

Bogotá D.C., 04 octubre de 2023

VI

Respetado  
**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**  
Presidente  
Senado de la República  
Ciudad

**REF: Radicación proyecto de ley "Por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace y se dictan otras disposiciones".**

Señor Presidente,

En uso de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, se presenta a consideración del Honorable Senado de la República el Proyecto de Ley "Por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace y se dictan otras disposiciones", para su trámite en la legislatura.

Cordialmente,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

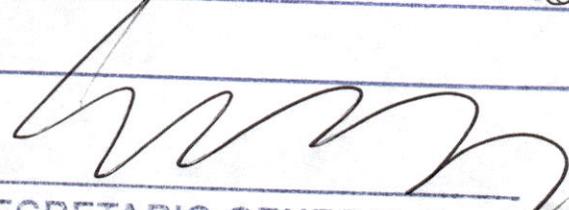
El día 04 del mes octubre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 176 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

**ARIEL ÁVILA**  
Senador de la República

por: H. S. Ariel Ávila Martínez

  
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2023 SENADO

**“POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE USUARIOS  
FINALES DE TARJETAS SIM Y E-SIM O LA TECNOLOGÍA QUE LAS REEMPLACE Y  
SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear el registro de los datos personales y la identificación biométrica de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, con el fin de brindar herramientas para la efectiva administración de justicia.

**ARTÍCULO 2°. Definiciones.** Para efectos de la presente ley, se tendrán las siguientes definiciones:

**Abonado celular:** número de línea móvil asignada por el proveedor de servicios de comunicaciones al usuario final.

**Concesionario:** la persona jurídica, pública, mixta o privada, habilitada para proveer el servicios de telecomunicaciones a terceros y responsable por dicha prestación.

**Dato personal:** será entendido en los términos de la Resolución No. 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como cualquier información vinculada a una o varias personas naturales determinadas o determinables, o que puedan asociarse con un usuario de servicios de comunicaciones, y que permita su individualización.

**Entorno digital:** ambiente, tanto físico como virtual, sobre el cual se soporta la economía digital, siendo esta última la economía basada en tecnologías, cuyo desarrollo y despliegue se produce en un ecosistema caracterizado por la creciente y acelerada convergencia entre diversas tecnologías que se concreta en redes de comunicación, equipos de hardware, servicios de procesamiento y tecnologías web.

**E-SIM:** tarjeta SIM electrónica estándar con la que se puede activar un plan de datos celulares que proporciona el operador sin necesidad de usar una tarjeta SIM física.

**Licenciatario:** persona natural o jurídica que obtiene una licencia para hacer uso de un derecho de propiedad intelectual (marca, patente, programa informático, derechos de autor, etc.).

**Migración tecnológica o cambio de tecnología:** consiste en realizar algunas adecuaciones técnicas en sus servicios, cambiando el cableado principal para instalar una infraestructura con mejor calidad.

**Portabilidad numérica:** entendida como posibilidad del usuario de conservar su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, en el evento de cambio de proveedor, en el marco de la Resolución No. 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

**Proceso de portación:** entendido como el conjunto de procedimientos que se adelantan con el fin de cambiar de proveedor, conservando el número de teléfono, cuando el usuario así lo haya solicitado, según se establece en la Resolución No. 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

**Sistema biométrico:** tecnología que usa alguna característica biofísica de una persona para ser identificada, por ejemplo, huella dactilar o registro facial.

**Tarjeta SIM:** es el acrónimo en inglés de Subscriber Identify Module (Módulo de identificación del abonado) y se entenderá, en los términos de la Resolución No. 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como circuito integrado, usado principalmente en dispositivos móviles que operan en redes GSM y que almacena el IMSI y la clave asociada para identificar y autenticar suscriptores en dispositivos de telefonía móvil, por lo cual corresponde a un elemento de identificación del suscriptor asociado a una determinada red.

**Usuario final:** persona natural o jurídica a quien un proveedor de servicios de comunicaciones le asigna una línea o es suscriptor del servicio móvil. (Resolución 5050).

**ARTÍCULO 3°. Ámbito de aplicación.** La presente ley aplica a los concesionarios, licenciatarios, usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM, o las tecnologías que las reemplacen, en el territorio nacional y en general a las entidades, personas naturales o jurídicas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones aquí consignadas.

**ARTÍCULO 4°. Registro de tarjetas SIM y E-SIM.** Las personas naturales o jurídicas que comercialicen tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, están en la obligación de realizar el registro inmediato de la información de la persona que las

adquiera, entendiendo esta, como la consignación de datos personales e identificación biométrica, tales como:

1. Nombre y apellidos completos del usuario.
2. Tipo de documento de identificación (Cédula de ciudadanía, Cédula de extranjería, Número Único de Identificación Personal, Pasaporte, Tarjeta de Identidad o NIT).
3. Número de identificación.
4. Número de línea móvil o abonado celular.
5. Número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.
6. Número de IMEI asociado a la línea móvil activada.
7. Tipo de plan o contrato (Postpago o Prepago).
8. Dirección de residencia.
9. Registro biométrico de huella digital u otros.

Los concesionarios y licenciatarios deberán asegurar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos para el registro y garantizar la no alteración de la identificación de las tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace.

Los concesionarios y licenciatarios deberán garantizar que la información de los abonados celulares o líneas correspondientes a las tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, que cuenten con previa activación a la expedición de la presente ley, se encuentre registrada de acuerdo a lo establecido en la presente ley, en un plazo máximo de (6) seis meses.

