

Bogotá, Agosto de 2021

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley *“Por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional”*

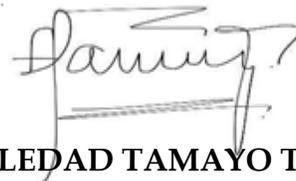
Respetado señor Secretario:

Como Senador de la República y en uso de las atribuciones constitucionales y legales, de manera respetuosa me permito radicar el Proyecto de Ley de la referencia, para lo cual le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Atentamente,



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY ___ DE 2021 SENADO

Por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de lo previsto en esta Ley se adoptan las siguientes definiciones:

- a. **Dispositivo móvil inteligente.** Equipo electrónico por medio del cual el usuario accede a las redes de telecomunicaciones móviles, que cuenta con teclado completo, táctil o físico, que posee un identificador único o IMEI y que opera sobre sistemas operativos actualizables.
- b. **Propietario del dispositivo móvil inteligente.** Persona natural o jurídica que adquiere un dispositivo móvil inteligente y a cuyo nombre se asocia la propiedad del dispositivo móvil inteligente.
- c. **Características esenciales del dispositivo móvil inteligente.** Incluyen el acceso a redes de telecomunicaciones móviles, la comunicación por voz y texto, la capacidad de procesamiento y cómputo, descarga y acceso a aplicaciones, conectividad y navegación por internet.
- d. **Restablecimiento de fábrica.** Es la restauración del sistema operativo del dispositivo móvil inteligente, al estado de fábrica.

Artículo 3º. Los dispositivos móviles inteligentes que sean importados o vendidos en el territorio nacional deberán incluir una opción tecnológica de fábrica que a voluntad del propietario inutilice las características esenciales del dispositivo.

La opción tecnológica podrá estar basada en un programa informático y/o en los componentes físicos del dispositivo móvil inteligente. En todo caso, dicha opción deberá resistir el restablecimiento de fábrica del dispositivo evitando que se rehabilite el uso de sus características esenciales.

En caso que la tecnología permita la rehabilitación de las características esenciales, ésta solo podrá ser realizada por el propietario del dispositivo móvil inteligente.

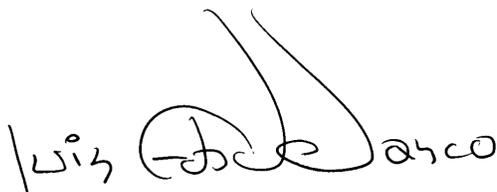
Parágrafo. Las empresas que presten el servicio de telecomunicaciones no podrán cobrar a los usuarios tarifas adicionales por el funcionamiento de la opción tecnológica a la que se refiere la presente Ley, ni podrán deshabilitarla.

Artículo 4°. Los comercializadores debidamente autorizados que vendan dispositivos móviles inteligentes que no incluyan de fábrica la opción tecnológica de que trata la presente Ley, serán sancionados por la Superintendencia de Industria y Comercio, previa investigación administrativa, con multa correspondiente a dos veces el precio de venta del dispositivo móvil inteligente comercializado. El consumidor podrá solicitar que se le reintegre la totalidad del dinero que hubiese pagado o podrá solicitar el cambio del dispositivo por otro de iguales características que sí incluya la opción tecnológica de fábrica, sin costo adicional.

Parágrafo. El recaudo por las sanciones de que trata el presente artículo se destinará para fortalecer Red Nacional de Protección al Consumidor a que hace referencia el artículo 75 de la Ley 1480 de 2011.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 6°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Exposición de motivos al Proyecto de Ley

Por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional

1. Objeto del proyecto

La iniciativa que se pone en consideración del Congreso de la República busca establecer medidas complementarias de lucha en contra del robo de teléfonos celulares inteligentes en el territorio nacional.

Para ello, establece la obligatoriedad de que los dispositivos que se comercialicen en el país cuenten por defecto con tecnología, bien sea de software o de hardware, que permita dejarlos inservibles de manera remota por parte del propietario, creando un desestímulo de mercado al robo de dispositivos móviles inteligentes.

2. Antecedentes.

La presente iniciativa fue radicada con anterioridad el pasado 24 de marzo de 2021 por el Honorable Senador Luis Fernando Velasco, correspondiendo al Proyecto de Ley 412 de 2021 Senado. Dicho proyecto fue repartido a la Comisión Sexta, cuya mesa directiva mediante oficio del 24 de mayo designó como ponente al Honorable Senador Antonio Luis Zabaraín, quien solicitó el archivo de la iniciativa.

