



Radicado:	2025531068
Fecha:	24/09/2025 3:56:58 P. M.
Proceso:	2000 DISEÑO REGULATORIO
Destino:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Asunto:	COMENTARIOS Y OBSERVACIONES FRENTE AL PROYECTO DE LEY 038 DE 2025 CÁMARA

Rad. 2025201840
Cod. 2000
Bogotá, D.C.

Honorables Representantes
JULIO ROBERTO SALAZAR
HAIVER RINCÓN

Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Dirección: Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 527B, Edificio Nuevo del Congreso
Correos electrónicos: julio.salazar@camara.gov.co; haiver.rincon@camara.gov.co;
comision.sexta@camara.gov.co

REF: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

Honorables Representantes:

Reciban un atento saludo de parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). Dado el Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia» (en adelante, Proyecto de Ley), que actualmente se adelanta en esa instancia legislativa, esta Comisión se permite presentar sus observaciones al respecto.

En primer lugar, se hace necesario resaltar que ya en una oportunidad anterior¹, esta Comisión se había pronunciado sobre el Proyecto de Ley 535 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia». Considerando que el Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara pretende introducir las mismas medidas contenidas en el Proyecto de Ley 535 de 2025 Cámara, en esta comunicación la CRC reitera las observaciones generales y particulares realizadas sobre las medidas que pretendidas.

¹ Oficio del 14 de abril de 2025 con radicado CRC 2025511445.

Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

1. Comentarios generales

De la lectura del Proyecto de Ley y su respectiva exposición de motivos, se observa que su objetivo principal es proponer mecanismos para mitigar, prevenir y contrarrestar los riesgos en materia de seguridad en la prestación de servicios móviles, en especial el uso indebido de tarjetas SIM. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión considera que ya existen en el ordenamiento jurídico múltiples disposiciones que tienen como propósito prevenir y mitigar la comisión de delitos mediante el uso indebido de los servicios de comunicaciones móviles.

En efecto, el artículo 3 de la **Resolución 912 de 2008**, expedida por la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN), dispone que los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST), al activar una línea telefónica, deben registrar de inmediato en sus respectivas bases de datos: (i) nombres y apellidos completos del suscriptor o usuario (persona natural o autorizada); (ii) número de identificación; (iii) tipo de documento de identificación; (iv) número de móvil o línea telefónica fija; número ID y Flota (si aplica). Asimismo, deben registrar, posteriormente, la dirección, ciudad, departamento y teléfono de residencia del suscriptor o usuario, y la fecha de activación. A su vez, se establece que la vigilancia del cumplimiento de este deber está en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).

Por su parte, los numerales 12 y 13 del artículo 95 del **Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana**², disponen que, conductas como la activación de líneas telefónicas y *SimCards*, sin que el usuario haya suministrado al prestador del servicio los datos biográficos en el momento de la activación, constituyen comportamientos que afectan la seguridad de las personas y sus bienes relacionados con equipos terminales móviles (ETM).

A su vez, la **Ley 1266 de 2008**³ responsabiliza a los operadores de telecomunicaciones en fortalecer los mecanismos y procesos físicos, electrónicos o de cualquier naturaleza, para establecer la identidad plena de los titulares de información, así como reportar o tratar información comprobable que cumpla el principio de veracidad⁴ y los deberes asociados a este principio, en cuanto a la calidad de los registros de los datos suministrados a los operadores de información⁵.

² Ley 1801 de 2016.

³ «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.»

⁴ «Principio de veracidad o calidad de los registros o datos. La información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error;». Literal a) del artículo 4 de la Ley 1266 de 2008.

⁵ Según el literal c) del artículo 3 de la Ley 1266 de 2008, se denomina operador de información a «la persona, entidad u organización que recibe de la fuente datos personales sobre varios titulares de la información, los administra y los pone en conocimiento de los usuarios bajo los parámetros de la presente ley. Por tanto el operador, en cuanto tiene acceso a información personal de terceros, se sujeta al cumplimiento de los deberes y responsabilidades previstos para garantizar la protección de los derechos del titular de los datos. Salvo que el operador sea la misma fuente de la información, este no tiene relación comercial o de servicio con el titular y por ende no es responsable por la calidad de los datos que le sean suministrados por la fuente;»

Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

Aunado a todo lo anterior, la regulación de la CRC ha previsto disposiciones encaminadas a prevenir situaciones de fraude o suplantación de los usuarios. En tal sentido, el artículo 2.1.10.7 de la **Resolución CRC 5050 de 2016** dispone que los PRST tienen la obligación de hacer uso de herramientas tecnológicas adecuadas para prevenir que se cometan fraudes al interior de sus redes y deben hacer controles periódicos respecto a la efectividad de estos mecanismos. En la misma línea, el artículo 2.1.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece, entre otras, la obligación de los usuarios de: i) no cometer ni ser partícipes de fraudes en el uso del servicio; ii) suministrar información verdadera al proveedor de servicios móviles con el cual suscribe el contrato; y iii) hacer uso adecuado de las redes, de los servicios y de los equipos necesarios para su prestación.

Adicionalmente, el **Decreto 4768 de 2011**, expedido por el Ministerio de Justicia y el Derecho y el MinTIC, establece medidas para restringir el uso de dispositivos de telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Con estas medidas se faculta al MinTIC para que autorice al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) a inhibir o bloquear las señales de transmisión, recepción y control de los PRSTM en los establecimientos carcelarios y penitenciarios definidos por el INPEC, cuando existan motivos fundados para inferir que desde su interior se realizan amenazas, estafas, extorsiones y otros hechos constitutivos de delito mediante la utilización de dispositivos de telecomunicaciones⁶, además de poder ordenarle a los PRSTM que restrinjan o eliminen estas señales en los centros penitenciarios y carcelarios que el INPEC defina.

