llamadas de emergencia, llamadas de mal uso, llamadas falsas de emergencias o aviso falso de emergencia.

Abstract:

In Ecuador, the unique number 9-1-1 is a service of emergency calls attention at national level through different alert mechanisms (fixed telephony, mobile telephony, early warning systems, security buttons, community alarms, mobile applications, networks social, among others). The Integrated Security Service ECU 911, on a permanent basis, needs to measure the levels of provision that are delivered to citizens in response to emergency situations; because there is evidence that misuse calls are high, generating a high percentage of congestion on the lines; as well as an economic repercussion. It is then proposed to solve the problem of misuse through our experience oriented to communication strategies, appropriate legal procedures and initiatives that allow us to focus on the problem and propose a solution to reduce its incidence.

Keywords: Alerts, emergencies, incidents, emergency calls, misuse calls, fake emergency calls or false emergency notice.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA (CALL CENTER)	5
3. DIAGNÓSTICO	7
3.1. Definición del Problema	8
4. LÍNEAS ESTRATÉGICAS QUE ABORDARON EL PROBLEMA.....	9
4.1. Subdirección Técnica de Doctrina.....	9
4.2. Subdirección Técnica de Operaciones	10
4.3. Dirección Nacional de Comunicación.....	10
5. NORMATIVA DE SUSTENTO	11
5.1. Afectación con desplazamiento de recursos	11
5.2. Afectación sin desplazamiento de recursos	11
6. METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS DERIVADOS DE LA ATENCIÓN DE UNA LLAMADA FALSA, EN TÉRMINOS DE RECURSOS HUMANOS, GASTOS FIJOS, GASTOS A TERCEROS, USO DE SOFTWARE Y TIEMPO.....	14
7. CONCLUSIONES	17
7.1. Resultados obtenidos	17
7.2. Estrategias disuasivas.....	18
7.3. Dependencias encargadas de identificar el problema y aplicar la estrategia de reducción de llamadas broma o improcedentes	18
7.4. Estrategias equivocadas.....	18
7.5. Principales obstáculos presentados	19
7.6. Temas pendientes	19
BIBLIOGRAFÍA	21

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

1. INTRODUCCIÓN

El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 (SIS ECU 911), es una institución de respuesta integral de emergencias, que articula a las instituciones de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Cuerpo de Bomberos, Comisión Nacional de Tránsito, Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Secretaría de Gestión de Riegos, Cruz Roja Ecuatoriana y otros organismos locales encargados de la atención de emergencias. Mediante un número único 9-1-1¹, el SIS ECU 911 coordina la atención de estos organismos de respuesta, en casos de accidentes, fenómenos naturales y antrópicos, delitos, alteraciones de orden público y convivencia social entre otros; movilizandorecursos para dar una atención rápida a la población.

La gestión del SIS ECU 911 se realiza mediante la recepción de llamadas al número 911, así como la identificación de alertas por video vigilancia y monitoreo de alarmas. En consecuencia, los organismos públicos y privados despachan recursos de respuesta especializados, contribuyendo a la seguridad integral ciudadana.

Se han identificado siete gestiones en función de las emergencias atendidas:

Gestión de Seguridad Ciudadana.- Respuesta oportuna que permite el despacho de unidades policiales para ejecutar acciones que garantizan la seguridad de la población frente a situaciones e incidentes de violencia, criminalidad, incivildades, alteraciones de orden público, conmoción social y convivencia.

Gestión Sanitaria.- Coordina la atención pre-hospitalaria en el territorio nacional a través de un protocolo técnico de actuación sanitaria que tiene relación con el tiempo de respuesta y a los eventos sanitarios reportados al Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.

Gestión de Tránsito y Movilidad.- Monitoreo de mecanismos de alerta, videovigilancia y rastreo satelital para reducir el índice de siniestralidad en las vías del Ecuador, así como

¹ **Decreto Ejecutivo Nro. 988 del 29 de diciembre de 2011: “Artículo 1.- Objeto.** - El presente Decreto Ejecutivo tiene por objeto regular la implementación del Servicio Integrado de Seguridad ECU 91, como herramienta tecnológica integradora de los servicios de emergencia que prestan los Cuerpos de Bomberos, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional e instituciones que conforman el Sistema nacional de Salud. (...)

Artículo 3.- Del número único del Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911.- Establécese el número telefónico 911, como único para el acceso al servicio de recepción de llamadas y asistencia de emergencias”.

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

optimizar y controlar la gestión del tránsito y transporte a través de la plataforma tecnológica del SIS ECU 911.

Gestión de Riesgos.- Por medio de la video vigilancia y actividades en territorio, se garantiza la protección de personas y colectividades ante los efectos negativos de desastres de origen natural o antrópico a nivel nacional.

Servicio Militar.- A través de la video vigilancia y llamadas de alerta, el Servicio Militar apoya a la Policía Nacional en las acciones para la seguridad de la población y sus bienes, la protección de las líneas vitales, vigilancia de las fronteras norte y sur y sectores estratégicos.