**ARTÍCULO 5°. Prohibición de comercialización o activación sin registro.** Se prohíbe la comercialización y activación de tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace sin el respectivo registro, so pena de desactivación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.

**ARTÍCULO 6°. Cambio de usuario final.** En caso de cambio del usuario final de la tarjeta SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace, los concesionarios mantendrán el historial de datos a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.

**PARÁGRAFO.** En caso de pérdida o hurto de la tarjeta SIM, el usuario final deberá realizar la respectiva denuncia e informar a los concesionarios para la respectiva desactivación o cancelación inmediata de la tarjeta SIM.

**ARTÍCULO 7°. Portación numérica.** Los usuarios finales podrán solicitar a los concesionarios la portación de su número, estos tendrán la obligación de diligenciar la

solicitud de portación actualizando en todo caso el historial de datos a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.

**ARTÍCULO 8°. Prevención de fraudes.** En el marco del Decreto 1078 de 2015 y la Resolución 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, los concesionarios deberán hacer uso de las herramientas tecnológicas apropiadas para prevenir la comisión de fraudes a través de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.

**PARÁGRAFO.** En el evento que el usuario final o el concesionario tenga conocimiento de alguna situación que pueda configurar una conducta delictiva a través de tarjeta SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes de forma inmediata y por los medios legalmente establecidos.

**ARTÍCULO 9°. Responsabilidades.** La Fiscalía General de la Nación informará al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el incumplimiento por parte de los concesionarios y licenciatarios a la presente ley, para garantizar la imposición de las sanciones a que haya lugar. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones informará a la Fiscalía General de la Nación los resultados de las actuaciones.

**PARÁGRAFO:** El incumplimiento a lo establecido en la presente ley se considerará una violación a las disposiciones legales en materia de telecomunicaciones y acarreará las sanciones contempladas por la Ley 1341 de 2009.

**ARTÍCULO 10°. Seguridad de la información.** Todos los involucrados en la presente ley están obligados a garantizar la seguridad de la información y el derecho de hábeas data que tiene toda persona. Cuando se requiera acceder a los datos de que trata el artículo 4° de la presente ley, para la efectiva administración de justicia, deberá mediar orden judicial.

**PARÁGRAFO 1.** Los concesionarios y licenciatarios que presten los servicios de telecomunicaciones capacitarán a la policía judicial en el uso adecuado de la herramienta que dispongan para realizar la consulta de los datos del usuario final de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, de acuerdo con la tecnología que en cada caso se asemeje. Para lo anterior, los concesionarios y licenciatarios suministrarán los usuarios con sus correspondientes claves de acceso a la aplicación de consulta.

**PARÁGRAFO 2.** La consulta a la que hace referencia este artículo debe permitir a la policía judicial realizar la búsqueda de la información necesaria para la adecuada administración de justicia, teniendo como mínimo los siguientes campos: nombre y apellidos, número de identificación, número de línea móvil, identificación biométrica y

número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace. Los concesionarios y licenciatarios garantizarán que la información se encuentre disponible de manera actualizada.

**ARTÍCULO 11°. Nuevas Tecnologías.** Ante el surgimiento de nuevas tecnologías los concesionarios deberán tener en cuenta la extracción y preservación de los datos de que trata el artículo 4° de la presente Ley.

**ARTÍCULO 12°. Costos de Infraestructura.** Los costos de infraestructura de software y hardware asociados a la implementación de lo dispuesto en la presente ley, al igual que su mantenimiento, estarán a cargo del concesionario, licenciatarios y de la policía judicial de acuerdo a su competencia.

**ARTÍCULO 13°. Regulación.** La Comisión de Regulación de Comunicaciones en los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley realizará el acompañamiento necesario para que junto a los concesionarios y licenciatarios se adelanten las mesas de trabajo que permitan acordar y garantizar el tipo de conexión, parámetros, forma de registro y entrega o suministro de la información a la policía judicial para los casos en que sea requerida mediante orden judicial.

**ARTÍCULO 14°. Vigencia y derogaciones.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente



**ARIEL AVILA**  
Senador de la República

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2023 SENADO**

**“POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE USUARIOS  
FINALES DE TARJETAS SIM Y E-SIM O LA TECNOLOGÍA QUE LAS REEMPLACE Y  
SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