En la misma línea, el **Decreto 0851 de 2024**⁷, en cuya expedición colaboró activamente esta entidad, se introdujeron al ordenamiento jurídico disposiciones tendientes a articular esfuerzos entre el sector justicia, MinTIC y los PRSTM para fortalecer las estrategias para la prevención del delito de extorsión, mediante la implementación de tecnologías y procedimientos técnicos para el control de las comunicaciones dentro de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, que buscan facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1908 de 2018. Así, se establece que el INPEC, en articulación con el Ministerio de Justicia, podrá solicitar a los PRSTM el bloqueo del número de identificación IMEI⁸ de los ETM y el número de identificación IMSI⁹ de los módulos SIM (tarjeta o *eSIM*) y su equivalente en otras tecnologías, que hayan sido identificadas estableciendo comunicaciones no autorizadas dentro de un establecimiento de reclusión del orden nacional¹⁰.

⁶ Artículo 1 del Decreto 4768 de 2011.

⁷ «Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la restricción de comunicaciones no autorizadas al interior de Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), se adicionan unos artículos al Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, y se modifican y derogan disposiciones del Título 11 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015».

⁸ «IMEI: Por su sigla en inglés, International Mobile Equipment Identity -Identidad internacional de equipo móvil-. Código de quince (15) dígitos pregrabado en los equipos terminales móviles que los identifica de manera específica.» Artículo 1 del Decreto 0851 de 2024.

⁹ «IMSI: Por su sigla en inglés International Mobile Subscriber Identity -Identidad Internacional del Abonado Móvil-. Código único que identifica a cada abonado del servicio de telefonía móvil en el estándar GSM y en redes de nueva generación, y que adicionalmente permite su identificación a través de la red. El código se encuentra grabado electrónicamente en la tarjeta SIM.» *ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

Finalmente, la CRC recientemente expidió la **Resolución CRC 7684 de 2025** como resultado de la segunda fase del proyecto «Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles»¹¹. Con la expedición de dicha resolución, es obligación de los PRST, previo a activar y prestar sus servicios, recolectar y registrar los datos de identificación de los usuarios de la modalidad prepago. En igual sentido, se establece el deber de los usuarios que adquieran una nueva SIM card en modalidad prepago de registrar sus datos ante el operador, quien verificará la información antes de activar el servicio, garantizando un proceso más seguro y eficiente. Esta medida permitirá contar con información de la titularidad de las líneas en modalidad prepago debidamente actualizada.

La medida regulatoria sobre la titularidad de las líneas prepago y la actualización de datos tiene como objetivo principal asegurar la correcta identificación de los usuarios, garantizando la transparencia y, sobre todo, la seguridad en el uso de los servicios de telecomunicaciones.

Para ello, se establece que los operadores deben verificar, en tiempo real, la coincidencia de los documentos de identificación proporcionados por los usuarios, ya sean personas naturales o jurídicas. Esto contribuye a evitar fraudes y a mejorar la fiabilidad de la información que reciben los operadores de parte de los usuarios. Asimismo, se prohíbe que los operadores registren las *SIM Card* a nombre de comercializadores, que son los agentes encargados de la distribución y venta de estos elementos.

También, como parte de estas medidas, se estableció la obligación de los PRST de realizar campañas informativas semestrales sobre la importancia de que los usuarios registren correctamente sus líneas prepago, así como también de mantener actualizados sus datos personales. Estas medidas consolidan un marco regulatorio que facilita el cumplimiento de las distintas normas antes señaladas encaminadas a garantizar que se cuente con la información de los usuarios de los servicios móviles y, en la misma línea, propende por la efectividad de los procesos de registro de los datos de los usuarios ante los operadores.

Por otro lado, de acuerdo con los estudios y las evaluaciones que se han realizado en el marco de la segunda fase del proyecto «Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles»¹², la CRC ha concluido que la implementación de sistemas de verificación biométrica enfrenta retos concretos de diversa índole. En primer lugar, en tanto que puede ser costosa no solo para los operadores sino para los usuarios. Los equipos y la tecnología necesarios para la recopilación y verificación de los datos biométricos suponen un gasto adicional, y no todos los usuarios tienen acceso a dispositivos compatibles con este tipo de verificación. Esto podría generar barreras tecnológicas, especialmente en zonas con menor conectividad o donde las personas no cuentan con teléfonos inteligentes con capacidad para hacer este tipo de autenticación, dificultando el acceso a los servicios.

Así las cosas, existen otros mecanismos de verificación, como la validación de documentos de identificación a partir de bases de datos oficiales y los sistemas de verificación en tiempo real, que

¹¹ Los documentos asociados a dicho proyecto se encuentran disponibles en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17-1>

¹² Los documentos asociados a dicho proyecto se pueden acceder a través de <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17-1>

Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

permiten garantizar la seguridad sin recurrir a los datos biométricos. Estos métodos son más accesibles, fáciles de implementar y, a su vez, pueden ofrecer una protección adecuada sin los desafíos técnicos y éticos que pueden tener los sistemas biométricos, manteniendo un equilibrio entre la seguridad, la accesibilidad y la protección de los derechos de los usuarios.

En conclusión, como se explicó detalladamente, actualmente en el ordenamiento existen diversas normas que disponen herramientas y mecanismos para efectos de prevenir y mitigar la comisión de conductas delictivas mediante el uso de las redes y los servicios de telecomunicaciones. Por este motivo, esta Comisión considera que en el presente caso el proyecto de ley en cuestión podría generar duplicidad normativa, sin que existan motivos para suponer que ello contribuiría a lograr un impacto positivo frente a los objetivos inicialmente perseguidos. Es por lo anterior que esta Comisión respetuosamente considera que el proyecto de ley en cuestión no resulta conveniente, ni oportuno, ni eficaz para alcanzar el propósito de disminuir la comisión de delitos mediante el uso de servicios de telecomunicaciones móviles.