Gestión de Siniestros.- Los cuerpos de Bomberos a nivel nacional se articulan al SIS ECU 911 para, a través de sus recursos disponibles, atender situaciones de emergencias frente a incendios, rescate, salvamento, atención pre-hospitalaria y socorro ante catástrofes y siniestros.

Servicio Municipal.- Se integra al SIS ECU 911 con el fin de recibir reportes, denuncias y alertas sobre personas vulneradas, deslizamiento de tierras, cortes de energía eléctrica, agua potable, problemas de alcantarillado, protección animal, daños a bienes públicos y canalizarlos para su solución a las entidades municipales correspondientes.

El número 9-1-1, es un servicio telefónico que atiende las situaciones de emergencia reportadas por la comunidad para inmediatamente derivarlas a un procedimiento específico de una institución articulada al Servicio Integral de Seguridad, la misma que lo resolverá en el territorio.

2. IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA (CALL CENTER)

El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, atiende un promedio diario de 35.000 llamadas, constituyéndose en el primer canal de comunicación con la ciudadanía.

Según Antunes (2013), las llamadas a los servicios de emergencia influyen directamente en las demandas de la ciudadanía al gobierno. El autor llama a los operadores como “*burócratas en terreno*”, personas capaces de atender y categorizar la respuesta que recibe en cada llamada. Además, manifiesta que la mayoría de las llamadas se refieren a solicitudes de consultas, reportes de molestias, problemas de congestión vehicular o solicitud de

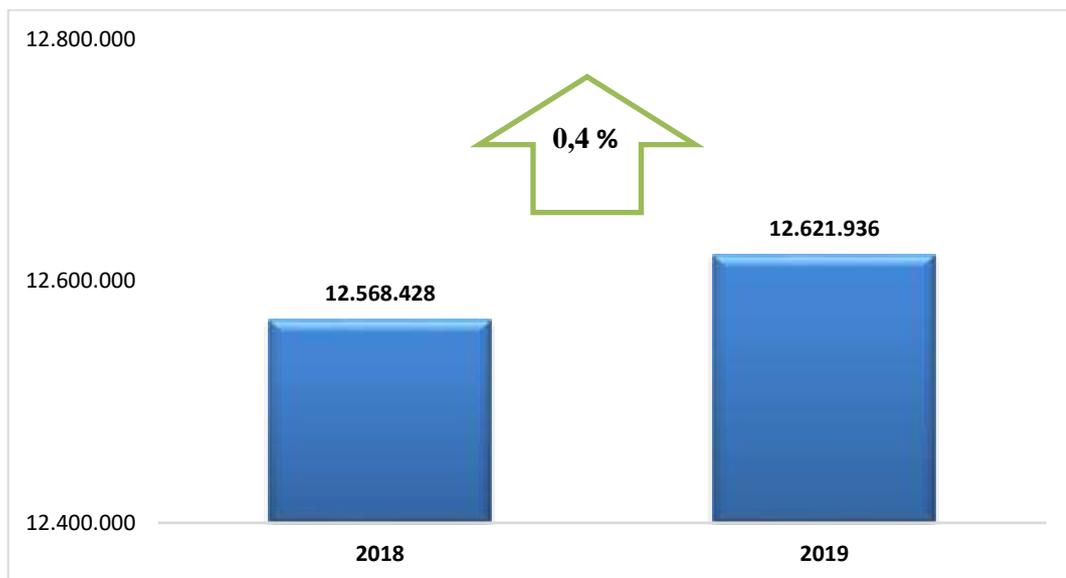
	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

intervención en situaciones de convivencia. Solo el 20% de dichas llamadas, tienen que ver con una emergencia en curso; y, generalmente la respuesta de los operadores es la promesa del despacho de una unidad al lugar del incidente.

Es importante señalar que, los niveles de servicio se miden por la manera de entregar una buena asistencia, la percepción de seguridad de la ciudadanía y la entrega de una respuesta oportuna a las emergencias que se reportan a la institución.

En Ecuador, el SIS ECU 911 recibió 12.568.420 alertas en 2018, mientras que 12.621.936 alertas en 2019, representando un incremento del 0,4 % en el total de alertas, (Figura 1).²

Figura 1. Alertas atendidas en los años 2018-2019



Fuente: SIS ECU 911. Dirección Nacional de Análisis de Datos (2020).

