



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Bogotá, D.C., 26 de febrero de 2020

Senador
LIDIO GARCIA TURBAY
Presidente
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley

Honorable Presidente:

De conformidad con lo establecido en la Ley 5^a de 1992, se presenta a consideración del Senado de la República de Colombia el siguiente Proyecto de Ley:

“Por la cual se establecen medidas para combatir el hurto de celulares en Colombia”.

Atentamente,

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN

El robo de celulares se encuentra entre los delitos más comunes en los países de América Latina, y particularmente en Colombia, donde a pesar de los esfuerzos realizados por desarticular a las mafias internacionales dedicadas a este flagelo, es un delito que sigue en aumento, poniendo en riesgo la seguridad e incluso la vida de los ciudadanos.

Según cifras de la Policía Nacional, en los primeros 22 días de 2020, *“se había reportado a las empresas de telefonía móvil el robo de 69.585 celulares, es decir, 3.162 cada día. De esa cifra solo el 11,7 por ciento de los ciudadanos (8.178) informaron a las autoridades que fueron víctimas de ese delito”*.

Por otro lado, las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación, reportaron *“que el año pasado se recibieron 99.954 denuncias por hurto de celulares, lo que representa un incremento del 15 % frente a los 86.749 casos que se reportaron en el 2018. El mayor número de robos se realizaron en Bogotá, Medellín y Cali”*¹

Este continuará siendo un problema latente en América Latina y en el país, si se espera en los próximos años un aumento en el uso de los celulares, y particularmente de los teléfonos móviles inteligentes. De acuerdo con los pronósticos del GMSA², el número de suscriptores a los servicios de celulares en la región aumentará del 67% en el 2018 al 74% en el 2025. A su vez, el uso de los teléfonos móviles inteligentes incrementará del 65% en el 2018 al 79% en el 2025 (GMSA, 2020).³

Al Estado se le ha confiado el deber constitucional de *“proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*⁴

Es así como bajo este mandato, las autoridades colombianas han tomado las medidas necesarias para garantizar la seguridad y vida de los ciudadanos, lo cual

¹ En: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/sigue-creciendo-el-robo-de-celulares-este-ano-en-colombia-454868>

² La organización GSMA representa los intereses de los operadores de celulares de todo el mundo, que une a más de 750 operadores, casi 400 empresas y organizaciones del sector.

³ GSM Association (2020). The mobile economy 2019. En: <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=b9a6e6202ee1d5f787cfebb95d3639c5&download>

⁴ Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 2.

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

incluye, entre otras, la lucha contra el robo de celulares en diferentes frentes, por un lado, a través del fortalecimiento del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS), y por otro, con las actuaciones de las autoridades judiciales y de policía.

I. MARCO LEGAL

Internacional

Una primera aproximación para afrontar este flagelo a nivel regional, se realizó mediante la Resolución 128 en la XV reunión de CITELE que buscó *“fomentar el desarrollo de bases de Números Seriales Electrónicos negados a nivel nacional, subregional y regional, con base en la información que en forma coordinada se considere oportuna y necesaria”*.⁵

Los últimos años los gobiernos latinoamericanos han promulgado políticas dirigidas a combatir el hurto de dispositivos móviles que incluyen la inclusión de dispositivos en listas negativas y listas positiva según su número IMEI - del inglés International Mobile Equipment Identity, Identidad Internacional de Equipo Móvil- (TMG, 2018)⁶. En estas listas se reporta el IMEI de los celulares robados o perdidos (lista negativa) así como aquellos que pueden ser legalmente usados en el país (lista positiva).