Adicional a lo hasta acá mencionado, y considerando el objetivo del Proyecto de Ley de fortalecer la seguridad pública y la protección de los datos personales en Colombia, esta Comisión pone de presente que de acuerdo con estudios realizados recientemente por el regulador¹³, se ha identificado que uno de los mayores desafíos que enfrenta la sociedad en materia de seguridad está relacionado con las acciones irregulares orientadas al fraude cibernético, en las cuales se hace uso de llamadas de voz y mensajes cortos de texto (SMS) para ejecutar campañas maliciosas que buscan persuadir a los usuarios para estafarlos o captar sus datos personales para posteriormente suplantar su identidad.

En ese sentido, la CRC extiende el llamado para que, desde el legislativo, se trabaje en una estrategia conjunta e intersectorial que más allá de mitigar el fenómeno extorsivo, permita resolver aquellas problemáticas en materia de seguridad informática que además de no contar con un respaldo legislativo ajustado a las modalidades de fraude que enfrentan actualmente las víctimas, corresponden con aquellas que mayor afectación y crecimiento presentan en los últimos años.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que se insista en dar curso al trámite legislativo, con el objetivo de propender por la seguridad jurídica y la coherencia y eficacia del ordenamiento jurídico, esta Comisión pone a su consideración los siguientes comentarios particulares sobre aspectos específicos del articulado del proyecto.

2. Comentarios específicos sobre el articulado del proyecto de ley

Sobre el «Artículo 1. Objeto»

En este apartado, la CRC recomienda delimitar el objeto de la ley. De conformidad con la exposición de motivos, el problema identificado gira alrededor de los riesgos en materia de seguridad en la prestación de servicios móviles, en especial el uso indebido de tarjetas SIM. Por esta razón, el

¹³ CRC. 2025. «IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS PARA MITIGAR EL FRAUDE CIBERNÉTICO POR MEDIO DE SERVICIOS MÓVILES». Disponible para consulta en el enlace: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-1>



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

objeto la redacción del artículo debería estar enfocada específicamente en el asunto particular que justifica el proyecto. En este sentido, se recomienda que el texto del artículo en el que se consagra el objeto del proyecto se refiera, en términos generales, a la adopción de medidas para prevenir, reducir y vigilar y sancionar el uso indebido de tarjetas SIM, sin especificar las medidas específicas, pues estas son desarrolladas con posterioridad.

Adicionalmente, esta Comisión considera importante hacer referencia al hecho de que la legislación propuesta, al ser aplicable sobre el uso de tarjetas SIM, se debe referir tanto a aquellas que son físicas, como virtuales (eSIM); motivo por el cual se incluye una redacción en ese sentido.

Artículo 1 (Texto Actual)	Artículo 1 (Texto Propuesto)
<p>ARTICULO 1°. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene como finalidad establecer la obligación para todos los usuarios de telefonía móvil de personalizar las tarjetas SIM, así como la creación y regulación de la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM. El propósito de esta ley es asegurar la correcta identificación. Autenticación y trazabilidad de las tarjetas SIM en circulación en el país, combatir el uso fraudulento de las tarjetas SIM y prevenir actividades ilícitas relacionadas con las telecomunicaciones, proteger la privacidad y seguridad de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y a garantizar el cumplimiento de las normativas relacionadas con la protección de datos personales y privacidad.</p>	<p>ARTICULO 1°. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene como finalidad establecer un conjunto de medidas para prevenir, reducir, vigilar y sancionar el uso indebido de tarjetas SIM y otros comportamientos que afecten la seguridad de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones móviles.</p> <p><u>Para todos los efectos de la presente Ley, el uso del término «tarjetas SIM», referirá a aquellas que pueden ser tanto físicas como virtuales (eSIM.)</u></p>

Sobre el «Artículo 2. Definiciones»

Sobre este artículo, la CRC recomienda alinear las definiciones utilizadas en el Proyecto de Ley con aquellas que ya han sido establecidas por esta Comisión en el Título I de Definiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016; lo anterior con el fin de contar con un marco legislativo que esté alineado con la normatividad sectorial vigente. Específicamente se sugiere sustituir las definiciones de «Tarjeta SIM», «Operadores de Telecomunicaciones» y «Número IMEI» por las correspondientes a «SIM», «Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles» e «IMEI» respectivamente.

Adicionalmente, se sugiere eliminar del proyecto las siguientes definiciones:

- «Usuario» en la medida en que actualmente ya existe una definición legal establecida en



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278

Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

numeral 3 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor¹⁴, y una definición regulatoria específica en materia de servicios de comunicaciones establecida en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁵. Por estas razones, no es necesario incluir una nueva definición sobre el asunto. Sumado a lo anterior, la definición propuesta en el proyecto se circunscribe únicamente a titulares de tarjetas SIM, lo que podría limitar las medidas de protección propuestas en la ley.

- «Fraude telefónico» debido a que su redacción actual carece de precisión lo que podría conllevar a dificultades en su interpretación y aplicación. En particular, se debe señalar que la definición está limitada a conductas relacionadas con el uso no autorizado de tarjetas SIM, sin embargo, no todos los comportamientos comúnmente considerados fraudulentos están asociados al uso indebido de tarjetas SIM.
- «Protección de datos personales» puesto que la definición propuesta limita su ámbito a la base de datos de tarjetas SIM cuya creación se pretende, lo que puede generar problemas de interpretación con las normas que actualmente componen el régimen general de protección de datos personales, consagrado en la Ley 1266 de 2008, la Ley 1581 de 2012, la Ley 2300 de 2023 y el Decreto 1377 de 2013, cuyas medidas de protección abarcan todo lo relacionado con el tratamiento de los datos personales en cualquier ámbito.
- «Suplantación de identidad» puesto que la definición en su forma actual estaría introduciendo en el ordenamiento jurídico un nuevo delito, sin embargo, ya existe en el artículo 296 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, un tipo penal específico denominado «Falsedad personal», conducta que abarca lo que comúnmente se conoce como suplantación de identidad.