Con mayor anterioridad, el 20 de julio de 2020 la Honorable Senadora Soledad Tamayo radicó el Proyecto de Ley 015 de 2020, cuya ponencia en la Comisión Sexta estuvo a cargo del Honorable Senador Carlos Andrés Trujillo González, quien presentó ponencia negativa. Dicha ponencia fue aprobada en primer debate el 15 de octubre de 2020.

3. Consideraciones generales

Existe consenso en torno a la gravedad del estado de cosas en relación con el robo de teléfonos celulares en el país. A pesar de los importantes esfuerzos hechos por las autoridades regulatorias, judiciales y de seguridad, este acto delictivo no ha podido ser controlado y, por el contrario, ante el aumento en

el uso de este tipo de dispositivos por parte de los colombianos, las cifras demuestran que no hay una tendencia hacia la disminución de los hurtos.

Esta realidad es un reto en materia de seguridad no solo para Colombia sino para la región, si se tiene en cuenta que hay evidencia que ha determinado que existen sofisticadas redes transnacionales de crimen organizado encargadas de sacar provecho económico de la exportación y habilitación de los dispositivos robados por fuera de su territorio de origen, lo cual ha exigido mayores estándares de cooperación internacional en la materia.

El presente proyecto de ley es una contribución a la lucha de las autoridades colombianas en contra del hurto de celulares.

3.1. Contexto nacional

Según las cifras más recientes, en Colombia durante el año 2020 se reportaron más de 63.000 denuncias por robo de teléfonos celulares¹. La cifra de robos es mucho más alta, si se tiene en cuenta que existe un subregistro debido a que no todas las personas interponen una denuncia tras haber sufrido el robo. Si bien la cifra significa una disminución de las denuncias con respecto al año 2019, no debe perderse de vista que esta circunstancia ocurre en el marco de una disminución generalizada de la criminalidad. Mientras que en el 2019 se registraron más de 412.000 denuncias por hurto, en 2020 la cifra correspondió a 295.000 casos. Del mismo modo, según el Ministerio de Defensa delitos graves tuvieron una disminución para el mismo periodo, por ejemplo, la extorsión disminuyó en 10%, el hurto a residencias un 31%, el hurto a comercio un 33%, las lesiones personales un 31% y los delitos sexuales un 26%.²

Observando de manera general el panorama estadístico en materia delictiva, sería arriesgado afirmar que ha habido una disminución en las cifras de hurto de celulares por cuenta de la regulación vigente sobre la materia. Otra

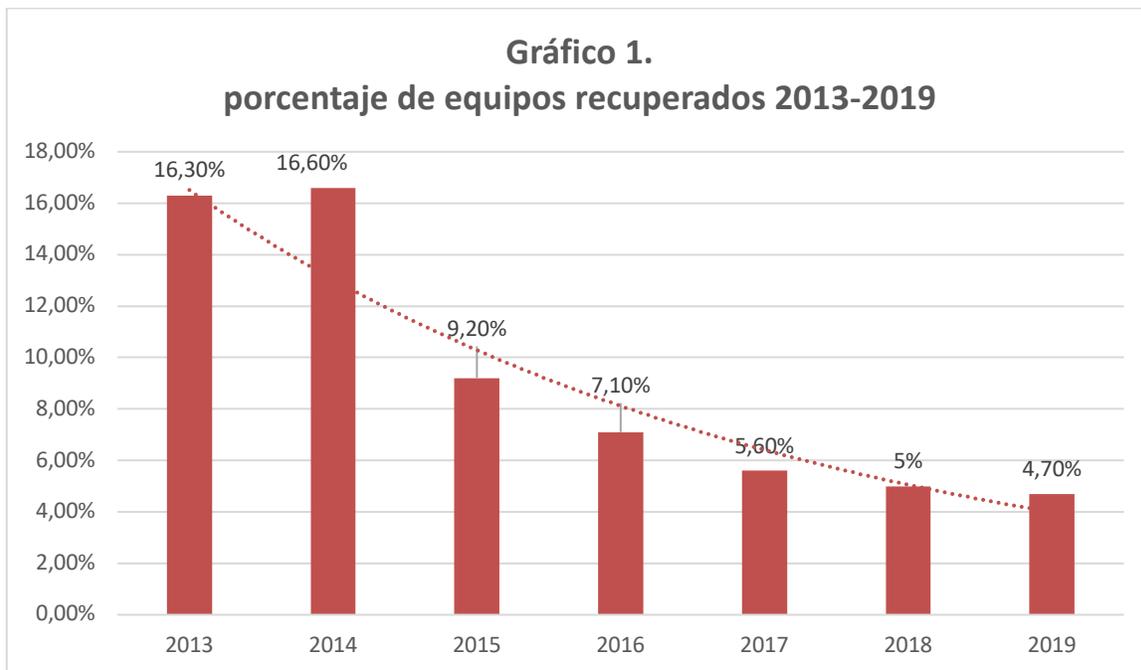
¹ INFOBAE, *Fiscalía reporta más de 295 mil hurtos en Colombia en el 2020*. 29 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/12/29/fiscalia-reporta-mas-de-295-mil-hurtos-en-colombia-en-el-2020/>