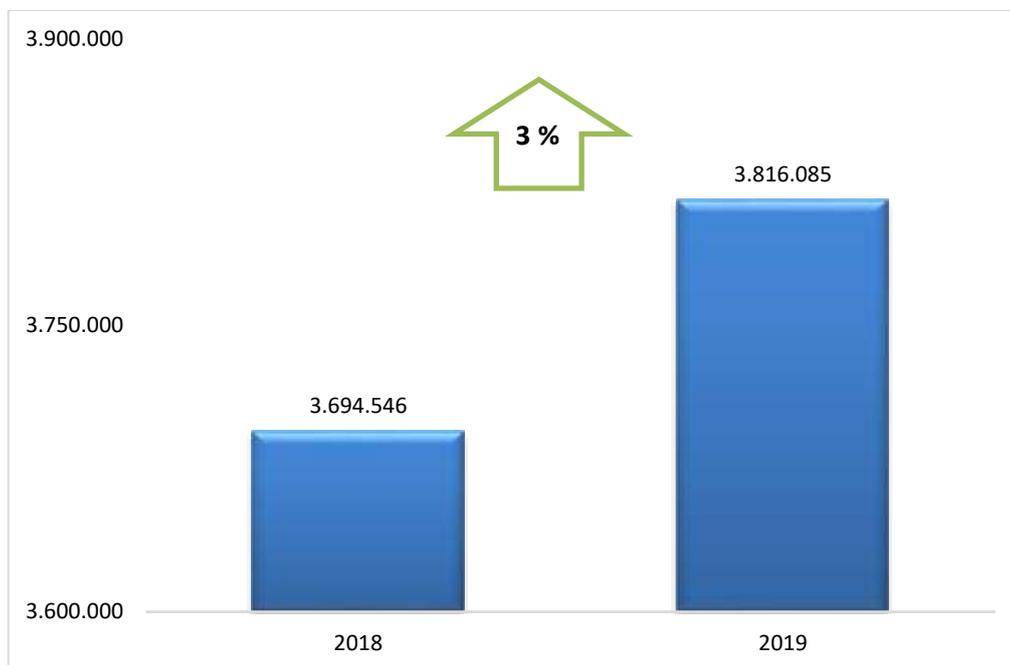
En cuanto a las emergencias coordinadas por el SIS ECU 911, se articularon 3.694.546 emergencias en el 2018; mientras que fueron 3.816.085 en el año 2019, representando un incremento del 3%, (Figura 2).³

² En 2019, se recibió un promedio mensual de 1.051.828 alertas y un promedio diario de 34.581 alertas.

³ En 2019, se atendió un promedio mensual de 318.007 emergencias y un promedio diario de 10.455 emergencias, a nivel nacional.

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

Figura 2. Emergencias coordinadas en los años 2018-2019



Fuente: SIS ECU 911. Dirección Nacional de Análisis de Datos (2020).

3. DIAGNÓSTICO

Antes de describir la etiología del problema en las llamadas de mal uso y llamadas improcedentes (maliciosas o de broma); es importante indicar que, el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 cataloga las llamadas improcedentes (maliciosas o de broma) en alertas Sin Interlocutor y Mal Uso del Servicio, la suma de estas dos categorías se las considera como “*mal uso del servicio*” en general.

Así, en base a los procedimientos operativos establecidos por la institución se define como “*alertas de mal uso del servicio*”:

“Es toda llamada receptada en el ECU 911, que se basa en un uso indebido del servicio, lo cual implica un error de marcación por parte del alertante, que se realicen bromas; o que el Evaluador de Operaciones de llamadas reciba insultos, burlas, acoso sexual, agresiones, insinuaciones que atentan contra la integridad del servicio y/o del servidor”. (Diccionario Institucional SIS ECU 9-1-1, 2020).

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

Es decir, este tipo de llamadas derivan en una pérdida de tiempo para el evaluador de operaciones de llamadas, gasto infructuoso de recursos económicos, humanos, equipamiento e infraestructura; necesaria para la atención de situaciones de emergencia real, limitando el accionar operativo.

Por otro lado, “*las alertas sin interlocutor*” son:

“Toda llamada receptada en el ECU 911, en la cual el Evaluador de llamadas de emergencia al contestar la misma, no recibe respuesta por parte del alertante, es decir, no existe interacción entre el Evaluador de Operaciones de llamadas y el alertante.” (Diccionario Institucional SIS ECU 9-1-1, 2020).

Es decir, son llamadas que ingresan al servicio por descuido en el uso del terminal telefónico (móvil / fijo) que se relacionan a marcaciones accidentales o involuntarias, o su vez por bromas ocasionadas por menores de edad.

Como podemos observar, este tipo de llamadas afectan al Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, debido a que congestionan el canal de acceso de la ciudadanía al servicio de emergencias; y, pudieran ocasionar que al estar ocupada la línea se deje de atender una emergencia real.

3.1. Definición del Problema

Una de las problemáticas que se tuvo que enfrentar para poner en marcha las estrategias, fue identificar al usuario que reiteradamente hace mal uso de la línea 911, a fin de focalizar su procedencia para entender las causas y tomar acciones.

En el inicio del servicio, la participación de las alertas del Mal Uso del Servicio (Sin Interlocutor + Mal Uso del Servicio) representaba el 73% en relación al total de las alertas atendidas; es decir, de cada 10 alertas que se atendía 7 eran “*mal uso del servicio*”, lo que motivó buscar estrategias que permitan reducir esta participación.