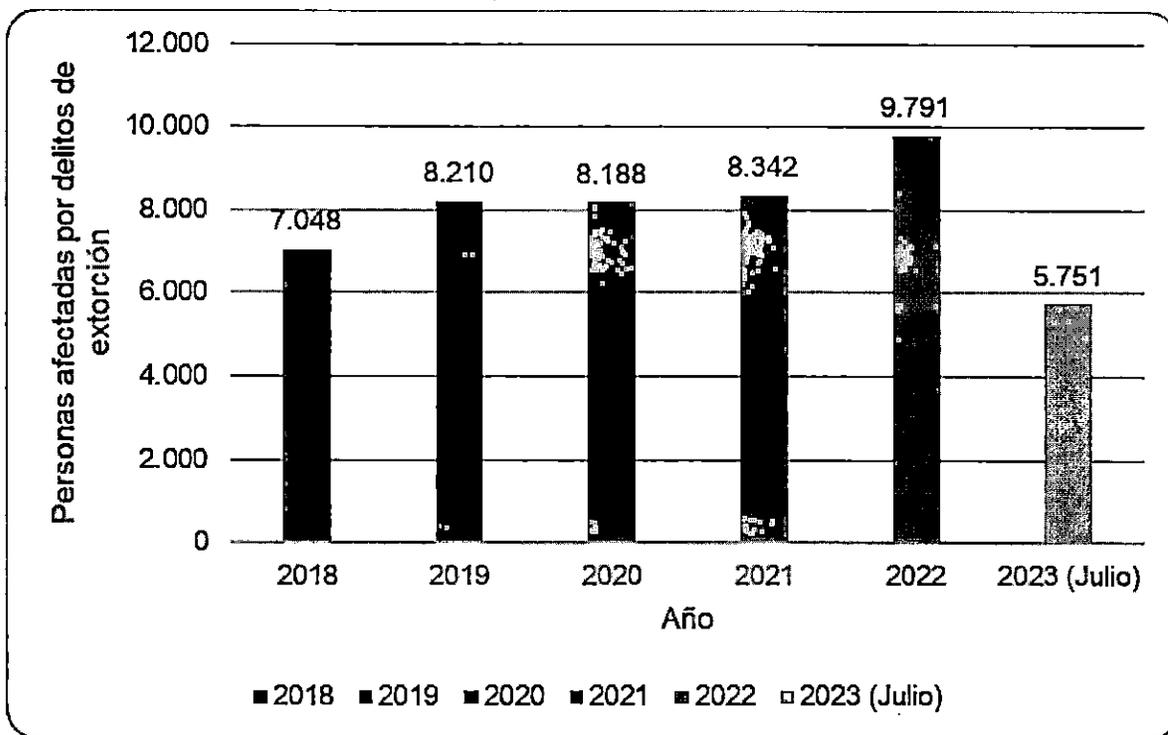
**I. Justificación**

La falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM es un vacío que ha sido aprovechado para la comisión de los delitos de extorsión y el secuestro, teniendo en cuenta que para la tipificación de estos y en especial el de la extorsión, entendida como el constreñimiento que genera el victimario al ciudadano vía telefónica para obtener un beneficio en provecho de sí mismo o de un tercero, en algunas de sus modalidades se hace indispensable el uso de una tarjeta SIM, la cual en una investigación sería el EMP o EF que permitiría la identificación inicial de la persona y su asociación con la comisión de la conducta punible que busca la exacción del dinero; no obstante la ausencia de información relacionada con el usuario final de la tarjeta SIM y E-SIM, brinda al victimario un nicho de impunidad al tener de su parte la favorabilidad de no ser identificado de manera rápida y directa con el objeto de la investigación que se adelante, debido a que actualmente se puede acceder al uso de estas tarjetas SIM, sin la obligación del registro de la información y datos asociados a la línea, lo que genera que la extorsión se recrudezca y sea más fácil la comisión del delito.

Lo anterior puede ser observado a partir del uso de los datos oficiales sobre estos dos delitos, como se puede observar en la siguiente gráfica, en los últimos 5 años se logró concluir que más de 41.200 personas fueron afectadas por este delito, resaltando una tendencia al alza, la cual pasó de registrar 7.048 denuncias en el año 2018 a 9.791 para el año 2022, lo cual desencadenó un incremento del 39% en la comisión de este delito. Tras la lectura de las denuncias de los años 2021 y 2022 se da un crecimiento de una de las modalidades de la extorsión conocida como Digital y la cual representa el 33% de acuerdo al modus operandi descrito en las noticias criminales y cuya comisión normalmente se realiza desde los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), mediante el uso de tarjetas SIM para lograr el contacto con las víctimas y con ello realizarles las exigencias económicas, resaltando que para las vigencias 2021 y 2022 obra constancia y relación en las noticias criminales o denuncias de los afectados que fueron usados más de 16.000 abonados celulares (Tarjeta SIM) para la comisión del delito y su respectiva asociación, con exigencias económicas establecidas en más de 44.200

millones de pesos, donde se logró por parte de los victimarios la recolección de aproximadamente 15.200 millones de pesos.

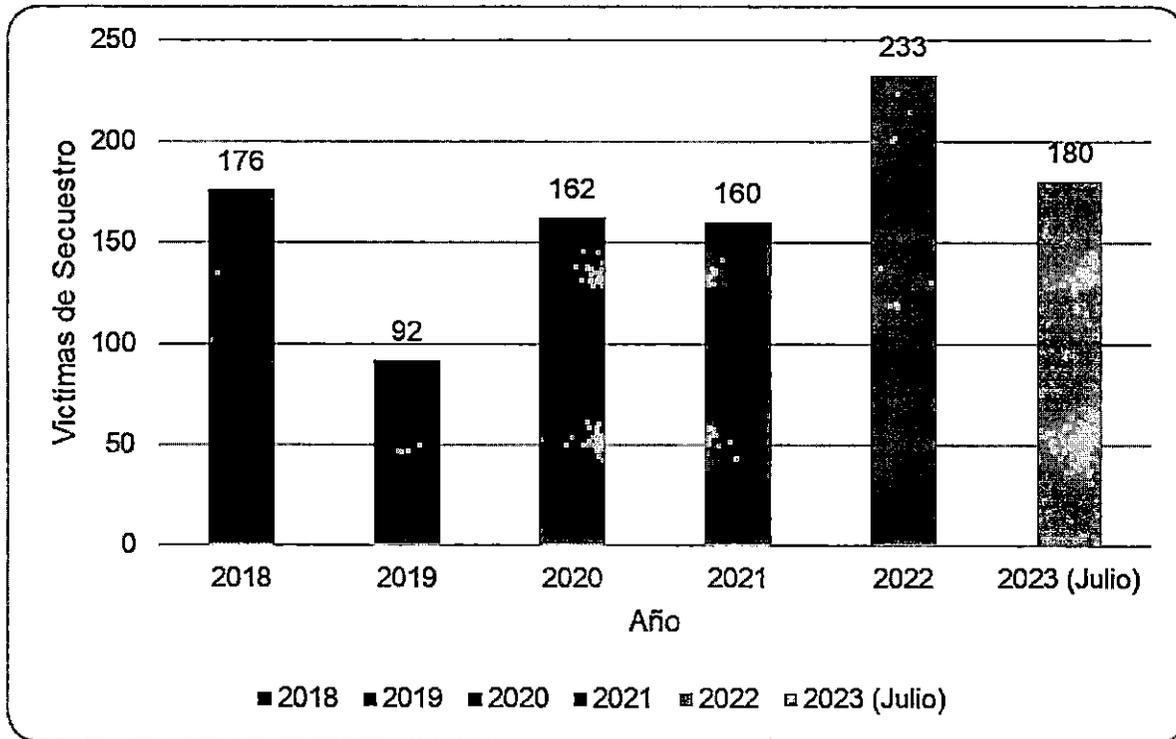
Personas afectadas por delito de extorsión 2018 - 2023\*