² *Ibid.*

explicación más cercana a la realidad o al sentido común, sería la que se corresponde con el hecho de que las medidas sanitarias de aislamiento por la pandemia del SARS-CoV-2 han propiciado una disminución de todos los indicadores.

Las estadísticas proporcionadas por el DANE aportan una visión complementaria sobre el robo de celulares, pues según la más reciente Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el 75,8% de los encuestados afirma que el objeto más robado es el teléfono celular.³

Por otro lado, según información citada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), entre 2013 y 2019 se han bloqueado en Colombia más de 8 millones de IMEI por hurto⁴, y el porcentaje de recuperación de los equipos ha venido disminuyendo, como lo refleja el **gráfico 1**.



Fuente: elaboración propia con base en información citada por la CRC.

³ DANE (2021), *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana*. Disponible en:

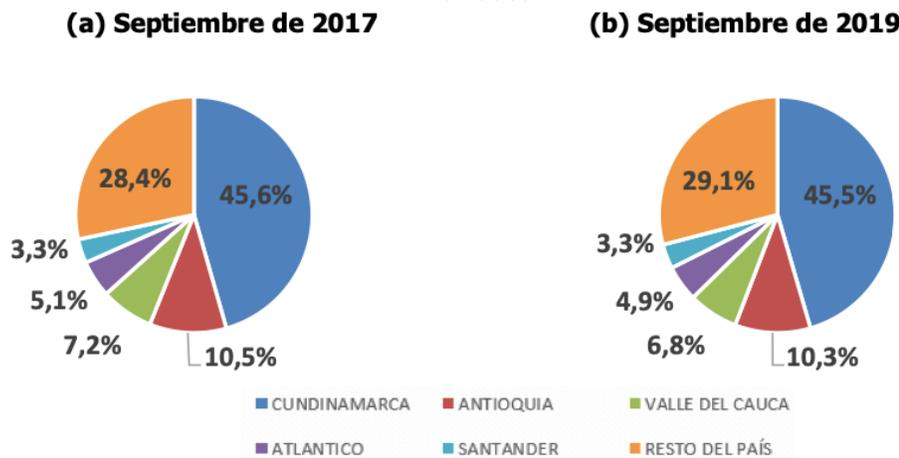
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/Bol_ECSC_2019.pdf

⁴ CRC, *Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados*, pg. 21.

Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Documento%20Resultados%20AIN.pdf>

Al desglosar territorialmente la información sobre el hurto de celulares, se halla, como es de esperarse, que la mayor concentración de este hecho delictivo tiene lugar en regiones con altos índices demográficos, en donde hay una mayor concentración de estos dispositivos. Para septiembre de 2019, la información se distribuía de la siguiente manera: Cundinamarca (45,5%); Antioquia (10,3%); Valle del Cauca (6,8%); Atlántico (4,9%); Santander (3,3%); resto del país (29,1%).

Gráfico 3. Participación departamental sobre el total nacional de equipos celulares hurtados.



Fuente. Elaboración propia CRC sobre la base de la información reportada por Informática El Corte Inglés.

Tomado de: *Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados*, pg. 23. Disponible en:

<https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Documento%20Resultados%20AIN.pdf>

Teniendo en cuenta las estadísticas en materia de hurto de celulares en Colombia de los últimos años y evidenciando que no hay una tendencia hacia su disminución, vale la pena revisar cuál ha sido la estrategia contra el robo de dispositivos móviles en el país.

3.2. Estrategia en contra del robo de celulares

Se han implementado acciones desde diferentes frentes buscando incidir de manera positiva en este tipo de crimen.

