



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA



NESTOR GARCIA PARADISO
PROSECRETARIO LETRADO
PGN

///nos Aires, 15 de enero de 2020.-

I. Se dio inicio a este legajo de investigación preliminar en razón de haber detectado en el marco de múltiples investigaciones cuya dirección se encuentra en cabeza de esta Fiscalía, en particular aquellos casos que versan sobre hechos ilícitos de naturaleza diversa cometidos mediante la utilización de un teléfono celular –como amenazas, estafas, defraudaciones, extorsiones, entre otros-; que sus autores se valieron repetidamente de líneas de telefonía móvil contratadas bajo la modalidad de “*plan prepago*”, circunstancia que, en todos los casos, impidió conocer a los usuarios reales de los servicios de comunicación empleados con fines ilícitos.

Así fue que se presentó la sistemática imposibilidad de corroborar la veracidad de la información proporcionada por las empresas sobre los supuestos usuarios de las líneas prepagas involucradas en cada investigación, con reiteradas muestras en las que los datos personales suministrados voluntariamente por los clientes no se corresponden con la verdadera identidad de quienes utilizan el servicio, o bien, la titularidad de las líneas de telefonía se encuentra innominada, o se registraron a nombre de sujetos inexistentes, frustrando así toda posibilidad de profundizar la investigación e intentar individualizar a los autores de aquellos eventos.

Advirtiendo la misma problemática descripta, con fecha 26 de octubre de 2016, el Ministerio de Seguridad de la Nación y el entonces Ministerio de Comunicaciones de la Nación emitieron la Resolución Conjunta 6-E/2016, por medio de la cual se establece “*la necesidad de aunar esfuerzos para el **combate del delito complejo y el crimen organizado** entre ambas carteras ministeriales resulta fundamental, desde que se advierte en los últimos años que, en forma creciente la delincuencia en general, y en especial las bandas delictivas, utilizan teléfonos móviles como herramientas indispensables para llevar a cabo sus fines...*”, considerando “*las distintas modalidades de comercialización de servicios de comunicaciones móviles*” y la necesidad de “*fixar los **criterios de registración de usuarios y servicios, como así también la información asociada a cada línea** y establecer el procedimiento, el carácter de los datos y los plazos en que las personas humanas deberán registrarse*”.

En este marco, la Resolución Conjunta 6-E/2016 dispuso en su artículo 1º: “*Instrúyase al ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM) para que en el plazo de quince (15) días desde la publicación de la presente adopte las medidas necesarias destinadas a identificar a todos los usuarios del Servicio de Comunicaciones Móviles del país en un Registro de Identidad de Usuarios del Servicio de Comunicaciones Móviles*”, creándose en

la misma resolución la Comisión Conjunta de Seguimiento de Implementación de esa norma –artículo 4º-.

Según lo encomendado, el Ente Nacional de Comunicaciones adoptó con fecha 1º de diciembre de 2016, la Resolución nro. 8507-E/2016, ponderando **“la proliferación de maniobras delictivas que, mediante la utilización de dichos servicios [los servicios de comunicaciones móviles], ponen en riesgo la seguridad de los ciudadanos... el MINISTERIO DE SEGURIDAD y el MINISTERIO DE COMUNICACIONES han observado que, quienes delinquen se sirven de teléfonos móviles como herramientas indispensables para llevar adelante su actuar delictivo... el hecho de que en la actualidad los usuarios de los Servicios de Comunicaciones Móviles no se encuentren debidamente identificados, en especial aquellos que utilizan la modalidad de contratación prepaga, facilita la comisión de delitos... en este orden de ideas, requerir a los usuarios de los Servicios de Comunicaciones Móviles que se identifiquen y verifiquen su identidad minimizaría el riesgo de que las redes de dichos servicios sean utilizadas para la comisión de hechos delictivos”**.

La autoridad de aplicación en la materia consideró necesario que **“los usuarios de los Servicios de Comunicaciones Móviles sean registrados por el operador que le preste el servicio, el que deberá almacenar y sistematizar el nombre, apellido, Documento Nacional de Identidad (DNI) y domicilio de sus usuarios registrados, y permitir el acceso a dicha información a las autoridades competentes... adicionalmente, y como complemento a la identificación del usuario, resulta imprescindible que los operadores lleven adelante un procedimiento de validación de identidad... la principal ventaja de la solución detallada ut supra, es la de evitar las posibles maniobras relacionadas con el fraude de identidad ya que será posible verificar con un alto grado de certeza que la persona identificada es quien manifiesta ser... este proceso de validación debe apuntar a la protección de la privacidad de los usuarios asegurándose, las empresas prestadoras de los Servicios de Comunicaciones Móviles, de obtener de parte de sus usuarios la información razonablemente necesaria para lograr dicha validación”**.