Adicionalmente, la definición propuesta hace referencia a actividades ilícitas que afectan la seguridad pública, lo que nuevamente podría conllevar dificultades en la interpretación y aplicación de las disposiciones de la ley en la medida en que actualmente el Título XII del Código Penal tipifica los denominados «Delitos contra la Seguridad Pública», dentro de los que se encuentran el concierto para delinquir, el terrorismo, la tenencia fabricación y tráfico de sustancias peligrosas, armas y municiones de uso restringido, armas químicas, biológicas y nucleares, entre otras múltiples conductas específicas en las que, en términos generales, el bien jurídicamente tutelado está relacionado con afectaciones de alto impacto sobre el interés u orden público o social.

Finalmente, se destaca que la definición propuesta está atada únicamente al uso de tarjetas SIM, lo que dejaría de lado otro tipo de conductas que no utilicen esta tecnología pero que puedan ser igualmente nocivas.

¹⁴ «3. Consumidor o usuario. Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario.»

¹⁵ «USUARIO DEL SERVICIO DE COMUNICACIONES: Persona natural o jurídica consumidora de servicios de comunicaciones.»



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia» Página 8 de 19

Artículo 2 (Texto Actual)	Artículo 2 (Texto Propuesto)
<p>ARTICULO 2º DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tarjeta SIM: Dispositivo electrónico utilizado para autenticar a los usuarios en las redes móviles. Está asociado a un número telefónico y posee un identificador único (ICCID). Puede ser de tipo físico o electrónico (E-SIM). Su función principal es habilitar el acceso a servicios de telecomunicaciones móviles y garantizar la autenticación del usuario ante el operador. - Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNSC): Sistema centralizado y seguro administrado por las autoridades competentes, encargado de almacenar la información detallada de las tarjetas SIM activas en el país, incluyendo datos personales de los usuarios a quienes están asociadas. - Operadores de Telecomunicaciones: Entidades o empresas autorizadas por el Estado para prestar servicios de telefonía móvil en Colombia. Estas entidades tienen la responsabilidad de la comercialización, activación, registro y actualización de las tarjetas SIM, asegurando que las mismas estén debidamente registradas en la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNSC) y que se cumpla con los requisitos legales establecidos para su uso. - Usuario: Persona natural o jurídica titular de una tarjeta SIM, cuya información personal será registrada y almacenada en la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNSC). - Autenticación Biométrica: Proceso de verificación de identidad que utiliza características biométricas únicas del individuo, como huellas dactilares, reconocimiento facial, iris o voz, con el fin de autenticar al usuario de manera confiable. - Fraude Telefónico: Actividad ilegal que involucra el uso no autorizado de una tarjeta SIM, con el objetivo de cometer delitos como extorsión, fraude financiero, secuestro, robo de identidad o cualquier otro tipo de actividad ilícita. - Interoperabilidad: Capacidad de los sistemas de telecomunicaciones, la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNSC) y las autoridades competentes para intercambiar, verificar y acceder a la información registrada en tiempo real, de manera eficiente, para permitir la 	<p>ARTICULO 2º DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SIM: Módulo de identidad del abonado (por sus siglas en inglés). Dispositivo electrónico físico o virtual que almacena información técnica de la red, así como también la información de identificación de una cuenta de servicios de telecomunicaciones. - PROVEEDOR DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES (PRSTM): Persona jurídica responsable de la operación de redes y/o de la provisión de servicios de telecomunicaciones móviles a terceros. - IMEI: Identificador Internacional del Equipo Móvil (por sus siglas en inglés). Código de quince (15) dígitos pregrabado en los equipos terminales móviles que lo identifica de manera específica. Este número es utilizado para verificar la legalidad del dispositivo al momento de su activación en la red.



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia» Página 9 de 19

<p>supervisión, control y ejecución de medidas de seguridad y judiciales en el marco de la ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección de Datos Personales: Conjunto de medidas jurídicas, técnicas y organizativas que tienen como fin garantizar la privacidad, integridad y seguridad de la información personal registrada en la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNSC). - Suplantación de Identidad: Acción delictiva que consiste en la falsificación o manipulación de la identidad de una persona, con el fin de acceder de manera fraudulenta a servicios o recursos. En el contexto de esta ley, la suplantación de identidad se refiere al uso de tarjetas SIM registradas a nombre de un individuo distinto, con fines delictivos como el fraude, extorsión, o actividades ilícitas que afectan la seguridad pública. - Número IMEI: Identificador único de cada dispositivo móvil, que permite su registro y seguimiento dentro de las redes de telecomunicaciones. Este número es utilizado para verificar la legalidad del dispositivo al momento de su activación en la red y se almacena en la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNSC) para asegurar su trazabilidad y evitar el uso de equipos ilícitos. 	
---	--

Sobre el «Artículo 3. Obligatoriedad de la identificación de la tarjeta SIM»

Como se señaló en el aparte de comentarios generales, la CRC llama la atención sobre el hecho de que el objetivo que se persigue con la adopción del presente artículo es el mismo bajo el cual se expidieron algunas de las medidas adoptadas por la CRC mediante Resolución CRC 7684 de 2025 antes mencionada.