Así, los gobiernos de los países a través de convenios bilaterales o regionales han establecido mecanismos para el intercambio de información. Por ejemplo, en el 2013 los gobiernos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) firmaron la Decisión 786, que propone *“un marco normativo para regular el intercambio de información de equipos terminales móviles extraviados, robados o hurtados”*. En 2014 la CAN implementó una lista negra de celulares, en la que se encuentran los códigos IMEIs de los celulares reportados como robados en los países que la conforman.⁷

A su vez, existen países que mantienen una cooperación con la GSM Association, de modo que llevan dos registros: uno a nivel nacional y otro a nivel internacional. De esta manera, los IMEI registrados en la GSMA son bloqueados

⁵ En: https://www.citele.oas.org/en/SiteAssets/PCCI/Final-Reports/P1-1459rev2_e.pdf

⁶ Telecommunications Management Group (2018). Hurto de equipos móviles en América Latina. Políticas e iniciativas actuales. En:

⁷ En: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/desglosando-lucrativo-comercio-telefonos-celulares-robados-latinoamerica/>

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

a nivel internacional, con el objetivo de que no se comercialicen celulares robados entre diferentes países.⁸

Experiencia Internacional: El caso de California

El Estado de California, Estados Unidos aprobó una ley que buscaba desincentivar el robo de celulares. Esta medida estableció que desde el 1° de junio de 2015, los productores de teléfonos inteligentes debían instalar soluciones de software de bloqueo de teléfonos, llamado “*kill switch*”, de manera obligatoria en todos los teléfonos inteligentes que se fabricaran y vendieran en el estado.

Una vez el “*kill switch*” fuera activado en los celulares, el usuario que fuera víctima de robo podía borrar su información personal y bloquear de manera remota éste para que no fuera usado nuevamente. El desbloqueo del equipo solo podía ser realizado por el usuario autorizado.

Esta medida fue implementada ante las alarmantes cifras de robos en el país. Según la encuesta realizada por *Consumer Reports*, “*en el 2012, aproximadamente 1.6 millones de norteamericanos fueron víctima del robo de sus celulares. Esta cifra aumentó a 3.1 millones en el 2013.*”⁹ Esto llevó a las autoridades del Estado de California a tomar medidas para combatir este flagelo.

Además de los estados de California y Minnesota, esta medida también se ha implementado en las ciudades de Nueva York y Londres. Por otro lado, ha llevado a grandes compañía del sector como Apple, Google y Samsung a implementarla de manera generalizada.

La implementación del “*kill switch*” ha mostrado ser efectiva al generar una disminución significativa en el robo de celulares. De acuerdo con un estudio de *Consumer Reports*, desde el 2013 cuando la compañía Apple comenzó a implementar este sistema, y luego lo hizo Android para ciertos modelos, se logró una “*reducción del 32% en el número de robo de celulares entre el año 2013 y 2014, que pasó de 3.1 a 2.1 millones.*”¹⁰

⁸ En: <https://www.telesemana.com/blog/2017/05/22/la-politica-regulatoria-contra-el-robo-de-celulares-en-america-latina-un-analisis-comparativo/>

⁹ En: <https://www.consumerreports.org/cro/news/2014/04/smart-phone-thefts-rose-to-3-1-million-last-year/index.htm>

¹⁰ En: <https://www.forbes.com/sites/ellenhuet/2015/07/01/as-california-kill-switch-laws-takes-effect-smartphone-theft-already-down-32/#50efecf8641f>

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Por otro lado, un estudio realizado por la Universidad de Creighton estableció que *“la implementación de esta tecnología eventualmente podría generar ahorro a los consumidores por valor de \$3.4 billones, asociados a los costos de remplazar los aparatos y el pago de seguros.”*¹¹

Ante estos resultados, *“Apple, Google, HTC, Huawei, Motorola, Microsoft, Nokia, Samsung y las cinco principales compañías telefónicas de Estados Unidos suscribieron acuerdos para que a partir de julio de 2015 todos los nuevos teléfonos que se pusieran a la venta llevaran el sistema antirrobo.”*¹²

Respecto al uso de este tipo de tecnologías, la Telecommunications Management Group ha argumentado que teniendo en cuenta que las listas no han sido efectivas en solucionar este flagelo, *“le convendría mucho más a América Latina adoptar un enfoque que incremente dramáticamente la visibilidad y el uso de las soluciones tecnológicas, con el apoyo de listas negativas así como de un sistema jurídico actualizado que penalice las actividades de recolección, modificación y distribución de equipos robados.* Sobre el uso de soluciones basadas en mecanismos de desactivación o *“kill switch”*, dicen que han demostrado ser capaces de reducir el hurto de teléfonos inteligentes, en contraste con las soluciones de listas negativas y positivas que prefieren muchos gobiernos latinoamericanos.