Con esto, el entonces Presidente del ENACOM, Miguel Angel De Godoy, resolvió la aprobación del **“Reglamento para la Nominatividad y Validación de Identidad de los Usuarios Titulares de los Servicios de Comunicaciones Móviles”**, cuyo objeto es establecer las pautas y lineamientos para la nominatividad y posterior verificación de identidad de la totalidad de los usuarios de los servicios de comunicaciones móviles, sea la modalidad de



NESTOR GARCIA PARADISO
PROSECRETARIO LETRADO
FGN

contratación prepaga, pospaga o mixta, y se trate de persona humana o jurídica –capítulo I, artículo 1º, del Anexo de la Resolución ENACOM nro. 8507-E/2016-.

Cabe destacar que, en lo que aquí importa, el artículo 3º del reglamento estipula el deber de las compañías prestadoras de este servicio de implementar, en un plazo de 90 días, un sistema de nominación y validación de la identidad de quienes resulten titulares de líneas de telefonía móvil, pudiendo utilizarse las vías presencial, telefónica, o remota a los fines de confirmar la identidad del usuario que intenta registrarse –artículo 5º, del capítulo I, del Anexo de la Resolución ENACOM nro. 8507-E/2016-.

Los artículos que suceden prevén algunos requisitos para la vía de validación presencial (presentación de DNI y almacenamiento de una copia del mismo –artículos 6º y 7º-) y mencionan las formas remotas: mediante mensaje de texto –artículo 8º, inciso a)-, comunicación telefónica –artículo 8º, inciso b)- y acceso a un portal web –artículo 8º, inciso c)-, estipulando también para estos casos que el usuario titular deberá “*completar el proceso de validación propuesto*” por las empresas prestadoras del servicio, cuyo contenido concreto no se especifica en la norma.

Finalmente y en relación con las líneas prepagas ya existentes se impuso a las compañías “*un plazo de DIECIOCHO (18) meses, contados a partir del cumplimiento del plazo estipulado en el artículo 3º del presente, prorrogables por SEIS (6) meses adicionales, para nominar y validar la totalidad de las líneas preexistentes en la modalidad prepaga. En dicho plazo deberán realizar al menos TRES (3) intentos de validación con el usuario titular, por cualquiera de los mecanismos establecidos para su registración*”, plazo que fue prorrogado hasta el 31 de octubre de 2018, mediante resolución N° 466/2018 del Ente Nacional de Comunicaciones.

II. Así las cosas y frente a la problemática planteada, se dispuso el inicio de una investigación genérica en los términos del art. 8 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de la Nación, a fin de establecer si a partir de los mecanismos y procedimientos dispuestos por las autoridades para individualizar y corroborar la verdadera identidad de los usuarios de las líneas se ha cumplido con lo dispuesto en la normativa y con los objetivos allí propuestos.

II.a. En esta dirección, se solicitó al Ente Nacional de Comunicaciones que informe si la totalidad de las empresas prestadoras de servicio de comunicación móvil cumplieron la Resolución ENACON nro. 8507-E/2016. Asimismo, que señale en qué consiste el proceso de validación de identidad de los usuarios titulares de servicio, debiendo indicar la forma en que se corrobora la real identidad y datos personales del cliente, como las medidas adoptadas por las compañías en el supuesto de incumplimiento o errónea validación. En este último



caso, se requirió que haga saber cuáles fueron los procedimientos propuestos por las empresas prestadoras de servicios de comunicaciones móviles (PSCM).

Sobre el punto, el ENACOM puso en conocimiento del Ministerio Fiscal que *“el Registro de Identidad de Usuarios Titulares del Servicio de Comunicaciones Móviles, instrumentado mediante la Resolución ENACOM N° 8507-E/2016, que aprobara el Reglamento de Nominatividad y Validación de Identidad de los Usuarios Titulares... se encuentra en cabeza de cada Prestador de dicho servicio, y debe ser implementado de la manera y en los plazos allí previstos... Dicho reglamento estableció los lineamientos generales que los Prestadores debían seguir para la implementación de diversos mecanismos que le permitan nominar y validar la identidad de la totalidad de sus usuarios, con independencia de la modalidad de contratación, que no requieren de autorización alguna por parte del ENACOM”* –cfr. fs. 42-.