Agruparemos dichas acciones, para efectos de esta explicación, en **i) medidas punitivas y sancionatorias; y ii) medidas tecnológicas.**

i) Medidas punitivas y sancionatorias

La legislación colombiana establece medidas penales y sancionatorias para el hurto de celulares, en particular, el Código Penal colombiano tipifica las siguientes conductas aplicables al objeto que es materia de estudio en esta motivación:

- Artículo 239. Establece el delito de *hurto*, con pena privativa de la libertad de 16 a 32 meses.
- Artículo 240. Establece el tipo de *hurto calificado*, con pena privativa de la libertad de 6 a 14 años, y de 8 a 16 años si se comete violencia.
- Artículo 241, establece las circunstancias de agravación punitiva para los tipos penales anteriores.
- Artículo 340, que establece el delito de *concierto para delinquir*, impone una pena privativa de 48 a 108 meses.
- Artículo 447, que establece el tipo penal de *receptación*, con una pena de privación de la libertad de 8 a 16 años.

La Ley 1453 de 2011, conocida como el Estatuto de Seguridad Ciudadana, en su artículo 105 introdujo el tipo penal de *manipulación de equipos terminales móviles*, que establece una pena privativa de la libertad de 6 a 8 años.

Adicionalmente, la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía), en su Título VIII, Capítulo IV, “De la seguridad de los equipos terminales móviles y/o tarjetas simcard”, contempla sanciones pecuniarias para las siguientes conductas:

- *Comprar, alquilar o usar un móvil hurtado o extraviado;*
- *Comercializar equipos móviles sin la autorización;*
- *Tener, poseer, transportar u ofrecer equipos hurtados;*
- *Vender, alquilar, aceptar, permitir o tolerar la venta, almacenamiento o Bodegaje de celulares de origen ilícito o sin comprobante de importación;*
- *Incumplir las condiciones, requisitos u obligaciones para la importación;*
- *No solicitar o no realizar el registro individual del equipo con su IMEI;*

- *Alterar, manipular, borrar o copiar sin autorización el IMEI.*

ii) Medidas tecnológicas

La estrategia basada en medidas tecnológicas se ha centrado en el bloqueo de los equipos a través del control de los denominados “identificadores únicos”, conocidos como IMEI. Este código de 15 dígitos es una especie de “identificación personal” para cada dispositivo una vez se conecta a una red de telecomunicaciones. La estrategia se basa en bloquear el IMEI de los dispositivos que han sido reportados como robados, agregándolos a una “lista negra”. En contraste, se ha creado una “lista blanca” en la cual reposan los IMEI de los dispositivos que han sido adquiridos legalmente. Estos listados son compartidos por los operadores de redes móviles que hacen parte de la Asociación GSM, lo cual les permite actuar de manera coordinada e intercambiar información con el fin de combatir el hurto de teléfonos a nivel internacional.

Según la CRC, entre 2011 y 2015 se implementó la llamada “estrategia nacional”, basada en reducir las vulnerabilidades del mercado a través del control del IMEI y de la penalización de su alteración. Entre 2015 y 2018, se implementaron medidas de “fortalecimiento de la estrategia”, centradas en el control de los equipos importados así como en la depuración de los IMEI en las redes móviles.

A pesar del gigantesco esfuerzo hecho por las autoridades y los operadores de telefonía móvil, en palabras de la CRC: **“a pesar de haberse implementado la base de datos internacional de IMEI hace más de dos décadas, el hurto de teléfonos celulares se mantiene sin demostrar reducciones significativas”**.⁵ Esto, se debe a la capacidad de adaptación de las redes criminales, que con relativa facilidad pueden alterar los IMEI de los equipos robados y con ello mantener la oferta de estos dispositivos en el mercado ilegal.

3.3. Propuesta del proyecto de ley

La presente iniciativa busca complementar los esfuerzos de las autoridades en la lucha contra el robo de celulares. Para ello, establece que los equipos que

⁵ Ibid, pg. 35.

sean comercializados en Colombia deberán traer incorporada, de fábrica, una tecnología de seguridad que permita a su propietario dejar inservible el equipo de manera remota. Esta tecnología, en los Estados Unidos, ha sido denominada como *kill switch*, y tras su implementación por parte de los fabricantes desde el año 2013, hubo una baja importante en el hurto de teléfonos. Se estima que entre 2013 y 2014, en los Estados Unidos hubo una disminución del 32% en el robo de dispositivos móviles, pasando de 3,1 millones en 2013 a 2,1 millones en 2014.⁶