**Fuente:** DIJIN-POLICÍA NACIONAL. Datos extraídos el día 9 de agosto de 2023. Cifras sujetas a variación, en proceso de integración y consolidación con información de la Fiscalía General de la Nación. \*Datos a Julio de 2023.

De otro lado, siendo el uso de las tarjeta SIM y E-SIM el medio facilitador para la afectación de la libertad individual, se encuentra el delito de secuestro, el cual ha registrado más de mil víctimas en los últimos 5 años; vale la pena resaltar que sobre este flagelo, en el pasado reciente, el país había logrado reducir estos hechos de manera sostenida de tal manera que pasó de cifras de más de 3.572 víctimas a 160 para el año 2021, se vería afectado y advierte una tendencia al incremento en comparativo con lo ocurrido en el año 2022 donde se presentaron 233 víctimas, sin desconocer que para lo corrido del año 2023 se conserva la misma tendencia con 180 víctimas afectadas por este delito a julio del año en curso.

**Víctimas de Secuestro por Año de 2018 - 2023\***



**Fuente:** DIJIN-POLICÍA NACIONAL. Datos extraídos el día 9 de agosto de 2023. Cifras sujetas a variación, en proceso de integración y consolidación con información de la Fiscalía General de la Nación. \*Datos a Julio de 2023.

De conservarse el mismo porcentaje de afectación, el año 2023 cerraría aproximadamente con más de 360 personas afectadas. Toma aún más fuerza la proyección anterior si comparamos el bimestre del año 2022 con el año 2023 donde se refleja un incremento del 84%; todo lo anterior tiene como génesis y mecanismo propulsor la ausencia de registro de datos asociados a las tarjetas SIM, debido a que es el principal medio dinamizador para adelantar las negociaciones y exigencias durante la comisión de los secuestros; Lo cual para la identificación de los victimarios, conlleva a soslayar la administración de justicia con actividades propias de policía judicial ante jueces control de garantía para poder obtener la información, que de ser viable la presente ley, permitiría acceder de manera inmediata y en tiempo real para brindar herramientas en la adecuada administración de justicia para el esclarecimiento de los casos.

Nótese en la siguiente tabla, cómo es posible reconocer que el problema tiene un carácter territorial indiscriminado, es decir, es un fenómeno que afecta de manera relativa a todos los departamentos del país, en proporción a la población que allí habita.

**Departamentos más afectados últimos 4 años por el delito de extorsión digital en Colombia (Lectura denuncias)**

Departamento	Denuncias 2021	Denuncias 2022	Denuncias 2023	TOTAL acumulado 2021-2023
BOGOTÁ	459	546	248	1253
ANTIOQUIA	191	178	53	422
CALI	251	103	43	397
META	92	182	121	395
BOYACÁ	136	168	78	382
TOLIMA	96	120	115	331
MEDELLÍN	92	71	168	331
NTE SANTANDER	113	85	126	324
CUNDINAMARCA	112	129	75	316
SANTANDER	80	99	37	216

Ahora bien, es muy probable que la dimensión de los delitos acá esbozados sea mucho más alta que la que presentan las cifras oficiales, toda vez que, de acuerdo con la encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE<sup>1</sup>, en el 2021 (año de referencia de la encuesta) el 71,2% de las personas encuestadas, y de las cuales habían sido víctimas de al menos un delito, aseguraron no haber hecho la denuncia correspondiente. En la mayoría de los casos, los encuestados advierten que no denuncian

<sup>1</sup> La Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana tiene cobertura nacional con desagregación cabecera y resto (centro poblado y rural disperso) y cabecera de cada una de las siguientes 13 ciudades: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio. Los datos referenciados hacen parte del informe presentado en Marzo de 2023. Recurso en línea:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Presentacion\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Presentacion_ECSC_2021.pdf)

por la percepción de que “las autoridades no hacen nada”<sup>2</sup>, razón por la cual, esta ley podría tener un efecto fundamental en la administración de justicia, en tanto entregaría información precisa para combatir uno de los delitos que más afecta a la ciudadanía.