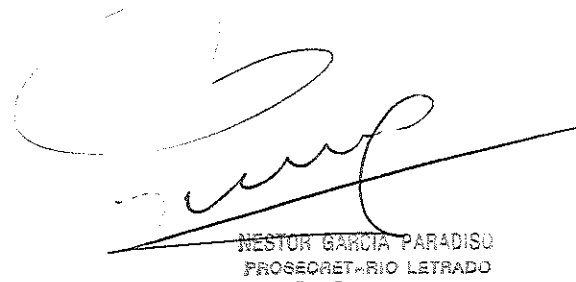
A su vez, se indicó que el plazo previsto en el artículo 3 del reglamento fue de 90 días para la implementación de un sistema de nominación y validación de identidad para líneas nuevas y de 18 meses para nominar y validar la totalidad de las líneas preexistentes en la modalidad prepaga, plazo que fue prorrogado hasta el 31 de octubre de 2018 mediante resolución 2018-466-APN-ENACOM (cfr. fs. 42).

Además y según lo informado por el ente regulador, mediante resolución 2019-2249-APN-ENACOM del 30/5/2019, se estableció que las Prestadoras de Servicio de Comunicaciones Móviles procederán a impedir que cursen tráfico las líneas que no se encuentren nominadas a esa fecha, decisión que fue recurrida por los prestadores y aún se encuentra en trámite –fs. 42 vta.-.

Dio cuenta también que los informes de seguimiento del proceso de nominación al mes de septiembre de 2018 señalan que *“el proceso de nominación iniciado por las empresas... había alcanzado el CIENTO PORCIENTO (100%) del parque de líneas pospagas, mientras que, para el parque de líneas pre pagas, el porcentaje ascendía al CINCUENTA PORCIENTO (50%)”*.

En particular, los datos provistos por el ENACOM sobre el avance del procedimiento de nominación al 30 de junio de 2019 –cfr. fs. 42 vta.-, indican que la prestadora *“Telecom Argentina S.A.”* (comercialmente denominada *“Personal”*) registraría un total de 8.934.228 de líneas nominadas, 2.006.241 de líneas que no fueron nominadas y 1.481.753 de líneas suspendidas en un total de parque de líneas de 10.940.469.

La empresa prestadora *“Telefónica Móviles de Argentina S.A.”* (con el nombre comercial *“Movistar”*) registraría un total de 7.558.525 de líneas



NESTOR GARCÍA PARADISO
PROSECRETARIO LETRADO

nominadas, 2.057.978 de líneas que no fueron nominadas y 1.542.294 de líneas suspendidas en un total de parque de líneas de 9.616.503.

Y finalmente la firma "AMX Argentina S.A." (denominada comercialmente como "Claro") registraría un total de 10.233.956 de líneas nominadas, 3.252.342 de líneas que no fueron nominadas y 2.657.470 de líneas suspendidas en un total de parque de líneas de la prestadora de 13.486.298.

Frente a un nuevo requerimiento de este Ministerio solicitando más información –fs. 61-, el Ente Nacional de Comunicaciones explicó que *"Con relación a las tareas llevadas a cabo por el ENACOM... se destaca el seguimiento realizado sobre el proceso de nominación y validación instrumentado por las PSCM, en particular, sobre el parque de líneas prepagas preexistentes... Un último aspecto a abordar con relación al proceso de nominación y validación... debe recordarse que el objeto del Reglamento, conforme su artículo 1º es "...establecer las pautas y lineamientos para nominatividad y posterior verificación de identidad de la totalidad de los usuarios titulares de los Servicios de Comunicaciones Móviles, sea la modalidad de contratación prepaga, pospaga o mixta, y se trate de persona humana o jurídica. Resulta entonces del propio texto normativo que el sistema que implementen las PSCM para tal fin no requiere aprobación previa del ENACOM. Por otra parte, considerando que tanto el Registro de Identidad de Usuarios... como la trazabilidad del proceso de nominación y validación (y el correspondiente almacenamiento de los datos), se encuentran en cabeza de cada Prestador; cualquier reclamo realizado por un usuario a raíz de inconsistencias producto de este proceso debe ser sustanciado por el operador por las vías habituales"* –fs. 73/74-.