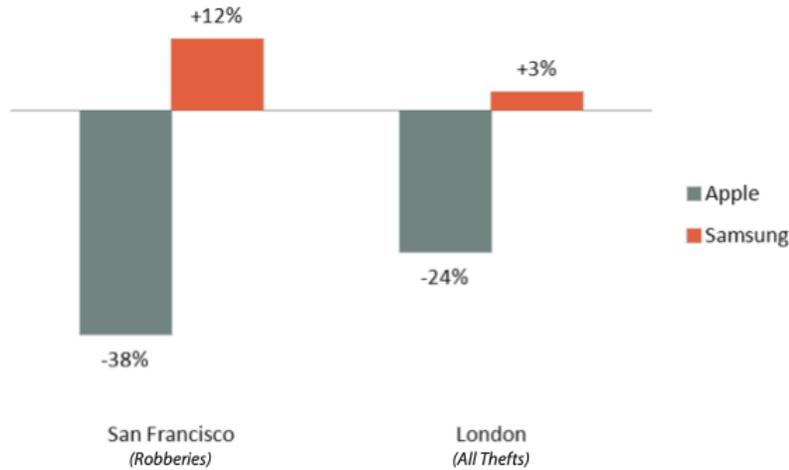
De hecho, un estudio que midió los cinco meses siguientes a la implementación del *Activation Lock* de Apple, arrojó una disminución del 17% en el robo de dispositivos Iphone en Nueva York, al mismo tiempo que hubo un incremento del 51% en el robo de teléfonos marca Samsung, que para entonces no contaban con la tecnología de desactivación remota.⁷

Del mismo modo, el robo de teléfonos de la marca Apple disminuyó en un 38% en San Francisco, mientras que los de la marca Samsung aumentaron en 12%. En el caso de Londres, el robo de dispositivos Iphone disminuyó en 24% mientras el de Samsung aumentó en 3%:

⁶ Hellen Huet, Forbes, *As California Kill Switch Law Takes Effect, Smartphone Theft Already Down 32%*: <https://www.forbes.com/sites/ellenhuet/2015/07/01/as-california-kill-switch-laws-takes-effect-smartphone-theft-already-down-32/?sh=70802b70641f>

⁷ Secure our Smartphones Initiative, *supra* note 4, at i. Quoted in Schmitz, William P “A fix for the smartphone glitch: consumer protection by way of legislative “kill switch””: <https://illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2016/1/Schmitz.pdf>

**iPhone Thefts Declined After Introduction of Activation Lock
While Thefts of Samsung Devices Increased**



Source: City and County of San Francisco Police Department; London Metropolitan Police. Data compares iPhone and Samsung device thefts in the six months before and after Apple made Activation Lock available on September 18, 2013.

Tomado de: The Office of the New York State Attorney General, Secure Our Smartphones Initiative: One Year Later, pg. 14: <https://ag.ny.gov/pdfs/SOS%201%20YEAR%20REPORT.pdf>

La tecnología de desactivación remota podrá, establece el proyecto, basarse en los componentes físicos del dispositivo (hardware), o en un programa informático (software), modalidad que ha tenido mayor desarrollo. No se trata de una tecnología nueva, razón por la cual no generará costos adicionales para los fabricantes. A la fecha, muchos de ellos ya la han venido incorporando en sus equipos. De manera ilustrativa, a continuación se relacionan algunas de las tecnologías desarrolladas por algunos de los fabricantes más reconocidos:

Dispositivo	Software de desactivación remota
Iphone	Buscar mi Iphone
Samsung	Localizar mi Móvil

Xiaomi	Find Device
Dispositivos que usan el sistema operativo Android.	Encontrar mi Dispositivo

Para desactivar el dispositivo de manera remota con la tecnología actual, basta con que el usuario ingrese a través de su cuenta personal al aplicativo web que cada marca ha diseñado. Algunos de ellos incluyen funcionalidades adicionales, como hacer que el dispositivo reproduzca un sonido de alarma, que realice una copia de seguridad de la información, que muestre en la pantalla algún mensaje predeterminado o que reporte de manera periódica su ubicación.

Como se puede apreciar, la tecnología ya existe, con lo cual la exigencia de su incorporación en todos los dispositivos móviles que se comercialicen en el país no impone una obligación desproporcionada a los fabricantes.

Si bien el software no supone una barrera infranqueable para el ladrón al requerir que el dispositivo esté conectado a internet, su funcionamiento está más que comprobado. Considerar que no es viable incorporar esta tecnología para combatir el robo de celulares debido a que en algunos casos puede ser superada por los criminales, equivale a sostener que no se debería continuar con la estrategia de control de los IMEI de las últimas dos décadas, pues es bien sabido que estos pueden ser alterados y los dispositivos rehabilitados para su uso.