Finalmente, y como quiera que con la expedición de la Ley se busca regular el registro de los usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM, como aporte a la función que tiene la administración de justicia de sancionar conductas constitutivas de delito, el impacto y la contribución que generaría esta medida para el esclarecimiento de otros delitos puede ser mayor, frente al fortalecimiento de procesos investigativos, con el análisis de la información registrada.

### 1.1 Contexto internacional

El teléfono celular es el medio de comunicación más común en el mundo<sup>3</sup>, de hecho, según el informe de 2017 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y la Asociación Internacional de Residuos Sólidos (ISWA), en el mundo hay más teléfonos móviles que personas, pues con base en una población mundial de 7.400 millones de personas para 2017 existían 7.700 millones de suscripciones a teléfonos móviles<sup>4</sup>. En este panorama global, en los últimos años, América Latina ha avanzado en el uso masivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en especial en el uso de celulares<sup>5</sup>.

En el marco de las telecomunicaciones a nivel mundial existen dos instancias encargadas de la estandarización y el desarrollo tecnológico, de un lado *International Telecommunication Union* (ITU) que depende de Naciones Unidas y del otro la *Global System for Mobile Communications Association* (GSMA). Ahora bien, La tecnología más difundida en el mundo es la derivada del Global System for Mobile Communications, la cual consta de un chip (SIM - *Subscriber Identity Module*), a falta del cual los dispositivos no podrían llevar a cabo sus funciones telefónicas, de hecho, la mayoría de aparatos electrónicos asociados a las TIC pueden incorporar esta tarjeta<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Infobae. “Más del 70% de las víctimas de robo en Colombia no denuncian, según el Dane” Recurso en línea: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/11/04/mas-del-70-de-las-victimas-de-robo-en-colombia-no-denuncian-segun-el-dane/>

<sup>3</sup> Roberts, R. (2021). *Inscripción obligatoria de tarjetas SIM para teléfonos móviles de prepago*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria.

<sup>4</sup> Baldé, C.P., Forti V., Gray, V., Kuehr, R., Stegmann, P. (2017). *Observatorio Mundial de los Residuos Electrónicos – 2017*. Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Asociación Internacional de Residuos Sólidos (ISWA), Bonn/Ginebra/Viena. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Climate-Change/Documents/GEM%202017/GEM%202017-S.pdf>

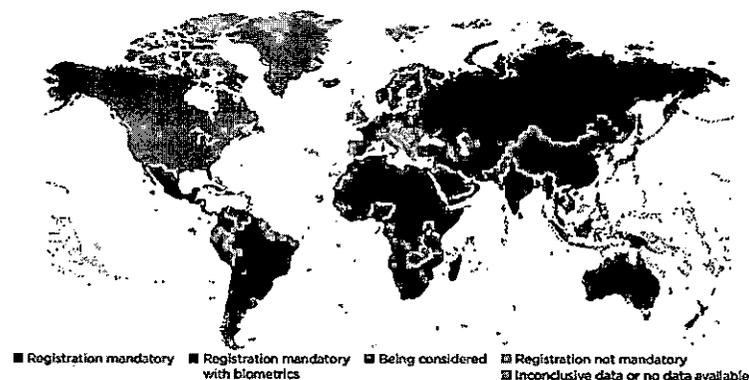
<sup>5</sup> CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2008). *La sociedad de la información en América latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. (LC/L.2860), Santiago de Chile.

<sup>6</sup> Roberts (2021). Op. Cit.

A pesar de los aspectos positivos que supone el crecimiento tecnológico, las tarjetas SIM también han venido siendo usadas a lo largo del mundo para cometer actividades delictivas, por lo cual el registro e identificación de los usuarios de estos chips ha sido una herramienta implementada por diferentes países para combatir la inseguridad y facilitar la investigación de los delitos. En el mundo, alrededor de 160 países obligan a la inscripción de las tarjetas SIM (ver Figura 1), estos países pueden clasificarse en tres grupos<sup>7</sup> (ver Figura 2): los que disponen que las compañías telefónicas deben capturar y almacenar la información personal (80%); aquellos donde las empresas validan la información con una base de datos centralizados (13%); y los que establecen que las compañías deben capturar y compartir la información con las autoridades nacionales (7%).

**Figura 1. Países con registro de tarjetas SIM.**

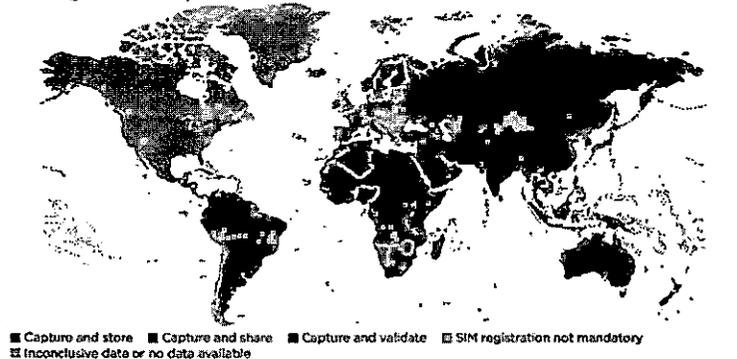
SIM registration status globally<sup>22</sup>



Nota: por GSMA (2021)<sup>8</sup>.

**Figura 2. Modelos de registro de datos de tarjetas SIM.**

SIM registration Implementation models<sup>27</sup>



<sup>7</sup> Roberts (2021). Op. Cit.