II.b. Por otra parte, se requirió a las compañías prestadoras del servicio de comunicaciones móviles que informen detalladamente las medidas concretas adoptadas para dar cumplimiento a la resolución del ENACOM que aquí nos ocupa y su reglamento anexo, el nivel de acatamiento alcanzado en el proceso de nominatividad y de validación de identidad de clientes. De igual modo, se solicitó se detalle en qué consiste el proceso de validación de identidad de los clientes, especificando los requisitos y recaudos adoptados para cada una de las diferentes modalidades (presencial, por SMS, comunicación telefónica y mediante el acceso a un portal web), debiendo señalar la forma en que se corrobora la real identidad y datos personales del usuario, como las medidas adoptadas ante supuestos de incumplimiento o errónea validación.

De esta manera, las tres compañías en las que se concentra la prestación del servicio de telefonía móvil en el mercado Argentino ("AMX Argentina S.A.", "Telecom Argentina S.A." y "Telefónica Móviles de Argentina



S.A.”), informaron a su turno en forma coincidente -fojas 29, 44 y 57/58-, que en los términos del artículo 5 del reglamento, “optaron” por la implementación del modo de validación presencial, que consiste en la concurrencia del usuario a un centro de atención, oportunidad en que el cliente deberá acreditar su identidad con la exhibición del documento correspondiente.

También indicaron la utilización del sistema de validación remota mediante SMS/USSD o comunicación telefónica, para lo cual las tres empresas referidas utilizarían el servicio de un mismo proveedor externo “Equifax-Veraz”, a fin de homologar la metodología de validación para todos los prestadores.

En relación a los pormenores concretos del procedimiento de validación implementado por “Equifax-Veraz”, las compañías explicaron que una vez que el cliente se identifica ingresando su número de documento y género, debe responder correctamente una serie de preguntas formuladas por el proveedor del servicio de validación. Para el caso en que las respuestas del cliente resulten incorrectas, se interrumpe el proceso remoto, debiendo procederse en forma presencial.

Por último, las prestadoras del servicio de comunicaciones móviles indicaron expresamente que el procedimiento de validación fue oportunamente presentado y aprobado por la autoridad de aplicación, el Ente Nacional de Comunicaciones –cfr. fs. 44 y 57/58-.

II.c. También se ofició a “Equifax-Veraz” con el objeto de conocer mayores precisiones sobre el procedimiento de validación implementado para las compañías telefónicas, lo que fue respondido señalando que *“El proceso de validación, es un servicio que valida a través de diferentes variables si la persona que llama o se conecta es quien dice ser. En el caso de nominación de prepagos, se solicita número de documento de la persona adquirente del chip prepago, luego se realizan dos preguntas correspondientes al documento presentado. Una vez que las mismas son respondidas se aprueba la transacción si es que las mismas son correctas, se informa a la empresa Telefónica y ésta procede a activar la línea. La corroboración de las preguntas realizadas se contrasta con nuestra base de datos para verificar si las mismas son correctas... Se realizan tres interrogantes, el primero y principal es documento y género de la persona adquirente del chip; a partir de esta información se realizan dos preguntas, Fecha de nacimiento y si conoce a “determinada persona”. La pregunta realizada en el segundo caso puede traer una opción Falsa. Si el cliente de la empresa telefónica, responde el cien por ciento de respuestas correctas, se le informa a la empresa para que pueda realizar la activación... Si la validación no es aprobada, se le informa a la empresa Telefónica para que NO habilite la línea solicitada”* –fs. 80-.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