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

A continuación, se muestra el evolutivo del comportamiento de las alertas consideradas como “*mal uso del Servicio*” (Mal Uso del Servicio + Sin Interlocutor) desde inicios de operación del SIS ECU 911, (Tabla 1):

Tabla 1. Llamadas recibidas por el SIS ECU 911 vs. Llamadas de mal uso

Total de llamadas recibidas por el SIS ECU 911			
Año	Mal Uso del Servicio	Total de Llamadas Recibidas	% de participación Mal Uso del Servicio
2012	3.795.188	5.195.532	73%
2013	7.348.826	12.384.923	59%
2014	7.804.243	14.287.981	55%
2015	8.852.822	16.262.726	54%
2016	6.341.694	13.289.550	48%
2017	5.390.940	12.491.448	43%
2018	5.016.265	12.568.428	40%
2019	4.852.107	12.621.936	38%

Fuente: SIS ECU 911. Dirección Nacional de Análisis de Datos (2020).

A partir del año 2019, como desarrollaremos más adelante, se establece una metodología para el cálculo del costo financiero; el cual contempla los recursos humanos y tecnológicos destinados para la atención de una alerta, que le representa a la Institución la atención de una alerta “\$ 2,56 (USD)”.

Una vez determinado el costo de atención de cada alerta, multiplicamos por el total de alertas de mal uso del servicio registradas durante el año 2019, teniendo como resultado una pérdida económica de “\$ 12.421.393,92 (USD)” para el SIS ECU 911.

4. LÍNEAS ESTRATÉGICAS QUE ABORDARON EL PROBLEMA

4.1. Subdirección Técnica de Doctrina

- a) Gestionó con la operadora CONECEL el envío de mensajes de texto de prevención a los abonados de la operadora de servicio móvil avanzado CONECEL “Operadora Claro” lo que ha permitido acordar que, a partir de la segunda llamada de mal uso del servicio y sin

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

interlocutor realizada por los abonados de CONECEL, se remite un mensaje de texto recordándoles que están haciendo mal uso del servicio de emergencias y que si no toman las debidas precauciones serán sancionados con la suspensión de la línea telefónica; y,

- b) Estableció normativa que permite gestionar el mal uso del servicio de la línea única de emergencia 9-1-1.

4.2. Subdirección Técnica de Operaciones

- a) Implementó un script automático para aquellas llamadas catalogadas como “*Mal uso del servicio*”, a fin de descongestionar la línea única de emergencias en un menor tiempo;
- b) Realizó el análisis estadístico para la identificación de números telefónicos que reiteradamente realizan este tipo de llamadas al servicio con el fin de establecer estrategias focalizadas de vinculación con la comunidad en función a los resultados de los informes estadísticos;

Como ejemplo se puede mencionar, la identificación de un menor de edad autista que presentaba obsesión de llamar al 911, la estrategia aplicada fue invitar al menor de edad y a su familia al centro operativo a fin de darles a conocer el trabajo que se realiza; y,

- c) Capacitó al personal de operaciones respecto a la actuación que establece el Instructivo de Tratamiento de alertas no procedentes.

4.3. Dirección Nacional de Comunicación

- a) Campañas sobre el Buen Uso de la Línea Única de emergencias 911 a través de la difusión de audios donde se escucha llamadas que reflejan un mal uso de la línea 911, así como también la realización de post visuales o infografías comunicacionales para ser difundidos a través de redes sociales y medios de comunicación;

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

- b) Campañas de puertas abiertas a la Institución, a fin de que conozcan el modelo de gestión en nuestra sala operativa; y,
- c) Campaña ECU Embajadores, la cual consiste en posesionar a una figura pública (artistas, deportistas, líderes políticos, entre otros), a la promoción del Buen Uso de la Línea única para Emergencias.

5. NORMATIVA DE SUSTENTO

La Asamblea Nacional del Ecuador, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y el Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU911 trabajaron conjuntamente para establecer normativa que permita gestionar el mal uso del servicio de la línea única de emergencia 9-1-1, dicha normativa es:

5.1. Afectación con desplazamiento de recursos

El Código Orgánico Integral Penal, inscrito en el registro oficial No. 180 con fecha 10 de febrero de 2014, señala:

“Artículo 396.- Contravenciones de cuarta clase: Será sancionada con pena privativa de libertad de quince a treinta días:

3. La persona que de manera indebida realice uso del número único de atención de emergencias para dar un aviso falso de emergencia y que implique desplazamiento, movilización o activación innecesaria de recursos de las instituciones de emergencia.” (COIP 2018, 133).