<sup>8</sup> GSMA. (2021). *Access to Mobile Services and Proof of Identity 2020*. P.17 Disponible en: <http://bp.16>

Nota: por GSMA (2021)<sup>9</sup>.

La E-SIM también es una tecnología que va en aumento, la cual consiste en una aplicación de lo que se conoce como el internet de las cosas, siendo estas la evolución de la SIM Card tradicional, las cuales están integradas dentro del dispositivo móvil que la soporta, permitiendo así la activación de hasta 10 líneas sin necesidad de una SIM física<sup>10</sup>, así las E-SIM pueden conectarse a celulares por medio de un código QR que contiene la dirección del sistema de aprovisionamiento remoto de la SIM del operador. Según datos presentados por Juniper Research, casa de análisis especializada en tecnología digital e investigación de mercado, se prevé que el mercado se verá impulsado por la adopción de dispositivos de consumo habilitados para la E-SIM, tales como el iPhone 14, este estudio también estima que la cantidad de teléfonos inteligentes que aprovechan la conectividad E-SIM aumentará de 986 millones en 2023 y a 3.500 millones en 2027<sup>11</sup>. En este sentido, la presente iniciativa legislativa incluye las E-SIM y las nuevas tecnologías que puedan reemplazarlas.

A continuación, se mencionan algunos países compilados en el análisis internacional de Roberts (2021) que cuentan o han contado con un marco normativo sobre registro de tarjetas SIM.

### **Argentina**

En Argentina, mediante la Resolución 8507/2016<sup>12</sup> expedida por el Ente Nacional de Comunicaciones se reglamenta que quienes sean titulares de líneas de telefonía celular deben registrar sus datos en las compañías de telefonía móvil. a través del Registro de Identidad de Usuarios del Servicio de Comunicaciones Móviles. Este registro se implementa para aumentar la seguridad y la resolución se aplica como una acción para combatir el delito complejo y el crimen organizado.

### **Reino Unido**

En 2005, el país creó un comité de seguridad, donde se evaluó la necesidad de contar con normas que obliguen al registro obligatorio de datos personales para la adquisición de líneas móviles. Como resultado de ello, el Comité concluyó que el registro de tarjetas SIM

<sup>9</sup> GSMA. (2021). *Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021*. Revisiting SIM Registration and Know YourCustomer (KYC) Contexts during COVID-19.

<sup>10</sup> Diario la República. (4 de febrero de 2023). *Esim: la evolución de la SIM Card tradicional que permite tener hasta 10 números*. Bogotá, Colombia, Disponible en: <https://www.larepublica.co/internet-economy/esim-la-evolucion-de-la-sim-card-tradicional-que-permite-tener-hasta-10-numeros-3537850>

<sup>11</sup> Diario la República. (2023). Op. Cit.

<sup>12</sup> Resolución E 8507 / 2016

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-8507-2016-268536>

en sí no impacta en prevención e investigación de delitos por lo que desistió de proponer una norma en ese sentido, casos similares ocurrieron en países como Estados Unidos, Canadá, República Checa, Nueva Zelanda, Rumania y Filipinas. Sin embargo, las investigaciones que dan cuenta de ello se enfocaron en el impacto sobre delitos como el terrorismo y no trataron a fondo conductas como la extorsión, donde dicho registro si puede ser una herramienta fundamental en el ámbito investigativo judicial.

### **México**

Entre 2009 y 2011 se puso en marcha la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la cual se establece la obligación de registrar los datos personales de los usuarios de servicios móviles, la cual fue derogada dos años después, pues las autoridades concluyeron que el almacenamiento de esta información no era útil para la investigación de delitos.

Sin embargo, dicha derogación analizó el impacto de la media en las conductas delictivas en general y en varios delitos la información sobre tarjetas SIM y E-SIM no es relevante, pero a diferencia de México en Colombia se evidencia una afectación significativa en el marco del delito de la extorsión, demostrando con ello, que este delito tiene el potencial para lograr los fines propuestos por los victimarios, el cual es, constreñir a sus víctimas para que accedan al pago de dinero a través de llamadas extorsivas con el uso de las tarjetas SIM y E-SIM.

### **Chile**

El proyecto de ley Boletín N° 12042-1519, que "Modifica la Ley No. 18.168, General de Telecomunicaciones, en materia de individualización y registro de datos de los usuarios de servicios de telefonía en la modalidad de prepago", buscó implementar la obligatoriedad de registro, pero no logró ese cometido. Asimismo, se encuentra la Ley General de Telecomunicaciones, pero esta no es explícita en establecer que las compañías que operan telefonía móvil deban solicitar la inscripción obligatoria, y por tanto tampoco existe una política sobre el almacenamiento y tratamiento de datos personales asociada. Sin embargo, cabe mencionar que el Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones vigente en Chile considera, en su artículo 7º, la definición de usuario de prepago como "suscriptor" de servicios de telecomunicaciones, lo cual solo genera un aporte conceptual al respecto.

### **Australia**

Desde 2017 existe la obligación de registrar las tarjeta SIM prepago (entre 2000 y 2013 también fue obligatorio, pero entre 2013 y 2017 la obligación fue revocada). En 2017, se reactivó la obligación de registro a cargo de la *Australian Communications and Media*.

*Authority* (ACMA) y que exige a las compañías comprobar la identidad de quien compre o active una tarjeta SIM prepago.