NESTOR GARCÍA PARADISO
PROSECUTOR LEYADO
FGN

II.d. De igual modo se le requirió información a la Comisión Conjunta de Seguimiento de Implementación de la Resolución Conjunta 6-E/2016, creada por el artículo 4º de la misma resolución, lo que fue respondido a fojas 76 por sus integrantes Diego Bassanelli y Diego Arenas, de la Dirección de Relación con los Ministerios Públicos del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Al respecto, los funcionarios mencionados dieron cuenta que *“la Comisión fue creada a través del artículo 4º de la Resolución Conjunta 6-E/2016, suscripta por la Sra. Ministro de Seguridad de la Nación Dra. Patricia Bullrich, y por el entonces Ministro de Comunicaciones de la Nación, Dr. Oscar Aguad, cuyo objetivo era el seguimiento de implementación de lo dispuesto en dicha norma... mediante Resolución 830-E/2017 de fecha 20/04/2017, el Sr. Ministro de Comunicaciones designó a los Sres. Hugo Darío Miguel, Alfredo Raúl Parodi, Diego Basanelli, Juan Serventi, José Ferrentino y Diego Arenas, como miembros de la Comisión... Es dable destacar que la Comisión no tiene funcionamiento orgánico, es decir que no tiene autoridades designadas ni lugar físico de funcionamiento, sino que su tarea es informar a sus designantes de los avances en la implementación del procedimiento dispuesto por el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES como Autoridad de Aplicación del Reglamento de Nominatividad y Validación de Identidad de los Usuarios Titulares de los Servicios de Comunicaciones Móviles... Con independencia de lo antedicho, se señala que en este largo proceso de más de tres años, sí se han mantenido en forma periódica reuniones con representantes de las Compañías prestadoras, ENACOM y miembros de la Comisión... Como se indicara... la obligación de nominar y validar la identidad de los usuarios del Servicio de Comunicaciones Móviles como el Registro de Usuarios Titulares del Servicio de Comunicaciones Móviles están en cabeza de los Prestadores de Servicios de Comunicaciones Móviles, quienes deberán desarrollar, operar y administrar a su costo los sistemas a implementar. Es por lo antedicho que los miembros de la Comisión no han tomado intervención en relación a los diversos hitos del proceso de nominación y validación”* –cfr. fs. 76-.

III. A la luz de las diligencias dispuestas y la información colectada en el sumario, considero corresponde ahora formular una serie de apreciaciones en relación al régimen implementado por la resolución del ENACOM, sus características principales, la finalidad propuesta, su modo de implementación y los resultados obtenidos en función de los objetivos pretendidos normativamente.

En primer término, la reglamentación encomienda el desarrollo de un procedimiento cuya finalidad es la nominación y validación de la identidad de los



clientes titulares de servicios de telefonía móvil, estipulando dos etapas sucesivas dentro del proceso, la nominación, entendida como *“la obtención de los datos filiatorios del usuario titular: nombre, apellido, Documento Nacional de Identidad y domicilio, para las personas humanas; y de razón social y domicilio, para las personas jurídicas”* y la validación de identidad, definida como el *“método por el cual se verifica con un alto grado de certeza que el usuario que intenta su registración es quien manifiesta ser, conforme los procedimientos establecidos en el presente Reglamento”* –artículo 2º del reglamento anexo-.

Cabe destacar entonces que el primer objetivo planteado por la norma es que las compañías conozcan la identidad y datos personales de quien resulte adquirente o titular de una o más líneas de telefonía móvil, mientras que el segundo es verificar que efectivamente el usuario del servicio sea quien manifestó ser oportunamente.

Para ello, tal como se indicó más atrás, la resolución señala diferentes modalidades que podrán emplearse en el proceso de validación de la identidad del cliente titular del servicio de telefonía móvil, la validación presencial –artículos 6º y 7º-, o las remotas, mediante mensaje de texto –artículo 8º, inciso a)-, comunicación telefónica –artículo 8º, inciso b)- y acceso a un portal web –artículo 8º, inciso c)-, pero en ningún caso especifica en que consistirá concretamente el proceso por el cual las compañías confirmarán o no *“con un alto grado de certeza”* los datos brindados por su cliente.

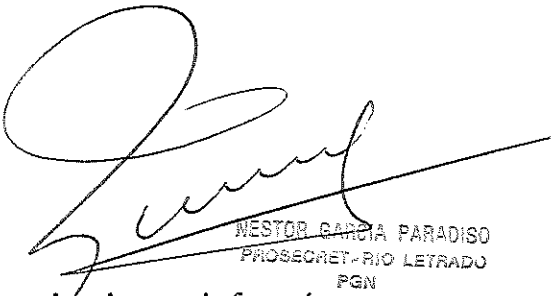
Solo precisa que para los casos de validación remota, el usuario deberá completar el proceso de verificación de identidad propuesto por la propia empresa prestadora del servicio.