5.2. Afectación sin desplazamiento de recursos

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones, inscrita en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N° 439 con fecha miércoles 18 de febrero de 2015, establece:

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

“Artículo 23.- Obligaciones de los abonados, clientes y usuarios:

Los abonados, clientes y usuarios de los servicios de telecomunicaciones, están obligados a lo siguiente:

7. Hacer uso debido de los servicios de emergencia, respetando los derechos de los demás y el orden público.” (Ley Orgánica de Telecomunicaciones 2015, 10).

El Reglamento para Llamadas a Servicios de Emergencias, remitido por la ex Secretaría Nacional de Telecomunicaciones mediante Resolución TEL-756-21-CONATEL-2011 inscrita en el registro oficial 580 con fecha 21 de noviembre de 2011 y su reforma remitida mediante resolución TEL-319-12-CONATEL-2012 vigente hasta la fecha, la cual indica: “Art. 10.- De las afectaciones.- Para fines de aplicación del presente reglamento, las afectaciones se clasifican en:

- a) Afectaciones leves.- Cuando se hace uso indebido del servicio, realizando llamadas no relacionadas con la atención o gestión de situaciones de emergencia, que no impliquen desplazamiento de recursos de las entidades que brindan y gestionan la atención de servicios de emergencia, en un número mayor de 3 llamadas al mes; y,
- b) Afectaciones graves.- Cuando se hace uso indebido del servicio, realizando llamadas que reportan eventos falsos que impliquen el desplazamiento innecesario de recursos para atención de emergencias o reincidir en una afectación leve, en un periodo de un año contado a partir de la aplicación de la medida correspondiente a la afectación leve”

Art. 11.- De las medidas y su aplicación.- A fin de evitar que se afecten derechos constitucionalmente protegidos para la ciudadanía, la Superintendencia de Telecomunicaciones, dispondrá a los prestadores de servicios finales de telecomunicaciones, la implementación de las siguientes medidas:

- a) Suspensión de corto plazo.- Suspensión parcial del servicio por 30 días calendario. En este periodo, el abonado/cliente-usuario no podrá efectuar llamadas ni enviar SMS ni acceder a

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

números de emergencia; únicamente podrá recibir llamadas y SMS en su terminal. Cumplido dicho plazo, el servicio deberá ser reactivado automáticamente por el prestador de servicios finales de telecomunicaciones. Esta medida se aplicará en caso de afectaciones leves;

- b) Suspensión de largo plazo.- Suspensión total del servicio por 180 días calendario; en el caso de Servicio Móvil Avanzado (SMS), adicionalmente se ejecutará un bloqueo temporal del terminal asociado, cuyo IMEI se incluirá en la base de datos de terminales suspendidos por realización de llamadas que afectan a servicios de emergencia, de las operadoras del SMA, por el mismo periodo de suspensión del servicio. Cumplido dicho plazo, el servicio deberá ser activado automáticamente por el prestador de servicios finales de telecomunicaciones, y para el Servicio Móvil Avanzado también se eliminará el registro de IMEI del equipo asociado de la base de datos de terminales suspendidos por realización de llamadas que afectan a servicio de emergencia. Esta medida se aplicará en caso de afectaciones graves.”
- c) Suspensión definitiva.- En caso de reincidencia de afectaciones graves, los prestadores de servicios finales de telecomunicaciones darán por terminada la relación de prestación de servicios a los abonados/clientes-usuarios respecto de la línea objeto de la medida, no pudiendo imputarse al prestador responsabilidad pecuniaria o legal alguna por dicha acción, así como tampoco podrá reasignarse al mismo abonado/cliente – usuario la línea a la que se procedió a suspender definitivamente el servicio. En el caso del Servicio Móvil Avanzado (SMA), adicionalmente se genera el bloqueo definitivo del terminal asociado, cuyo IMEI se incluirá en la base de datos de terminales suspendidos por realización de llamadas que afectan a servicios de emergencia” (Resolución TEL-756-21-CONATEL 2011, 6).

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

6. METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS DERIVADOS DE LA ATENCIÓN DE UNA LLAMADA FALSA, EN TÉRMINOS DE RECURSOS HUMANOS, GASTOS FIJOS, GASTOS A TERCEROS, USO DE SOFTWARE Y TIEMPO

El SIS ECU 911 cuenta con el Procedimiento de Coordinación, Seguimiento y Cierre; donde en el numeral 3, definiciones se establece:

“Presunta llamada Falsa, es un presunto aviso falso de incidentes o emergencias reportadas al Servicio Integrado de Seguridad y que implique el desplazamiento movilización o activación innecesaria de recursos de las instituciones de emergencia, provocando el uso indebido del número único de atención de emergencias.” (Diccionario Institucional SIS ECU 9-1-1, 2020)

En el numeral 5 del Procedimiento de Coordinación, Seguimiento y Cierre (2018, 6), Normas específicas, literales j, k y l, se establece el procedimiento⁴ respectivo para el caso de una “*presunta llamada falsa o aviso falso de emergencia*”

En función a lo detallado para que el SIS ECU 911 determine una “*presunta llamada falsa o aviso falso de emergencia*” se sigue el procedimiento mencionado y es responsabilidad de las