En este sentido, la empresa debe registrar los datos de quien compra la tarjeta como de quien la activa. Para comprobar la identidad, la norma australiana establece que podrán solicitarse distintos tipos de documentos (tipo A y tipo B), dependiendo de la cantidad de teléfonos en prepago que tenga el usuario:

- Tener 5 o menos de 5 SIM activas: comprando con tarjeta de crédito o débito, no se requieren documentos de comprobación de identidad, pero si se compra en efectivo es necesario presentar un documento de categoría A o dos documentos de categoría B.
- Tener más de 5 SIM activas: debe presentar dos documentos de categoría A o un documento categoría A más dos documentos distintos de categoría B.

### **Alemania**

Según lo expuesto por Roberts (2021), el registro de SIM prepago en este país es obligatorio, bajo una modalidad denominada *Capture and Store*, donde las empresas almacenan y custodian la información. La Ley de Telecomunicaciones de 2004 *Telekommunikationsgesetz* (TKG), en su artículo 111, establece que toda persona que preste servicios de telecomunicaciones, asigne números de teléfono o conexiones de para números de teléfono asignados por otras partes debe recoger, antes de la activación, el número de teléfono, el nombre y domicilio del titular del número asignado, la fecha de vigencia del contrato, y la fecha de nacimiento en el caso de las personas naturales. El registro y almacenamiento de estos datos es gratuito y los datos deben ser eliminados de los registros después de un año calendario del término del servicio.

### **España**

El registro obligatorio de tarjetas SIM prepago de celulares está vigente desde 2007 con el objetivo de aumentar las capacidades antiterroristas del Estado. De hecho, las compañías ya solicitaban información a los clientes antes de que se reglamentara el registro obligatorio, y la ley contribuyó a regular el tiempo y mecanismos de entrega de datos a las autoridades y su calidad. La Ley No. 25 del 18 de octubre de 2007 sobre la conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, establece que los operadores deben llevar el registro de los clientes. Tener datos incompletos o no entregar la información a las autoridades competentes bajo orden judicial dentro de 72 horas constituyen infracciones graves o muy graves para las empresas operadoras. Igualmente, en su artículo 1, la ley establece que cualquier agente

facultado para solicitar información debe requerirse a través de la correspondiente autorización judicial.

### **Sudáfrica**

La Ley de Intercepción de Comunicaciones y de Entrega de Información relativa a las Comunicaciones del año 2002 (*Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication-related Information Act of 2002*) dispone, en el artículo 40, que es deber de los proveedores de servicios de telecomunicaciones y de los clientes que vendan o entreguen un teléfono móvil o tarjeta SIM, obtener, de quien lo recibe, información como: nombre completo, número de identidad, domicilio personal, comercial o postal y una fotocopia certificada de un documento de identidad con fotografía del usuario. En la misma norma, en el artículo 55, se expresa que las personas que no declaren la pérdida, robo o destrucción de un teléfono celular dentro de siete días pueden ser sancionados.

### **Perú**

En este país es obligatorio el registro de aparatos telefónicos móviles desde 2006, con el objeto de limitar el comercio de teléfonos celulares robados. Para ello se creó el Registro Nacional de Terminales de Telefonía Celular, el cual es centralizado y administrado por el regulador de telecomunicaciones de Perú Osiptel. Roberts (2021), menciona que dicho registro funciona como una "lista negra" del IMEI de los aparatos telefónicos celulares: si el equipo es robado y denunciado como tal la compañía prestadora del servicio de telecomunicaciones bloqueaba la línea.

En 2014, se modificó el reglamento para agregar que las compañías deben incorporar sistemas biométricos para el registro de nuevos usuarios (huella digital) y se prohíbe que las empresas de telefonía celular vendan o activen tarjetas de prepago sin registro del comprador o usuario. Además, la disposición se modificó nuevamente en 2015, prohibiendo, entre otros, que las compañías activen celulares que hayan sido reportados como robados, hurtados o perdidos, y permitiendo que la Policía pueda solicitar al organismo encargado la información de la línea telefónica pero no a los datos del abonado.

Finalmente, y luego de una serie de modificaciones del sistema de registro tanto de SIM como de IMEI, en 2017 se creó el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG), por medio del Decreto Legislativo 133858, el cual reúne y armoniza la legislación sobre la materia y establece la obligatoriedad de registrar al usuario del equipo y de la tarjeta SIM. En enero de 2020 se aprobaron las normas para la

implementación del RENTESEG, con lo cual el Organismo *Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones* (OSIPTTEL) comenzó su implementación.

Dicho esto, entre las experiencias negativas que se observan en el marco del registro de tarjetas SIM están: una gran cantidad de usuarios tuvieron descontento al perder sus servicios al no registrar la SIM; se pueden presentar disminuciones en el acceso a telefonía celular al limitar los puntos de venta de tarjetas SIM; posible surgimiento de los mercados ilegales de tarjetas SIM; y aumento de las preocupaciones de los usuarios sobre su privacidad. Sin embargo, estos factores son superados por las situaciones positivas que se han dado en la práctica, entre ellas: mayor acceso a servicios de gobierno electrónico; portabilidad del número telefónico; mayores oportunidades para el comercio móvil y aumento de la seguridad para sus usuarios, y mayor seguridad en materia de acceso a servicios bancarios<sup>13</sup>.

Aunque de 2019 a 2020 aumentaron de 155 a 157 los países donde es obligatorio el registro de tarjetas SIM de prepago, no se ha encontrado evidencia de que el registro disminuya la criminalidad asociada<sup>14</sup>, en parte porque sólo el 7% de los países ponen a disposición inmediata de las autoridades la información. Sin embargo, si es un hecho que el registro e identificación de tarjetas SIM es una herramienta que aporta a la justicia en el marco de la investigación en procesos judiciales.