En efecto, el artículo 4 de la mencionada resolución, que adicionó el artículo 2.1.3.3 a la Resolución CRC 5050 de 2016 estableció el procedimiento para la activación de servicios móviles en la modalidad prepago, quedando de la siguiente forma:

«ARTÍCULO 2.1.3.3 PROCEDIMIENTO PARA LA ACTIVACIÓN DE SERVICIOS MÓVILES EN LA MODALIDAD PREPAGO. Los operadores deberán implementar y cumplir con el siguiente procedimiento para la activación de los servicios móviles en la modalidad prepago:

2.1.3.3.1 Adquisición de las SIM físicas o SIM virtuales: Los usuarios podrán adquirir las SIM físicas o SIM virtuales mediante los canales de distribución y comercialización autorizados por el operador, quien deberá informarle de manera clara, utilizando el medio que considere idóneo, sobre la obligatoriedad de suministrar sus datos de identificación para la verificación de su identidad y el registro de esta información en sus bases de datos, antes de la activación de los servicios móviles.



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278

Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

2.1.3.3.2 Proceso de activación de los servicios móviles en la modalidad prepago: El proceso de activación de los servicios móviles comenzará con la primera interacción de la SIM con la red, que ocurre cuando esta es insertada o activada en un equipo terminal móvil (ETM) y es reconocida por la red del operador. Hasta que el proceso de activación no se complete de manera exitosa, conforme las etapas descritas a continuación, el operador no podrá activar los servicios de comunicaciones prepago.

2.1.3.3.3 Recolección de datos de identificación del usuario de los servicios móviles en la modalidad prepago: El operador deberá solicitar al usuario de los servicios móviles en la modalidad prepago, utilizando el mecanismo que considere idóneo para tal fin, como mínimo los siguientes datos:

- a) Tipo de documento de identificación,
- b) Número del documento de identificación,
- c) Fecha de expedición del documento.

En caso de que el dato biográfico de nombres y apellidos no puedan ser obtenidos por el operador mediante herramientas idóneas de validación, dicho dato deberá ser suministrado por el usuario.

2.1.3.3.4 Verificación de los datos de identificación del usuario de servicios móviles en la modalidad prepago: El operador deberá verificar en tiempo real, utilizando el mecanismo que considere idóneo, la coincidencia del tipo, número y fecha de expedición del documento de identificación del usuario sea persona natural o jurídica. En el caso de extranjeros cuyo documento de identificación sea el Pasaporte, el operador deberá realizar el registro de la información del usuario y, en todo caso, podrá utilizar los mecanismos que estén a su alcance para realizar la posterior validación de dicha información.

2.1.3.3.5 Rechazo por inconsistencias en la información suministrada por el usuario: Si el tipo, número y fecha de expedición del documento de identificación proporcionados por el usuario que adquiere la SIM no coinciden, el operador no podrá activar los servicios móviles. En estos casos, el operador, utilizando el medio que elija, deberá informar al usuario que el proceso de activación no concluyó de manera exitosa y que deberá iniciarlo nuevamente.

2.1.3.3.6 Registro y notificación de activación de los servicios: Una vez validados los datos de identificación del usuario, el operador deberá: (i) registrar la información en sus bases de datos; y (ii) informar al usuario, mediante mensaje de texto (SMS) dirigido al número de la línea telefónica móvil registrada, sobre la finalización exitosa del proceso de activación de los servicios móviles y la validación de los datos registrados.

El operador deberá guardar evidencia del envío del mensaje de texto (SMS) al usuario por un término de tres (3) años.» (SFT)

Nótese entonces que la regulación CRC ya contempla medidas que permiten la identificación de los usuarios de SIM prepago, que son precisamente los sujetos sobre los cuales recae la necesidad de identificación (la información de los usuarios postpago ya es obtenida por los PRST para constituir la relación contractual).



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia» Página 11 de 19

Adicionalmente, es importante resaltar que, más allá de la duplicidad normativa que implicaría la adopción del artículo 3 del Proyecto de Ley, la regulación expedida por la CRC en esta materia es significativamente más específica y técnica. Dicha regulación ha sido construida con un conocimiento profundo de los procesos, sistemas y realidades operativas de PRSTM, lo cual permite que su aplicación sea efectiva, verificable y armónica con el funcionamiento del sector.

En ese sentido, imponer desde la ley una medida genérica ya regulada con mayor detalle por la autoridad especializada no solo genera inseguridad jurídica, sino que puede poner en riesgo la coherencia y la implementación eficiente del procedimiento actualmente vigente, establecido mediante la Resolución CRC 7684 de 2025.

Así mismo, con el ánimo de dimensionar los costos necesarios para adoptar medidas como la propuesta, es importante mencionar que de acuerdo con información que recogió la CRC en el marco del proyecto regulatorio de «Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles»¹⁶, se encontró que la adopción de medidas para el registro y validación de identidad de los usuarios requería una inversión que triplicaba los costos en los que incurrían los operadores previo a la adopción de la Resolución CRC 7684 de 2025; esto, advirtiendo que dichas medidas no incluían la adopción de mecanismos de recolección de datos biométricos, los cuales se prevee representen un costo igualmente significativo.

Dejando a salvo lo anterior, y en caso de que se decida mantener el artículo 3 bajo estudio, esta Comisión sugiere modificaciones que tienen por propósito alinear el contenido a las definiciones previamente sugeridas.

Así mismo, se recomienda incluir un párrafo que indique el procedimiento y plazo que deberá aplicarse para identificar a los titulares de aquellas SIM que se encuentren activadas a la fecha de entrada en vigor de la Ley y cuyos datos no hubieran sido registrados con anterioridad.