⁴ **Procedimiento de Coordinación, Seguimiento y Cierre:** “j. En el caso que el Evaluador de Operaciones de Despacho utilice el tipo de llamada “*presunta llamada falsa*”, deberá realizar lo siguiente:

1. Retroalimentar en la ficha la siguiente información:
 - Tipos de unidad.
 - Nominativo de unidad
 - Responsable de unidad.
 - Detalle de la emergencia.
2. El Evaluador de Operaciones de Despacho deberá informar inmediatamente al Analista de Operaciones de Despacho y Coordinador Institucional el cambio de tipo de llamada a “Presunta llamada falsa”.

k. De manera excepcional el Evaluador de Operaciones de Despacho podrá categorizar los incidentes como presuntas llamadas falsas en aquellos casos que a pesar de no cumplir con las condiciones establecidas en el literal i, toma contacto con el alterante y se establece que el incidente no es real.

l. El Analista de Operaciones de Despacho o Responsable, recabará la información del incidente o emergencia catalogada como “Presunta llamada falsa” (videos, audios o informe del sistema). Dicha información será enviada a la Dirección Zonal/Unidad Local de Operaciones misma que será remitida a la Dirección Jurídica que deberá continuar de acuerdo a lo establecido en el Procedimiento para el Patrocinio.”

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

instituciones articuladas al servicio cuantificar el costo que le representa la movilización innecesaria de sus recursos según sea el caso, considerando que este tipo de llamadas conllevan a un proceso de judicialización dependiendo del criterio establecido por la institución competente. Procedimiento anterior, en base a la norma Código Orgánico Integral Penal: “Artículo 396. Contravenciones de cuarta clase” (COIP 2018, 133).⁵

Una vez determinada la sentencia, la institución judicial competente determinará que la llamada ha sido falsa y, en función a sus competencias, solicitará a las instituciones articuladas involucradas las respectivas evidencias que sustenten el proceso jurídico.

Para el SIS ECU 911, la atención de una alerta que conlleva a una emergencia y que requiere el desplazamiento de recursos no se considera una alerta categorizada como “*mal uso del servicio*” (maliciosas o de broma); de hecho, una presunta llamada falsa recae de la atención de una alerta procedente (emergencia real), hasta que se compruebe lo contrario.

Con lo antes expuesto el SIS ECU 911 establece una metodología para el cálculo financiero que permite establecer el costo de “*una alerta atendida*”, contemplando los rubros o costos en función a la siguiente ficha metodológica, (Tabla 2):

Tabla 2. Ficha metodológica del costeo de una alerta atendida

Ficha Metodológica		
Centros de Costos Productivos (C.C.P.)	Costos que están vinculados directamente con la prestación del servicio y por lo tanto generan valor.	Costos de los Centros Operativos
Centros de Costos No Productivos (C.C.N.P.)	Costos que aportan a la prestación del servicio, pero de una manera indirecta, como remuneraciones, depreciaciones, suministros, gastos varios y demás que sean requeridos por el personal de supervisión, de asesoría y apoyo.	Costos de la Dirección Nacional de Operaciones y Direcciones Zonales de Operaciones, Dirección Nacional de Análisis de Datos
Costos Fijos	Costos que se mantienen constantes ante cambios en el número de beneficiarios del servicio.	Depreciaciones, Telecomunicaciones (Internet, Red Troncalizada)
Costos Variables	Costos que varían en función de la mayor o menor demanda del servicio.	Servicios Básicos por empleado, Gasto

⁵**Código Integral Penal:** Será sancionada con pena privativa de libertad de quince a treinta días: (...) numeral 3. La persona que de manera indebida realice uso del número único de atención de emergencias para dar un aviso falso de emergencia y que implique desplazamiento, movilización o activación innecesaria de recursos de las instituciones de emergencia.”