Por otro lado, la propuesta no genera inflexibilidades en materia de regulación, pues al establecer una obligación de carácter general, fácil de cumplir para los fabricantes, deja el margen suficiente para que la autoridad regulatoria pueda ejercer sus funciones a través de la normativa que en función del avance tecnológico y de la adaptabilidad de los criminales, deba expedir.

4. Antecedentes jurídicos

En el año 2011, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones expide el **Decreto 1630** "Por medio del cual se adoptan

medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados que son utilizados para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles”, sirviendo de base para atacar el hurto de celulares. Dicha norma encargó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para que expidiera la regulación que fuere necesaria para combatir este flagelo.

Posteriormente, la misma cartera minsiterial expidió el **Decreto 2025 de 2015** “Por medio del cual se establecen medidas para controlar la importación y exportación de teléfonos móviles inteligentes, teléfonos móviles celulares, y sus partes, clasificables en las subpartidas 8517.12.00.00 y 8517.70.00.00 del Arancel de Aduanas, se adiciona el Decreto 2685 de 1999 y se deroga el Decreto 2365 de 2012”, dicha norma se centró en el control de importaciones de dispositivos, estableciendo controles adicionales para evitar la entrada al país de equipos robados.

Más adelante, el Ministerio de las Tecnologías expediría el **Decreto 2142 de 2016** “por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2025 de 2015 y se modifica el artículo 121 del decreto 2685 de 1995”, el cual principalmente hizo claridades para evitar que se aplicaran restricciones de mercado⁸.

En su ejercicio regulatorio, la CRC ha expedido más de veinte resoluciones en el marco de la estrategia de hurto, las cuales se relacionan a continuación:

Número de Resolución	Fecha de expedición
3128 de 2011	7 de septiembre de 2011
3530 de 2012	10 de febrero de 2012
3584 de 2012	12 de abril de 2012
3667 de 2012	24 de mayo de 2012
3854 de 2012	31 de julio de 2012
3912 de 2012	11 de septiembre de 2012
3947 de 2012	1 de octubre de 2012

⁸ CRC, *Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados*, pg. 9.
Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Documento%20Resultados%20AIN.pdf>

3985 de 2012	23 de octubre de 2012
4017 de 2012	10 de diciembre de 2012
4119 de 2013	14 de marzo de 2013
4584 de 2014	26 de agosto de 2014
4407 de 2014	31 de enero de 2014
4813 de 2015	26 de octubre de 2015
4807 de 2015	6 de octubre de 2015
4868 de 2016	1 de febrero de 2016
4948 de 2016	20 de mayo de 2016
5038 de 2016	28 de octubre de 2016
5084 de 2017	12 de enero de 2017
5132 de 2017	25 de abril de 2017
5164 de 2017	28 de junio de 2017
5178 de 2017	31 de julio de 2017
5292 de 2017	29 de diciembre de 2017
5427 de 2018	15 de agosto de 2018

Adaptado de: Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados, pg. 10-11.
<https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Documento%20Resultados%20AIN.pdf>

5. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés

Según lo dispuesto en el artículo 291 del Reglamento del Congreso, en el presente acápite se manifiestan las circunstancias o eventos que podrían generar un potencial conflicto de interés.

Toda vez que el presente proyecto de ley versa sobre materias de carácter general, se considera que la discusión o votación de este no configuraría para ningún congresista ningún beneficio particular, actual o directo. Esto, debido a que la iniciativa se refiere a la obligatoriedad de que los dispositivos móviles que se comercialicen en Colombia cuenten con una tecnología de desactivación remota, para disminuir el robo de celulares. Por consiguiente, se considera que no hay conflicto de interés al tenor del segundo literal del artículo 286 del Reglamento del Congreso:

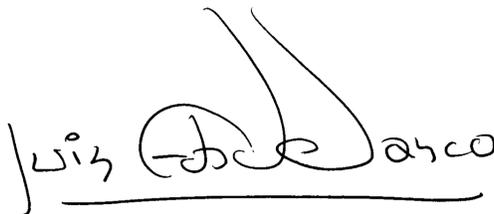
“Artículo 286. (...)

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.”

Cabe anotar que el concepto contenido en esta exposición de motivos no dispensa del hecho que los congresistas identifiquen otros conflictos de interés.

Atentamente,



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República