Artículo 3 (Texto Actual)	Artículo 3 (Texto Propuesto)
<p>ARTICULO 3°. OBLIGATORIEDAD DE LA IDENTIFICACIÓN DEL TITULAR DE LA TARJETA SIM. Todo operador de servicios de telefonía móvil deberá registrar obligatoriamente, en una plataforma digital segura, la identidad del usuario final al momento de la adquisición de una tarjeta SIM. Este registro deberá incluir, como mínimo, el nombre completo, el tipo y número de identificación del titular (Cédula de Ciudadanía, Cédula de Extranjería, Pasaporte, o Tarjeta de Identidad), así como cualquier otro dato adicional que permita verificar la identidad del usuario según lo establecido en la normativa vigente.</p>	<p>ARTICULO 3°. OBLIGATORIEDAD DE LA IDENTIFICACIÓN DEL TITULAR DE LA TARJETA SIM. Todo PRSTM deberá registrar obligatoriamente, en una plataforma digital segura, la identidad del usuario final al momento de la adquisición de una tarjeta SIM. Este registro deberá incluir, como mínimo, el nombre completo, el tipo y número de identificación del titular (Cédula de Ciudadanía, Cédula de Extranjería, Pasaporte, o Tarjeta de Identidad), así como cualquier otro dato adicional que permita verificar la identidad del usuario según lo establecido en la normativa vigente.</p>

¹⁶ CRC.2024. Documento Soporte. Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles. Disponible para consulta en el enlace: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17-1/Propuestas/documento-soporte-medidas-moviles-fase-2-2000-38-3-17-1.pdf>



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

<p>PARÁGRAFO 1°. Queda expresamente prohibida la venta de tarjetas SIM que no hayan sido debidamente personalizadas con los datos completos y correctos del adquirente, conforme a los requisitos establecidos por esta ley. Los operadores serán responsables de asegurar que todas las tarjetas SIM activadas y en circulación estén correctamente registradas, y podrán enfrentar sanciones en caso de incumplimiento de estas disposiciones.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Los operadores deberán garantizar que el proceso de personalización e identificación sea transparente y accesible, y que los usuarios sean informados sobre el uso adecuado de sus datos personales, garantizando así la protección de la privacidad y el cumplimiento de las normativas nacionales e internacionales sobre datos personales.</p>	<p>PARÁGRAFO 1°. Queda expresamente prohibida la venta de tarjetas SIM que no hayan sido debidamente personalizadas con los datos completos y correctos del adquirente, conforme a los requisitos establecidos por esta ley. Los PRSTM serán responsables de asegurar que todas las tarjetas SIM activadas y en circulación estén correctamente registradas, y podrán enfrentar sanciones en caso de incumplimiento de estas disposiciones.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Los PRSTM deberán garantizar que el proceso de personalización e identificación sea transparente y accesible, y que los usuarios sean informados sobre el uso adecuado de sus datos personales, garantizando así la protección de la privacidad y el cumplimiento de las normativas nacionales e internacionales sobre datos personales.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. Los PRSTM deberán registrar la información asociada a las tarjetas SIM que a la fecha de expedición no cuenten con información registrada en un término máximo de un (1) año con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.</p>
---	---

Sobre el «Artículo 4. Creación de la base de datos nacional de registro de tarjetas SIM»

Como se señaló en los comentarios generales sobre el proyecto, esta Comisión no considera conveniente la creación de una base de datos de tarjetas SIM, en la medida en que actualmente existen distintas normas que obligan a los PRSTM a identificar y registrar a los usuarios a quienes prestan sus servicios en las distintas modalidades, de modo que es deber de los PRSTM contar con dicha información, a lo que se suma que ante el eventual relevo tecnológico de las tarjetas SIM para la prestación de servicios, dicha base resultaría obsoleta y perdería eficacia.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que se mantenga la intención de crear la mencionada base de datos, desde una perspectiva de eficacia normativa, someter su administración a una gestión conjunta entre el MinTIC y la CRC podría no ser la alternativa más eficiente en términos de implementación, pues la necesidad de coordinación entre las dos entidades podría incrementar los tiempos de puesta en funcionamiento de la base, lo anterior aunado al hecho de que no corresponde a la naturaleza de una entidad del orden ejecutivo el hecho de contar con bases de datos que almacenen los datos personales de la totalidad de usuarios de servicios móviles del país.

Por tanto, considerando que el Proyecto de Ley se encuentra motivado en la necesidad de facilitar el acceso a la información por parte de autoridades judiciales, propone esta Comisión que sea la



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

Dirección de Investigación Criminal e Interpol – DIJIN, como organismo policivo encargado de la investigación de delitos, la entidad responsable de la administración del registro en comento.

De forma subsidiaria, se sugiere que, en la misma forma en que opera actualmente la base de datos administrativa para el control de Equipos Terminales Móviles, el administrador de la base de datos nacional de tarjetas SIM sea un tercero seleccionado y contratado conjuntamente por los PRSTM. En todo caso, se sugiere que aspectos tales como su implementación, operación, acceso, uso, consulta, actualización, seguridad y supervisión, entre otros, sean objeto de reglamentación por parte de la CRC.

Artículo 4 (Texto Actual)	Artículo 4 (Texto Propuesto)
<p>ARTICULO 4. CREACIÓN DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DE REGISTRO DE TARJETAS SIM. Créase la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNTS), que estará bajo la administración conjunta de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC). Esta base de datos centralizada almacenará la información de las tarjetas SIM activas en el país, incluyendo los datos personales de los usuarios a quienes están asignadas, como nombre, identificación, dirección, así como la información de la tarjeta SIM, incluyendo su ICCID, IMEI, tipo de tarjeta (física o electrónica), y el estatus de la misma. Además, se almacenará el historial de activación de cada tarjeta, detallando fechas, ubicaciones y modificaciones relevantes</p>	<p>ARTICULO 4. CREACIÓN DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DE REGISTRO DE TARJETAS SIM. Créase la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNTS), que estará bajo la administración de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN). Esta base de datos centralizada almacenará la información de las tarjetas SIM activas en el país, o la tecnología que las reemplace, incluyendo los datos personales de los usuarios a quienes están asignadas, como nombre, identificación, dirección, así como la información de la tarjeta SIM, incluyendo su ICCID, IMEI, tipo de tarjeta (física o electrónica), y su estatus. Además, se almacenará el historial de activación de cada tarjeta, detallando fechas, ubicaciones y modificaciones relevantes.</p> <p>La implementación, operación, acceso, uso, consulta, actualización, seguridad y supervisión de la base de datos a que se refiere este artículo serán objeto de regulación por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.</p>

Sobre el «Artículo 5º. Estructura y contenidos de la Base de Datos Nacional de Registro de tarjetas SIM»

Se sugiere que el contenido y estructura de la base de datos en cuestión sea objeto de reglamentación por parte de la CRC, lo que garantizaría que en su implementación y operación se reconozca la necesidades y condiciones técnicas a que están sujetos los PRSTM .