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

Ficha Metodológica		
		Transporte
Remuneraciones	Se considera todo el personal que forma parte del servicio y se lo cuantifica de forma anual. Este proceso es similar en las remuneraciones de los centros de costos no productivos pero aquí se considera un factor de aporte, el cual puede variar en función de la cantidad de apoyo brindado.	Remuneraciones de evaluadores, supervisores de centros operativos; analistas y directores del área de Operaciones y Análisis de Datos
Depreciaciones	Corresponde al desgaste de los activos fijos que utiliza cada servicio. Se lo cuantifica de manera lineal, sin considerar un valor residual y sus porcentajes pueden ser: 33,33% Equipo de Computación y 10% Muebles y Enseres	Equipos de computación, muebles y enseres
Suministro y materiales	Es el gasto en papelería, esferos, grapas, tinta de impresora, lápices, borradores, correctores, entre otros que son utilizados por la unidad prestadora del servicio.	No se consideran para el presente ejercicio
Servicios Básicos	Agua, Luz, Teléfono e Internet que utilizan los CCP y CCNP para ejercer sus funciones.	Servicios Básicos por empleado
Gasto de Transporte	Monto que abarca el transporte que brinda la Institución a sus trabajadores.	Gasto de Transporte de tres turnos
Gasto Uniformes	Indumentaria que ocupa cada funcionario que, para el presente caso, son chompas, camisetas	No se consideran para el presente ejercicio
Costo Total Centros de Costos Productivos (C.C.P.)	Costos fijos CCP+Costos variables CCP.	
Costo Total Centros de Costos No Productivos (C.C.N.P.)	Costos fijos CCNP+Costos variables CCNP.	
Costo Total	Costo Total C.C.P.+ Costo Total C.C.N.P. (Valor anual).	
Identificación de Actividades	Abarca las actividades propias del servicio, las cuales se consideraron por ser las que concluyen en un servicio brindado.	
Frecuencia	Número de días que se brinda el servicio.	Por ser un servicio de emergencia, se considera la totalidad del año, al no tener interrupciones.
Costo Unitario	Costo Total/N° de días.	Se consideran los 365 días, por cuanto el servicio de emergencia no se interrumpe.

Fuente: SIS ECU 911. Dirección Nacional de Análisis de Datos (2019).

Es importante reiterar que lo referente a los costos incurridos por movilización innecesaria de recursos, no se han determinado debido a que los recursos operativos que intervienen en la atención de una emergencia son de propiedad de las distintas instituciones articuladas al servicio (Policía Nacional, Cuerpos de Bomberos, Fuerzas Armadas, Servicio Nacional de gestión de Riesgos y Emergencias, instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud, entre otras).

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

7. CONCLUSIONES

7.1. Resultados obtenidos

En el año 2012, se presenta una participación de alertas catalogadas como Mal Uso del Servicio (Mal Uso del Servicio + Sin Interlocutor) del 73%, mientras que para el año 2019 la participación de estas representa el 38%, teniendo una reducción de 35 puntos porcentuales, (Tabla 3):

Tabla 3. Comparación de alertas de Mal Uso del Servicio

Comparación 2012-2019			
Año	Mal Uso del Servicio	Total de Llamadas Recibidas	% de participación Mal Uso del Servicio
2012	3.795.188	5.195.532	73%
2019	4.852.107	12.621.936	38%
Variación porcentual			-35%

Fuente: SIS ECU 911. Dirección Nacional de Análisis de Datos (2020).

En relación con el proceso de suspensión de líneas por el uso indebido del servicio, por efectuar llamadas no relacionadas con la atención de situaciones de emergencia, que no involucraron desplazamiento de recursos de las instituciones; en el año 2018, se suspendieron un total de 136.501 líneas telefónicas; mientras que, en el 2019 se llegaron a suspender 170.272 líneas. Esto representa un incremento total de líneas suspendidas del 20 % con relación al año anterior; siendo la suspensión definitiva la de mayor porcentaje de variación, correspondiente al 66%, (Tabla 4):

Tabla 4. Líneas suspendidas por uso indebido del Servicio

Cantidad de líneas suspendidas en los períodos 2018-2019			
Sanción	2018	2019	% Variación
Corto Plazo	124.477	150.717	17%
Largo Plazo	11.777	18.825	37%
Definitiva	247	730	66%
Total líneas suspendidas	136.501	170.272	20%

Fuente: SIS ECU 911. Subdirección Técnica de Doctrina (2020).

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

7.2. Estrategias disuasivas

Las estrategias disuasivas que dieron mejores resultados fueron las siguientes:

- Implementación de SMS de advertencia de mal uso del servicio;
- Proceso de suspensión de líneas mensual y semanal;
- Incentivar a la ciudadanía a visitarnos para que conozcan la labor que se realiza, pues esto implica que el ciudadano se empodere del servicio. Todo lo relacionado con la vinculación con la comunidad, visitas guiadas en los centros, casas abiertas y activaciones en el espacio público han dado resultados positivos pues permite que la ciudadanía se exprese y también que recpte nuestro mensaje de buen uso de la línea; y,
- Campañas agresivas generando productos comunicacionales en redes sociales, pautadas de forma orgánica, que permiten evidenciar los audios de llamadas indebidas y dimensionar el problema. Esto se suma a las vocerías en medios de comunicación masivos y ruedas de prensa con datos estadísticos y de operatividad.

7.3. Dependencias encargadas de identificar el problema y aplicar la estrategia de reducción de llamadas broma o improcedentes

El SIS ECU 911 a través de sus Subdirecciones Técnicas de: Operaciones, Doctrina y de la Dirección de Comunicación después de un análisis de los informes estadísticos mensuales, donde se muestra los porcentajes de participación de cada una de estas alertas frente al total de llamadas atendidas por el SIS ECU 911; de manera conjunta, establecieron estrategias operativas, regulatorias y comunicacionales a fin de disminuir este tipo de alertas consideradas como Mal uso del Servicio.

