



Proyecto de Solicitud de Informes

La Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

RESUELVE

Dirigirse al Poder Ejecutivo Provincial y por su intermedio al Poder Ejecutivo Nacional a los efectos de solicitar información, a la brevedad y por escrito, sobre los siguientes puntos que resultan de interés a este Cuerpo.

- 1) Informe cual es el estado de implementación y cumplimiento de la Ley Nacional N°25.891, Ley de Servicios de Comunicaciones Móviles;
- 2) Informe el motivo por el cual a la fecha no se ha creado el “Registro Público Nacional de Usuarios y Clientes de Servicios de Comunicaciones Móviles” conforme lo dispuesto por el artículo 7 de la citada Ley Nacional N°25.891;
- 3) Informe datos estadísticos sobre robos de equipos de telefonía celular durante el período 2004 – 2014;
- 4) Informe el número de causas iniciadas ante la Justicia por infracción a la Ley Nacional N°25.891 durante el período 2004 – 2014;
- 5) Cualquier otra información relevante vinculada con el motivo de la presente solicitud de información.

FUNDAMENTOS



La Ley Nacional N° 25.891,¹ Ley de Servicios de Comunicaciones Móviles, fue sancionada el 28 de Abril del año 2004 y promulgada de hecho el 21 de Mayo del mismo año, siendo el autor de la misma el Senador oficialista Miguel Ángel Pichetto.

La Ley fue una respuesta a la ola de secuestros extorsivos que padecía el país en ese momento. De hecho, la ley se sancionó pocos días después de dos manifestaciones populares masivas (los días 1 y 22 de Mayo) que reclamaba seguridad y justicia por el caso del joven Axel Blumberg, secuestrado y asesinado en el mes de Marzo del mismo año 2004.

La telefonía celular puede ser tanto un objetivo como un medio para el delito. Como objetivo, se roban teléfonos celulares para reintroducirlos en el mercado y revenderlos a menor precio. Este tipo de delitos es un importante factor criminógeno ya que el delito en sí implica que el delincuente asalte a su víctima y la desposea de su teléfono celular, estos hechos por ser necesariamente cara a cara implican el uso de armas, coacción, agresiones físicas, lesiones e incluso la muerte de la víctima.

En el caso de utilizar la telefonía celular como un medio podemos citar el caso de los secuestros extorsivos en donde el teléfono celular es utilizado por las organizaciones criminales para comunicarse con los familiares de la víctima y “negociar” el pago del rescate. En el mismo sentido, otra modalidad delictiva es utilizarlos para realizar “secuestros virtuales.” En el más grave de los casos, organizaciones terroristas los utilizan para activar a distancia artefactos explosivos. En todos los casos, las organizaciones criminales utilizarán celulares para su comunicación, y la mayoría de los mismos no poseen un titular específico que pueda ser identificable dentro de la investigación judicial a los efectos de asociar: titular de la línea – teléfono celular – posición geográfica – momento temporal – hecho delictivo. De esta forma las investigaciones de la Justicia se ven dificultadas por carecerse de tan elemental información.

La comisión de los delitos antes mencionados puede realizarse porque en el país no existen los controles necesarios para obstaculizar y/o impedir este accionar. Una medida básica en este sentido es contar con un registro de usuarios de telefonía celular en donde estén registrados los datos del titular, el número de línea y el número de IMEI (*International Mobile Equipment Identity*, Identidad Internacional de Equipo Móvil) el cual es un número de serie pregrabado por el fabricante en cada equipo celular, único e irrepetible. A su vez, es necesario que este regulada la venta de las Tarjetas SIM (*Subscriber Identity Module*, Módulo de Identificación del Suscriptor) conocidas popularmente como “Chip” mediante el

¹<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/95221/norma.htm>



cual se puede acceder a una línea telefónica provista por alguna de las prestadoras de Servicios de Telefonía Móvil (STM) que ofrecen sus servicios en el país.

La Ley Nacional N° 25.891, Ley de Servicios de Comunicaciones Móviles, constituye un marco regulatorio óptimo para lograr un control sobre la telefónica celular. En este sentido el artículo 2 de la ley establece que: *“Las empresas que comercialicen equipos o terminales móviles, deberán registrar y sistematizar los datos personales, filiatorios, domiciliarios, que permitan una clara identificación de los adquirentes...”*