Artículo 5 (Texto Actual)	Artículo 5 (Texto Propuesto)
<p>ARTICULO 5º. ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DE REGISTRO DE TARJETAS SIM. La Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNTS) será un sistema</p>	<p>ARTÍCULO 5º. ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DE REGISTRO DE TARJETAS SIM. La Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNTS) será un sistema</p>



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278

Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia» Página 14 de 19

Artículo 5 (Texto Actual)	Artículo 5 (Texto Propuesto)
<p>centralizado y seguro que almacenará la siguiente información esencial para garantizar la trazabilidad, la seguridad y el control de las tarjetas SIM en circulación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Datos de la tarjeta SIM: <ul style="list-style-type: none"> o ICCID (Identificador único de la tarjeta SIM). o Número de teléfono asociado. o Estado de la tarjeta SIM (activada, bloqueada, cancelada, etc.). o Fecha de activación y desactivación. 2. Datos del Usuario <ul style="list-style-type: none"> o Nombre completo. o Tipo y número de identificación (Cédula de Ciudadanía, Cédula de Extranjería, Pasaporte o Tarjeta de Identidad) o Dirección de residencia. o Correo electrónico. o Otros datos relevantes según la normativa vigente. 3. Historial de la tarjeta SIM: <ul style="list-style-type: none"> o Registro de cambios de estado (activaciones, bloqueos, transferencias de titularidad). o Información de operadores de telecomunicaciones que gestionaron la tarjeta SIM. 	<p>centralizado y seguro que almacenará la siguiente información esencial para garantizar la trazabilidad, la seguridad y el control de las tarjetas SIM en circulación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Datos de la tarjeta SIM: <ul style="list-style-type: none"> o ICCID (Identificador único de la tarjeta SIM). o Número de teléfono asociado. o Estado de la tarjeta SIM (activada, bloqueada, cancelada, etc.). o Fecha de activación y desactivación. 2. Datos del Usuario <ul style="list-style-type: none"> o Nombre completo. o Tipo y número de identificación (Cédula de Ciudadanía, Cédula de Extranjería, Pasaporte o Tarjeta de Identidad) <p>El contenido y estructura de la base de datos a que se refiere este artículo serán objeto de regulación por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.</p>

Sobre el «Artículo 10. Obligatoriedad de la identificación biométrica»

Tal y como se señaló en los comentarios preliminares, esta Comisión sugiere eliminar la obligatoriedad de la verificación biométrica. En tal sentido se propone reemplazar dicha verificación por una basada en la constatación de documentos de identidad oficiales en forma previa a la activación de los servicios, sin perjuicio de la potestad de los PRST de implementar mecanismos biométricos según sus capacidades y condiciones de operación:

Artículo 10 (Texto Actual)	Artículo 10 (Texto Propuesto)
<p>ARTÍCULO 10°. VERIFICACIÓN BIOMÉTRICA. Los operadores de servicios de telefonía móvil deberán implementar mecanismos de verificación biométrica al momento de la activación de nuevas tarjetas SIM, con el fin de garantizar que el titular registrado sea efectivamente quien adquiere la tarjeta. Dichos mecanismos de verificación deberán ser aplicados de manera rigurosa y eficiente, asegurando que la identidad del usuario sea comprobada de forma fehaciente antes de la activación del servicio.</p>	<p>ARTÍCULO 10°. VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD DE LOS USUARIOS. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles deberán implementar mecanismos de verificación en tiempo real de la coincidencia del tipo, número y fecha de expedición del documento de identificación del usuario, sea persona natural o jurídica, para lo cual podrán implementar mecanismos de verificación biométrica.</p> <p>Los mecanismos de verificación a que hace referencia este artículo deberán ser aplicados de</p>



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia» Página 15 de 19

Artículo 10 (Texto Actual)	Artículo 10 (Texto Propuesto)
<p>La verificación biométrica podrá incluir tecnologías como reconocimiento facial, huellas dactilares, o cualquier otra tecnología biométrica que, de acuerdo con la normativa vigente, garantice un alto nivel de seguridad y confiabilidad en el proceso de identificación del titular.</p> <p>Los operadores serán responsables de asegurar que el proceso de verificación se lleve a cabo de forma adecuada, eficiente y transparente, y de que se mantenga un registro de las activaciones realizadas mediante estos mecanismos, con el fin de permitir la trazabilidad de las acciones realizadas y prevenir el uso fraudulento de las tarjetas SIM.</p>	<p>manera rigurosa y eficiente, asegurando que la identidad del usuario sea comprobada de forma fehaciente antes de la activación del servicio.</p> <p>Los operadores serán responsables de asegurar que el proceso de verificación se lleve a cabo de forma adecuada, eficiente y transparente, y de que se mantenga un registro de las activaciones realizadas mediante estos mecanismos, con el fin de permitir la trazabilidad de las acciones realizadas y prevenir el uso fraudulento de las tarjetas SIM.</p>

Sobre el «Artículo 11. Prohibición de la venta y uso de tarjetas SIM no registradas en la base de datos nacional de registro de Tarjetas SIM»

A partir de la redacción propuesta, esta Comisión entiende que el objetivo que se persigue es el de restringir la venta de SIM para aquellos casos en los que no se haya adelantado el proceso de registro; lo que restringiría también la venta a terceros comercializadores y habilitaría únicamente a los PRST para que realicen dicha venta de SIM. De otra forma, se requeriría que fueran los terceros distribuidores quienes realizaran el proceso de registro de los datos en la BDNTS, lo cual resulta difícilmente implementable. Sin embargo, se observa que en el articulado se señalan las consecuencias que aplican sobre «puntos de venta que incurran en la venta de tarjetas SIM no registradas».