Más allá de la inconveniencia que se vislumbra en la decisión de la autoridad pública de dejar bajo la órbita de las empresas de telefonía móvil la total iniciativa respecto de los alcances sustanciales del proceso de validación a implementar, es justo inferir que cuando el reglamento alude a la *“propuesta de la PSCM”* -Prestadora de Servicios de Comunicaciones Móviles-, se está refiriendo expresamente a un acto bilateral por medio del cual la compañía sugiere un proceder al órgano de contralor –en este caso el ENACOM-, para que sea éste quien fundadamente lo rechace, ajuste o en su caso, lo apruebe y autorice su implementación.

Tal interpretación fue compartida por las mismas empresas de telefonía que son sujeto de la previsión normativa, ya que todas ellas informaron a la Fiscalía que el procedimiento de validación implementado fue oportunamente presentado y aprobado por el ENACOM como autoridad de aplicación –ver fs. 44 y 57/58-.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA


NESTOR GARCIA PARADISO
PROSECRETARIO LETRADO
PGN

Sin embargo, el Ente Nacional de Comunicaciones informó que **“Resulta entonces del propio texto normativo que el sistema que implementen las PSCM para tal fin no requiere aprobación previa del ENACOM... tanto el Registro de Identidad de Usuarios... como la trazabilidad del proceso de nominación y validación (y el correspondiente almacenamiento de datos), se encuentran en cabeza de cada Prestador...”** -fs. 73vta.-.

Existe una contradicción palmaria y sustancial entre lo expuesto por el organismo público y las compañías de telefonía móvil sobre el modo en que se escogió e implementó el modelo de validación vigente –al que me referiré enseguida- y luce un contrasentido alarmante que sea el propio ente regulador quien haya renunciado a su intervención en un espacio decisivo de control que la norma y las entidades bajo regulación parecen haberle otorgado.

Asimismo, se aprecian ciertas particularidades llamativas en el procedimiento de validación remota escogido por las empresas prestadoras de servicios de comunicaciones móviles “AMX Argentina S.A.”, “Telecom Argentina S.A.” y “Telefónica Moviles Argentina S.A.” y provisto en todos los casos por la firma “Equifax-Veraz”.

Tal como se describió en el apartado II.c., dicho proceso de verificación de identidad consiste en la formulación de dos preguntas vinculadas a la persona que pretende activar el servicio. Concretamente, una vez que el usuario indica su número de D.N.I. y género a través de alguna de las vías remotas disponibles, se le formulan los interrogantes predeterminados, el primero, su fecha de nacimiento y el segundo, si conoce a una persona determinada. Según lo informado en autos por “Equifax”, la corrección de las respuestas se contrasta con la base de datos de la empresa, ya que esa firma también gestiona el conocido sistema de antecedentes comerciales “Veraz”.

A criterio del suscripto y teniendo muy presente el ingenio y la sofisticación que frecuentemente presentan muchas de las manifestaciones de criminalidad económica investigadas en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, el procedimiento remoto de validación adoptado por las empresas proveedoras del servicio de telefonía celular no parece ser particularmente apto para confirmar, “con un alto grado de certeza”, la identidad real de los usuarios.

Es que no sería difícil imaginar cómo cualquier sujeto, contando con datos mínimos sobre una persona física determinada, podría validar exitosamente la titularidad de un servicio telefónico a nombre de un tercero sin su consentimiento, que es justamente, lo que la norma pretende evitar. Es más, resulta altamente probable que teniendo a la vista un informe comercial “Veraz” provisto por la misma sociedad que realiza la verificación –del que surge el nombre y apellido, documento de identidad, fecha de nacimiento y relaciones personales y

comerciales del informado-, pueda verificarse exitosamente una titularidad falsa para un servicio de telefonía móvil.

A esto, se añade que la norma dispone, en su artículo 16, que las prestatarias de servicios de comunicaciones móviles deberán realizar no menos de tres intentos para la validación del usuario titular, por cualquier mecanismo.

En otro orden de cosas, es relevante recordar que la normativa estipuló un plazo de noventa días para que las prestadoras implementen un sistema de nominación y validación de la identidad de sus clientes y vencido este período, un plazo de dieciocho meses para nominar y validar la totalidad de las líneas preexistentes, que fue prorrogado hasta el 31 de octubre de 2018 por la resolución 466/2018 del ENACOM.