Sobre el particular, Asomovil, el gremio de las empresas de telefonía móvil en Colombia, también se ha pronunciado sobre la importancia de que *“además de políticas vinculadas a la labor de las autoridades se acuda a tecnología de punta para que se garantice que los celulares robados no puedan ser activados en ningún lugar del mundo con lo que se acabaría el negocio ilegal de esos equipos.”*¹³

Nacional

En Colombia, la lucha contra el robo de celulares se viene implementando desde el año 2011 en diferentes frentes, por un lado, a través del fortalecimiento de las medidas del sector TICS, como la consolidación de bases de datos positivas y negativas, bloqueo de IMEIS, controles a la exportación e importación de

¹¹ En: <https://www.consumerreports.org/cro/news/2015/06/smartphone-thefts-on-the-decline/index.htm>

¹² En: https://elpais.com/tecnologia/2014/04/16/actualidad/1397633093_202336.html

¹³ En: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/sigue-creciendo-el-robo-de-celulares-este-ano-en-colombia-454868>



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

celulares, entre otros. Por otro lado, a través del desmantelamiento de las mafias internacionales, facilidad en las denuncias, campañas pedagógicas, entre otros.

La **Ley 1341 de 2009** definió los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, estableció la intervención del Estado en el sector, las funciones del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, entre otras disposiciones.

Ésta fue modificada por la **Ley 1978 de 2019** que moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, distribuyen las competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones.

A través del **Decreto 1630 de 2011**, el Ministerio TIC estableció el marco reglamentario para restringir la utilización de Equipos Terminales Móviles (ETM) que han sido reportados como hurtados y/o extraviados en la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles y generó obligaciones a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) y a los usuarios.

A su vez, la **Ley 1453 de 2011** modificó el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y dejó en cabeza de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), entre otros aspectos, la facultad de definir las condiciones y características de bases de datos, tanto positivas como negativas, que contengan la información de identificación de equipos terminales móviles, así como establecer las obligaciones de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, comercializadores, distribuidores o cualquier comerciante de equipos terminales móviles, y las relativas al reporte de la información de identificación de dichos equipos ante la CRC y al suministro de esta información a los usuarios.

Además, se estableció que las bases de datos de que la que trata el numeral, deberán ser implementadas y administrativas de manera centralizada, a través de un tercero, por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones y la información consignada en dichas bases de datos tendrá carácter público, sin perjuicio de la información que contenga datos personales, la cual será protegida de conformidad con lo establecido por la ley.

Así también el artículo 106 de la Ley 1453 de 2011 incluyó como delito la manipulación de equipos terminales móviles con el fin de alterar las bases de datos positivas y negativas incurriendo en prisión de seis (6) a ocho (8) años y

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

multa de seis (6) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La CRC a través de la **Resolución 3128 de 2011**, definió el modelo técnico, los aspectos operativos y las reglas para la implementación, cargue y actualización de las bases de datos positiva y negativa para la restricción de la operación en las redes de telecomunicaciones móviles de los equipos terminales móviles reportados como hurtados y/o extraviados.

En relación con el control a la exportación e importación de celulares, mediante el **Decreto 2025 de 2015**, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deroga el Decreto 2365 de 2012 y expide medidas adicionales para el régimen de exportación de teléfonos móviles celulares, teléfonos móviles inteligentes, y sus partes, y establece medidas específicas en materia de importación de éstos.