La clave para disminuir el robo de celulares reside en volverlos inútiles cuando los mismos sean robados. Para ello se requiere de contar con un registro de los números de IMEI de cada celular para que los mismos puedan ser bloqueados por las empresas de telefonía una vez que el titular denuncie el robo o extravío del equipo. En este sentido el artículo 3 de la Ley 25.891 establece que: *“Los licenciatarios de Servicios de Comunicaciones Móviles (SCM) deberán establecer e intercambiar entre sí, juntamente con la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), en forma diaria, el listado de terminales robadas, hurtadas o extraviadas informadas por sus clientes; **negarse a otorgar servicio a quien lo solicitare mediante la utilización de terminales incluidas en el registro o base de datos creado a tal efecto; prever mecanismos tendientes a proporcionar, de manera inmediata, a toda hora y todos los días del año, sin cargo para el Estado, la información contenida en este registro ante requerimiento cursado por el Poder Judicial y/o el Ministerio Público de conformidad a lo previsto en la Ley 25.873.**”*

Actualmente, cuando un usuario denuncia ante la empresa de telefonía celular de la que es abonado que su teléfono celular fue robado o extraviado, **lo que hace la empresa es dar de baja la línea, pero el equipo (el celular) continúa siendo operativo** ya que lo único que se requiere es incorporarle una nueva tarjeta SIM. De esta forma, al ser el equipo reutilizable bajo una nueva línea, se crea un mercado clandestino de equipos que son revendidos a menor precio, mercado que es provisto por delincuentes que suministran a los revendedores equipos robados. Esta situación es posible porque a ocho (8) años de la sanción de la Ley 25.891, no se ha implementado un registro nacional donde se asienten los datos personales del titular, línea y número de IMEI. El artículo 7 de la Ley 25.891 establece: *“Créase en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación el Registro Público Nacional de Usuarios y Clientes de Servicios de Comunicaciones Móviles, en donde se consignarán los datos personales, filiatorios, domiciliarios de los usuarios y clientes, y se dejará constancia de las condenas firmes dictadas en su contra por delitos dolosos, si las hubiera. El mismo será permanentemente actualizado por las altas y bajas que se produjeran en cada uno de los servicios.”* A su vez, el artículo 8 de la ley determinaba: *“...la obligación para las empresas de servicios de comunicaciones*



móviles, de informar ante el Registro creado en el artículo anterior toda información sobre usuarios y clientes del servicio de comunicaciones móviles, los reportes por extravíos de terminales, denuncias de hurto o robos y compartir dicha información con las empresas licenciatarias de servicios de comunicaciones móviles.” Debemos mencionar que la propia Ley preveía en su artículo 4 la prohibición de: “...la activación o reactivación de equipos terminales de comunicaciones móviles que fueran reportados como extraviados o denunciados por robo o hurto ante las empresas licenciatarias, sin expresa autorización de los propietarios”.

Respecto a la comercialización de las tarjetas SIM el artículo 6 de la Ley establecía: *“La venta de tarjetas de telefonía destinada al uso de equipos o terminales móviles, se hará sólo en las condiciones que fije el Poder Ejecutivo nacional.”* Este artículo, dado su redacción, alcanza indistintamente tanto a las tarjetas SIM como a las tarjetas de telefonía prepaga (Reguladas por la Resolución 4485/99 de la Secretaria de Comunicaciones).³ Justamente, al no estar controlado el mercado de las tarjeta SIM cualquier persona con total anonimato puede adquirir estas tarjetas en kioscos o incluso a vendedores ambulantes en la vía pública y activar una línea anónima en cuestión de minutos con total impunidad.

En base a los elementos antes mencionados poder establecer que los dos elementos que concurren para potenciar el delito del robo de celulares y su reventa en el mercado informal son: 1) falta de un registro donde consten los datos del titular de la línea y el número de IMEI de su teléfono celular, a partir del cual en caso de robo el equipo telefónico queda bloqueado; 2) falta de control sobre la venta de las tarjetas SIM. De esta forma, un teléfono celular robado podrá ser reingresado al mercado ya que el mismo sigue estando operativo, solo requiere para su funcionamiento una nueva tarjeta SIM. Cabe mencionar que existe la posibilidad de, mediante un software, “desbloquear” un teléfono celular, incorporándole un nuevo número de IMEI. Pero en este caso necesariamente se tratará de un número de IMEI copiado de un número preexistente, es decir, se tratará de un número de IMEI “mellizo.” En estos casos existe tecnología para poder detectar este tipo de actividad e igualmente bloquear el equipo con número mellizo.