Sin embargo, conforme lo hizo saber la autoridad de aplicación, ya vencido el término estipulado y transcurridos más de tres años desde la sanción del reglamento que nos ocupa, las empresas de telefonía móvil sólo habrían logrado nominar el cincuenta por ciento (50%) de las líneas prepagas preexistentes –cfr. fs. 42-.

Es central remarcar que el porcentual sólo se refiere a las líneas en las que las compañías obtuvieron, sin aún corroborarlo, un nombre, apellido, DNI y domicilio del titular del servicio que prestan. Nada informó el ENACOM –fs. 42 y 72/74- respecto del resultado del proceso de validación que simultáneamente debió implementarse sobre la totalidad de las líneas existentes, pese a los requerimientos cursados por esta Fiscalía.

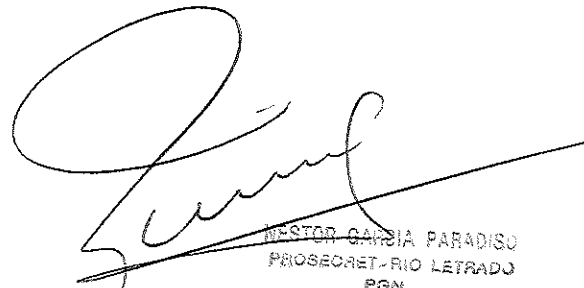
Los datos que acompañó el Ente Nacional de Comunicaciones respecto de las tres compañías que concentran el total del parque de líneas de telefonía celular –Personal, Movistar y Claro-, indican que al 30 de junio de 2019 existirían aún siete millones trescientas dieciséis mil quinientas sesenta y un (7.316.561) líneas que siquiera fueron debidamente nominadas.

Por otra parte, detalló que a esa fecha habría un total de veintiséis millones setecientos veintiséis mil setecientos nueve (26.726.709) líneas cuya titularidad se encuentra nominada, pero se desconoce –ya que no fue informado por el ENACOM- en que porcentaje sus titulares cumplieron adecuadamente con el proceso de validación estipulado.

Corresponde además puntualizar que si bien la información provista por el organismo da cuenta de un total de cinco millones seiscientos ochenta y un mil quinientos diecisiete (5.681.517) líneas que habrían sido suspendidas, lo cierto es que la resolución el ENACOM nro. 2019-2249 -en la que dispuso que a partir del 1/6/2019 las prestadoras del servicio impidan el tráfico de las líneas que no se encuentren debidamente nominadas-, fue *“recurrida por los Prestadores, y su resolución aún se encuentra en trámite”* –cfr. fs. 42 vta.-, con lo cual se



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA


NÉSTOR GARCÍA PARADISO
PROSECRETARIO LETRADO
P.G.N.

desconoce si, efectivamente, la interrupción del servicio de dichas líneas innominadas se concretó a la fecha.

Nuevamente aquí, el organismo no informa ningún dato sobre casos de suspensión del servicio a causa de errónea validación o titularidades que no se encuentren debidamente verificadas.

Con estos elementos, bien cabe cuestionar si el Ente Nacional de Comunicaciones fue lo debidamente diligente en el rol de fiscalización previsto en el artículo 22, del capítulo V, del reglamento, en cuanto dispone que *“La Autoridad de Aplicación podrá requerir a las a la PSCM toda la información relativa al registro de Identidad de Usuarios del Servicio de Comunicaciones Móviles administrado por estas, que resulte de utilidad **a los fines de controlar y fiscalizar el cumplimiento de las pautas establecidas en el presente reglamento**”*.

Desde el prisma que otorgan los datos proporcionados a la Fiscalía, la tarea de fiscalización instrumentada por el ENACOM se manifiesta, cuanto menos, como excesivamente laxa, ya que el ente regulador parece indiferente en etapas importantes para el diseño de un modelo de sistema de nominación y validación eficiente, los plazos normativos fueron holgadamente incumplidos por las compañías y no cuenta –o al menos no la aportó a esa sede- con la totalidad de la información necesaria para evaluar en forma adecuada el nivel de regularización alcanzado y los ajustes que las empresas deban realizar a futuro en sus procedimientos.