7.4. Estrategias equivocadas

Con base en la experiencia adquirida, se considera que fue una estrategia equivocada la suspensión de líneas contemplada en un inicio de manera mensual no tuvo la eficacia en los resultados esperados; por lo que se realizó el respectivo análisis, replanteando la propuesta en función a que las suspensiones se las realice de manera semanal.

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

El no haber cuantificado el costo financiero de la atención de la alerta no nos permite tener la visión global desde el inicio de las actividades (2012) las implicaciones económicas que conllevan la atención de las alertas catalogadas como Mal Uso del Servicio (Mal Uso del Servicio + Sin Interlocutor).

7.5. Principales obstáculos presentados

El principal obstáculo presentado fue identificar las competencias que tiene cada área del SIS ECU 911 para que en función a eso se construyan las estrategias antes mencionadas.

La actualización de infraestructura tecnológica por parte de las operadoras de telefonía móvil y fija, ya que no permite identificar ciertas llamadas realizadas en ciertos lugares donde no existe mayor cobertura.

Comunicacionalmente, el principal obstáculo fue el tema económico y jurídico, puesto que el año 2019 no se contó con presupuesto debido a las medidas de austeridad tomadas por el Gobierno Central. Todas las acciones ejecutadas se han realizado a través de autogestión, convenios, redes sociales, relaciones públicas en medios de comunicación (freepress) y colaboraciones.

7.6. Temas pendientes

Un tema pendiente es el cálculo de la reparación integral ya que las entidades articuladas que son las que desplazan, movilizan o activan innecesariamente los recursos, no suelen presentar el monto de los daños o uso de los bienes y recursos humanos y técnicos desplazados en la atención del aviso falso de emergencia (Presunta Llamada Falsa) , pese a que dentro de uno de los procedimientos de atención de alertas del SIS ECU 911 se establece que al catalogar una atención como presunta llamada falsa debe existir los respectivos informes técnicos levantados por la o las instituciones articuladas al servicio con sus respectivos respaldos de haber movilizad recursos operativos en territorio de una manera innecesaria.

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

En función a las alertas catalogadas como Mal Uso del Servicio (Mal Uso del Servicio + Sin Interlocutor), se pretende generar un proceso de sanción pecuniaria en función al costo determinado por la atención de una alerta.

Se hace necesario entonces, medir los niveles de los diferentes servicios que entregan las instituciones articuladas al ECU 911, por el consenso acerca del incremento de las llamadas de mal uso, el alto nivel de congestión en las líneas; y, principalmente porque una llamada de mal uso significa que se deje de atender una emergencia real o que impida salvar una vida.

	GESTIÓN DE OPERACIONES SIS ECU 911	
	SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE OPERACIONES	
	ARTÍCULO CIENTÍFICO	
	CÓDIGO	VERSIÓN
	SGC_FOR_06	00

BIBLIOGRAFÍA

Antunes, George. 2013. *Calling the cops: Police telephone operators and citizen calls for service*. *Journal of Criminal Justice*, pp. 1-15.

Código Orgánico Integral Penal. 2014. *COIP: República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Publicado en el Registro Oficial Suplemento 180 del 10 de febrero de 2014. Última reforma el 04 de diciembre de 2019, pp. 237, disponible en línea en:

<http://www.lexis.com.ec/wp-content/uploads/2020/01/LI-Codigo-Integral-Penal-COIP.pdf>

Decreto Ejecutivo Nro. 988. 2011. *Implementación del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911*. República del Ecuador. Publicado el 29 de diciembre de 2011, pp. 2-3, disponible en línea en:

<https://www.ecu911.gob.ec/TransparenciaArchivo/ENERO2015/Anexos%20a2/DECRETO-988.pdf>

Diccionario Institucional SIS ECU. 2020. Biblioteca Virtual SIS ECU 911. Disponible en: <http://servicios.ecu911.gob.ec/BDC-ECU/>

Ley Orgánica de Comunicaciones. 2015. *República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Publicado en el Registro Oficial Nro. 439 del 18 de febrero de 2015, pp. 40, disponible en línea en:

<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/Ley-Org%C3%A1nica-de-Telecomunicaciones.pdf>

Procedimiento de Coordinación, Seguimiento y Cierre. 2018. Biblioteca Virtual SIS ECU 911, pp. 16, disponible en: <http://servicios.ecu911.gob.ec/BDC-ECU/>

Reglamento para llamadas a Servicios de Emergencias. 2011. *República del Ecuador*. Resolución del CONATEL Nro. 756. Publicada en el Registro Oficial Nro. 580 de 21 de noviembre de 2011 y modificada el 27 de junio de 2012, pp. 9, disponible en línea:

<https://cnt-media.boxqos.com/legals/Regulaci%C3%B3n/REGLAMENTO%20PARA%20LLAMADAS%20A%20SERVICIOS%20DE%20EMERGENCIA.pdf>