Por otro lado, desde el año 2015, la Policía Nacional, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, implementó, como parte del Sistema Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado, la Estrategia contra el Hurto a Celulares (ESHUC) que contempla *“la caracterización de la cadena delictiva y su modus operandi, investigación criminal, la coordinación interagencial regulatoria (CRC y MINTIC) y la dinamización de la cooperación internacional judicial (Interpol - Ameripol), el control permanente en todos los pasos fronterizos y aeroportuarios, la priorización de las investigaciones por hurto de celulares en las fiscalías seccionales, los planes de control en las terminales de transporte y empresas de encomienda y paqueteo, la coordinación con autoridades administrativas frente al control de establecimientos no autorizados para la venta de celulares, la identificación de establecimientos destinados al servicio técnico y reparación de celulares (censo), masificación de la consulta de IMEI en la base de datos negativa, socialización de resultados operativos a través de los medios de comunicación institucional y campañas de prevención, intervenciones a centros de comercio de celulares en coordinación, así como la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia contra establecimientos de comercio no autorizados.”*¹⁴

Recientemente, en el marco de la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, presentada en diciembre de 2019, se definió como una línea de acción la de derrotar el hurto en todas sus modalidades, particularmente sobre el hurto de celulares *“se busca desincentivar la demanda al tiempo que reducir la oferta. Para eso se perseguirá por igual a quien compre celulares hurtados como*

¹⁴ En: <file:///C:/Users/invitado.tamayo/Downloads/proceso-de-modernizacion-cartilla-7.pdf>

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

a quien los hurta. Se desarrollará una campaña para que socialmente reciban el mismo reproche y judicialmente se concentrarán esfuerzos para sancionar a quienes los compran y los venden. Los centros donde estos se venden o sus partes, serán objetivo permanente de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. No deberán existir lugares donde esa actividad se desarrolle cubierta por la impunidad.”¹⁵

II. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

III. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019¹⁶, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.

Por lo anteriormente expuesto y con el ánimo de prevenir y mitigar los efectos del hurto de celulares en el país que tanto afecta a los ciudadanos, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa.

Atentamente,

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

¹⁵ Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política Marco de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf>

¹⁶ Modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Proyecto de Ley N° _____ “Por la cual se establecen medidas para combatir el hurto de celulares en Colombia”

El Congreso de la República decreta:

ARTÍCULO 1. La presente Ley tiene por objeto implementar soluciones tecnológicas para la lucha contra el robo de celulares en el país, que permitan complementar los esfuerzos realizados por las autoridades judiciales y de policía, y mejorar la seguridad de los ciudadanos.

ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN DE LA SOLUCIÓN. La solución propuesta es una solución de software de bloqueo de teléfonos a través del cual, el usuario que se sea víctima de hurto de su equipo celular, pueda borrar su información personal y bloquear de manera remota éste para que no sea usado nuevamente. El desbloqueo del equipo sólo puede ser realizado por el usuario autorizado.

Esta solución aplicará sólo para los teléfonos móviles inteligentes. Se entiende por teléfonos móviles inteligentes, aquellos con, al menos, las siguientes características:

- Utiliza un sistema operativo móvil.
- Tiene la capacidad de la navegación a internet, el uso de aplicaciones, mensajes de texto, enviar y recibir correos electrónicos, conectividad a wifi.
- Uso de servicio de telefonía móvil.

ARTÍCULO 3. ALCANCE DE LA MEDIDA. Todos los teléfonos móviles inteligentes que sean importados y vendidos dentro del país desde la entrada en vigencia de la presente ley, deberán contar con una solución tecnológica, realizada directamente por el fabricante del dispositivo, a través del cual el teléfono móvil inteligente que sea robado pueda quedar inoperable para un usuario no autorizado.

Es responsabilidad del usuario autorizado activar esta solución al momento de la compra del dispositivo. Sobre el particular, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) tomarán las acciones que sean necesarias para que los compradores conozcan sobre este mecanismo, su funcionamiento y forma de activarlo.

ARTÍCULO 4. OBLIGACIONES DE LAS PARTES. El importador del dispositivo será responsable de informar en la declaración de importación que el teléfono móvil inteligente cuenta con la solución de software de bloqueo. Corresponde al Ministerio



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC -verificar que los teléfonos móviles inteligentes importados a partir de la fecha estipulada cumplan con esta característica.

Asimismo, MinTIC deberá implementar una campaña de comunicaciones a través de la cual se exhorte a los usuarios de los teléfonos móviles inteligentes a activar la solución de software de bloqueo en sus dispositivos como una forma de protección contra el hurto de éstos.

ARTÍCULO 5. VIGENCIA: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República