De igual modo, resulta difícil ponderar una incidencia positiva en la actuación de la Comisión Conjunta de Seguimiento de Implementación de la Resolución Conjunta 6-E/2016 -creada en su artículo 4º-, cuando la misma no tiene funcionamiento orgánico, ni autoridades designadas, ni lugar físico de funcionamiento y cuando además indicó no haber tomado intervención en los diversos hitos del proceso de nominación y validación debido a que *“la obligación de nominar y validar la identidad de los usuarios del Servicio de Comunicaciones Móviles como el Registro de Usuarios Titulares del Servicio de Comunicaciones Móviles están en cabeza de los Prestadores de Servicios de Comunicaciones Móviles, quienes deberán desarrollar, operar y administrar a su costo los sistemas a implementar”* –fs. 76-, adoptando así una postura similar a la del ENACOM.

IV. Como conclusión de esta tarea es grato reconocer una profunda coincidencia con los Ministerios de Seguridad y Comunicaciones de la Nación en los términos generales de la problemática de política de seguridad descripta y el diagnóstico formulado como marco conceptual de la resolución conjunta Resolución Conjunta 6-E/2016.



Al igual que se menciona allí, este Ministerio Fiscal ve necesario contar con un sistema de nominación y validación útil a los efectos de combatir el delito complejo, que compruebe de manera cierta la veracidad de los datos proporcionados por los usuarios titulares de líneas de telefonía móvil y de quienes en un futuro adquieran esos servicios. Ejecutar correctamente esta medida dificultaría enormemente la comisión de ciertos ilícitos que en la actualidad, frente a los ineficientes controles, se repiten como una constante.

Estimo sin embargo, que esas importantes preocupaciones político criminales enunciadas no se condujeron por un cauce adecuado frente al análisis de algunos aspectos centrales de la normativa emanada del Ente Nacional de Comunicaciones, como la ausencia de una regulación específica que garantice un modelo de nominación y validación serio y eficaz para la finalidad perseguida, o por ejemplo, la inmensa autonomía que la norma concede a las empresas privadas reguladas en la determinación de sus aspectos fundamentales.

Y ligado con lo anterior, se aprecian también mayúsculas diferencias con el diseño, la implementación y ejecución del sistema de verificación por parte de las compañías prestatarias –“Telefónica de Argentina S.A.”, “Telecom de Argentina S.A.” y “AMX Argentina S.A.”-, ante la pasividad expresa por parte de los organismos de contralor –el ENACOM y la Comisión Conjunta de Seguimiento-.

En definitiva, el modelo de nominación y validación de identidad en el que se centran las principales expectativas de la política pública ensayada en la norma resulta de una inhabilidad tal para su fin específico, que no sólo será incapaz de generar una solución sensata al problema que aborda, sino que además será funcional a su profundización y mayor complejidad, al otorgarle una pátina de transparencia y apariencia de regularidad formal a un sistema que sólo esconde la misma problemática de antaño no resuelta.

Con ello, considero que las tareas que se encuentran desarrollando actualmente los organismos públicos y los prestatarios con el objeto de conocer, registrar y confirmar adecuadamente la identidad de los usuarios del servicio de telefonía móvil no cumple con el espíritu de la resolución ministerial dictada, lo que repercute negativamente en la actividad investigativa propia del Ministerio Público Fiscal –y de los restantes operadores del servicio de administración de justicia penal de las distintas jurisdicciones y competencias-, al obstaculizar de manera invariable el progreso de las investigaciones, ofreciendo a la planificación criminal una modalidad de comunicación imprescindible en estos tiempos y sumamente efectiva a la hora de preservar la identidad de sus protagonistas.

V. Sin perjuicio de las críticas desarrolladas, con los elementos incorporados a la fecha no se aprecia nítidamente la posible comisión de un delito por parte de los funcionarios vinculados a la problemática expuesta, por lo que sólo



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

dispondré que se remitan copias de la presente al Sr. Procurador General de la Nación, a la Fiscalía General nro. 1 ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, al Director General de Análisis Criminal del Ministerio Público Fiscal, a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización del Congreso Nacional (Ley 27.078), al Ministerio de Seguridad de la Nación y a la Secretaria de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, al Ente Nacional de Comunicaciones y a la Dirección de Comunicaciones del Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Cumplido ello, resuelvo el **ARCHIVO** de las presentes actuaciones de investigación genérica nro. 1/19 del registro de esta Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Nro. 34.-

Ante mí:

NESTOR GARCIA PARADISO
PROSECRETARIO LETRADO
PGN

En la misma fecha se cumplió. Conste.-

NESTOR GARCIA PARADISO
PROSECRETARIO LETRADO
PGN