Según la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina existen en el país, al mes de Julio del año 2012 un total de 58.660.500 de teléfonos celulares en servicio.⁴ No hay disponible información oficial respecto al robo de celulares. Consultadas las estadísticas oficiales tanto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, como los de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Procuración de la Provincia de Buenos Aires, no existe información desagregada sobre este delito. La información

³<http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=01&f=20000103>

⁴http://www.cicomra.org.ar/cicomra2/asp/estadistica_notasb.asp?id_template=38



disponible en la materia es estimativa, como la suministrada por la Consultora Carrier & Asociados (que realiza estudios para empresas de comunicaciones) quien estimo para el año 2010 un total aproximado de dos millones (2.000.000) de celulares robados, *“una de cada cinco personas que el año pasado renovó su celular lo hizo porque fue víctima de un robo”*.⁵

¿Qué es lo que pasa en la materia en otros países? El robo de celulares y las víctimas ocasionadas en la comisión de este delito son una problemática en materia de seguridad que afecta a la mayoría de los países. Realizando un simple ejercicio de legislación comparada podemos comprobar que actualmente existen legislación con similares alcances y objetivos que la Ley 25.891, a saber:

- Bolivia, Decreto Supremo 353⁶ del 4 de Noviembre de 2009;
- Colombia, Decreto 1630⁷ del 19 de Mayo de 2011;
- España, Ley 25/2007⁸ del 18 de Octubre de 2007;
- Perú, Decreto Supremo 24/2010⁹ del 27 de Mayo del año 2010;
- Venezuela, Providencia Administrativa 1869¹⁰ del 31 de Agosto del año 2011.
- Chile, Paraguay, Uruguay y Guatemala están debatiendo proyectos en la materia.

En todas estas leyes existe un registro donde se asientan los datos del titular del equipo y/o de la línea, se registra el IMEI para su bloqueo automático en caso de robo, y todas las actividades de comercialización de servicios de telefonía móvil, entre ellos la venta de tarjetas SIM, debe realizarse en comercios previamente registrados ante la autoridad de aplicación, además existe un fluido intercambio de información entre las empresas y entre estas y el Estado a los efectos de controlar e inhabilitar los equipos robados. En todos los casos hay severas penas de cárcel para los infractores.

5http://www.clarin.com/policiales/pais-roban-millones-telefonos-celulares_0_451754973.html

6<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N353.xhtml>

7http://mintic.gov.co/images/documentos/decretos/Decreto_1630%20_2011_hurto_celulares.pdf

8<http://www.boe.es/boe/dias/2007/10/19/pdfs/A42517-42523.pdf>

9http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_1902.pdf

10<http://www.conatel.gob.ve/#http://www.conatel.gob.ve/index.php/principal/marcolegal>



Cabe destacar el caso de Colombia, cuya legislación fue implementada operativamente el 1 de Enero del año 2012 y que en el primer semestre del año registraba un descenso en los robos de celulares del 18% respecto al año anterior.

También cabe mencionar que la Provincia de Córdoba implemento mediante la Ley Provincial 9859,¹¹ sancionada el 14 de Noviembre del 2010, el “*Programa de Prevención y Lucha contra el Uso Indebido de la Telefonía Celular en la Comisión de Delitos.*” Esta ley establece en su artículo 4 que: “...*la comercialización de las tarjetas SIM de uso en telefonía celular o móvil se debe efectuar en los comercios y agencias habilitados por la autoridad municipal respectiva...*”

Es de destacar que la Republica Argentina fue el primer país en implementar este tipo de legislación sobre la telefonía celular haciéndolo en el año 2004, mientras que países como España recién lo hicieron en el año 2007, o como Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela quienes incorporaron esta legislación entre los años 2009 y 2011. Sin embargo, a ocho (8) años de la sanción de la Ley 25.891 la misma no fue completamente implementada ni tan siquiera reglamentada.

Llama poderosamente la atención la falta de reglamentación de la citada ley ya que existe un Informe Técnico de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, de fecha 21/11/2005, quien en su carácter de órgano de control y autoridad de aplicación de la Ley 25.326¹² (Ley de Habeas Data) elevo un pormenorizado informe sobre la reglamentación de la Ley N° 25.891 elevado al entonces Ministro del Interior Aníbal Fernández, expidiéndose en forma favorable ya que concluyo que: “*Conforme con lo expuesto y en lo que hace a la competencia específica de esta Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, no existen objeciones que formular al progreso del Proyecto analizado.*” DICTAMEN DNPDP N° 242/05¹³ (Exp-S02:18920/2004).

A la fecha, y sobre todo teniendo en cuenta que existe un informe favorable del órgano competente en la materia, no logramos comprender porque no se implementó efectivamente la Ley Nacional N° 25.891. Es por ello que requerimos al Poder Ejecutivo Nacional a que nos brinde información sobre este tema el cual es motivo de profunda preocupación.

¹¹http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=LEYPROV&docid=LEY%25200%2520009859%25202010%252011%252014

¹²<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/texact.htm>

¹³http://www.jus.gob.ar/media/42491/D2005_242.pdf



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

Por todo lo expuesto, en procura de que la Ley Nacional N°25.891 tenga una implementación efectiva a los efectos de prevenir el robo de celulares y, por consiguiente, los episodios de violencia asociadas a los mismos en perjuicio de nuestros ciudadanos, solicitamos a nuestros pares a que acompañen con su voto positivo el presente Proyecto de Declaración.