Ante esta realidad, el presente proyecto de ley surge como una forma de fortalecer la administración de justicia, en el marco de procesos judiciales penales relacionados al uso de tarjetas SIM y E-SIM, para la comisión de delitos.

## **II. Marco jurídico**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 250 superior, corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. La norma *ibídem*, en los artículos 334 y 365 de la Constitución Política, establece que el Estado intervendrá por mandato de la ley, entre otros, en los servicios públicos y privados, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Por otra parte, la Ley 142 de 1994: "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", modificada parcialmente por la Ley 632 de 2000, refiere la intervención del Estado en los servicios públicos, mientras que la

---

<sup>13</sup> Roberts (2021). Op. Cit.

<sup>14</sup> Roberts (2021). Op. Cit.

Ley 906 artículo 117, establece que los organismos que cumplan funciones de policía judicial actuarán bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, para lo cual deberán acatar las instrucciones impartidas por el Fiscal General, el Vicefiscal, los fiscales en cada caso concreto, a los efectos de la investigación y el juzgamiento.

Igualmente, la Ley 2272 de 2022 "por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones." Se determina que los concesionarios y licenciatarios que presten los servicios de comunicaciones contemplados en la ley suministrarán a la Policía Judicial, los datos de suscriptores y equipos en medio magnético o en la forma que se determine, conforme a la reglamentación establecida. Además, de conformidad con lo establecido en la Ley 1341 de 2009 "por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.", constituye un avance significativo en materia de adaptación normativa del sector TIC a las necesidades cambiantes que requieren de la confluencia de diferentes agentes del sector para proveer a los usuarios todas las modalidades de servicios, contenidos y/o aplicaciones disponibles con ocasión del régimen de habilitación general contenido en dicha ley.

Así mismo, la Ley 1266 de 2008 "Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones", garantiza la protección de los datos suministrados para el manejo de la información, por lo cual es fundamental incluir esta protección en el presente proyecto de ley.

Ahora bien, de acuerdo con los principios que deben orientar la reglamentación de servicios contenidos en las Leyes 72 de 1989, 37 de 1993, 555 de 2000, el Decreto-ley 1900 de 1990 y teniendo en cuenta los desarrollos tecnológicos en materia de telecomunicaciones, la variedad de servicios demandados por los usuarios, la introducción de nuevos servicios, la interacción de redes especializadas, la tendencia a la convergencia, la multiplicidad de operadores en el plano local y nacional y los compromisos suscritos por el Estado en el marco de las distintas organizaciones internacionales del sector de las telecomunicaciones y el comercio de bienes y servicios, se hace necesario adoptar los Planes Técnicos Básicos conforme a estas directrices.

En este ámbito, la Ley de Protección de Datos Personales o Ley 1581 de 2012, reconoce y protege el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos que sean

susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada. Además, la Ley 2157 de 2021, modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, dictando disposiciones generales del Hábeas Data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, la Ley 1712 de 2014, ley de transparencia, tiene como objeto, regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información. Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1130 de 1999, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones está facultada para administrar y presentar proyectos al Gobierno Nacional sobre los Planes Técnicos Básicos y las normas técnicas. También se halla el Decreto 1078 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, compila y racionaliza las normas de carácter reglamentario en materia de comunicaciones.

Por último, en la materia se encuentra la Resolución CRC 5050 de 2016: “Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones”, y las demás regulaciones que la complementen o sustituyan, la cual se incluye en las disposiciones de la presente iniciativa legislativa.

En conclusión, a pesar del robusto marco normativo existente en Colombia frente a la regulación de la telecomunicaciones, hay una evidente problemática relacionada a la falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM que ha sido aprovechado por la delincuencia para cometer conductas punibles, en especial frente a delitos como la extorsión y el secuestro, donde la ausencia de información sobre el usuario final de la tarjeta SIM y E-SIM propicia la impunidad del victimario al no poder ser identificado. El uso de celulares en el mundo ha aumentado exponencialmente con el pasar de los años y la mayoría de países no cuenta con un marco normativo que brinde información precisa y oportuna sobre el usuario de la tarjeta SIM o E-SIM a las autoridades. Sin embargo, la mayoría de países que poseen registros relacionados a tarjetas SIM y E-SIM ponen la responsabilidad de la recolección y conservación de los datos en cabeza de las empresas prestadoras de los servicios de telecomunicaciones. Esta realidad nacional e internacional evidencia la necesidad de aprobar el presente proyecto de ley para permitir el registro e identificación de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM, brindando mayores herramientas a las autoridades durante el proceso de investigación y judicialización.

### **III. Antecedentes del Proyecto.**

- Proyecto de Ley 283 de 2022 “Por la cual se crea el registro de abonados celulares activos y se dictan otras disposiciones.
-

#### IV. Conflicto de interés

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, para que se configure un conflicto de intereses los congresistas deberán estar incurso en:

- a. *“Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;*
- b. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;*
- c. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

El mismo artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 dispone:

*“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) 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...”*

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la ley 5 de 1992, el suscrito no encuentra circunstancia de impedimento al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de ley, por ser una reforma general, abstracta e impersonal.

Por las consideraciones presentadas, se pone en consideración del Senado de la República el proyecto de ley *“Por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace y se dictan otras disposiciones”*, para su trámite.

Cordialmente,

  
**ARIEL AVILA**  
Senador de la República