En ese sentido, la CRC recomienda que la prohibición no recaiga sobre la venta de las tarjetas SIM, actividad que puede estar a cargo de distribuidores distintos a los PRSTM—, sino sobre su activación. Esta recomendación resulta coherente con la propuesta de que la obligación de registro de datos en la BDNTS recaiga exclusivamente sobre los PRSTM, y no sobre cualquier «punto de venta», como se señala en el Proyecto de Ley.

Adicionalmente, se recomienda introducir medidas que eviten el registro de tarjetas SIM a nombre de distribuidores y comercializadores, pues lo anterior desvirtuaría el propósito de individualización de las tarjetas SIM que se persigue.

Al respecto, debe mencionarse que con este propósito fue que la CRC adoptó medidas, especialmente con la expedición de la Resolución CRC 7684 de 2025 ya mencionada que adicionó el numeral 2.1.3.3.7 del artículo 2.1.3.3 a la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁷, siendo del siguiente tenor:

¹⁷ Adicionado por el artículo 4 de la Resolución CRC 7684 de 2025.



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

«2.1.3.3.7 Prohibición de registro de líneas móviles en la modalidad prepago a nombre de distribuidores y comercializadores. El operador no podrá registrar como titular de la línea móvil en la modalidad prepago a quien adquiera sus SIM físicas o SIM virtuales con el fin de distribuirlas o comercializarlas a terceros.»

Por tanto, en este caso, se recomienda realizar modificaciones al articulado que establezcan la obligación de registro en la BDNTS al momento de la activación de la tarjeta SIM y que, en el mismo sentido, se introduzca una medida para evitar el registro en base de datos de SIM a nombre de terceros comercializadores.

Artículo 11 (Texto Actual)	Artículo 11 (Texto Propuesto)
<p>ARTÍCULO 11°. PROHIBICIÓN DE LA VENTA Y USO DE TARJETAS SIM NO REGISTRADAS EN LA BASE DE DATOS NACIONAL DE REGISTRO DE TARJETAS SIM. Se prohíbe la venta y el uso de tarjetas SIM que no estén debidamente registradas en la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNTS). Todo punto de venta de tarjetas SIM, ya sea físico o digital, deberá verificar que la identidad del comprador esté registrada en la base de datos antes de realizar la activación o entrega del dispositivo.</p> <p>Las tarjetas SIM solo podrán ser comercializadas una vez se haya validado correctamente la identidad del usuario mediante los mecanismos establecidos por la ley, incluyendo la verificación de datos personales y la autenticación biométrica, cuando corresponda. La venta o uso de tarjetas SIM sin el cumplimiento de este registro será considerado una infracción grave.</p> <p>Los puntos de venta que incurran en la venta de tarjetas SIM no registradas o que permitan la activación de tarjetas de forma anónima serán sancionados de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, con medidas que podrán incluir multas, la suspensión de la licencia de operación, y otras sanciones conforme a la normativa aplicable. La implementación y cumplimiento de estas medidas será supervisada por la autoridad competente, con el fin de asegurar la correcta regulación del mercado y la protección de los usuarios.</p>	<p>ARTÍCULO 11°. PROHIBICIÓN DE LA ACTIVACIÓN DE TARJETAS SIM NO REGISTRADAS EN LA BASE DE DATOS NACIONAL DE REGISTRO DE TARJETAS SIM. Se prohíbe la activación de tarjetas SIM que no estén debidamente registradas en la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNTS). Todo punto de venta de tarjetas SIM, ya sea físico o digital, deberá verificar que la identidad del comprador esté registrada en la base de datos antes de realizar la activación del dispositivo.</p> <p>Las tarjetas SIM solo podrán ser activadas una vez se haya validado correctamente la identidad del usuario mediante los mecanismos establecidos por la ley, incluyendo la verificación de datos personales y la autenticación biométrica, en los casos en los que esta sea utilizada por el PRSTM.</p> <p>Los PRSTM que permitan la activación de tarjetas de forma anónima serán sancionados de acuerdo con lo dispuesto en esta ley. La implementación y cumplimiento de estas medidas será supervisada por la autoridad competente, con el fin de asegurar la correcta regulación del mercado y la protección de los usuarios.</p> <p>PARÁGRAFO. El PRSTM no podrá registrar como titular de la línea móvil a quien adquiera sus SIM físicas o SIM virtuales con el fin de distribuirlas o comercializarlas a terceros.</p>

Sobre el «Artículo 13. Vigilancia y Control»

Teniendo en cuenta la redacción actual del artículo propuesto, no es del todo claro qué entidad estaría encargada de la vigilancia y control sobre las nuevas disposiciones legales. En tal sentido, se sugiere que se consagre expresamente que es la Superintendencia de Industria y Comercio



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

(SIC) la encargada de ejercer las facultades de inspección, vigilancia y control de las disposiciones de la ley, en la medida en que dichas funciones son inherentes a la naturaleza de esa entidad.

Es importante advertir que la CRC no cuenta con funciones de vigilancia y control sobre la protección a los usuarios de servicios de telecomunicaciones, por lo que asignarle este tipo de competencias podría generar problemas de sistematicidad y coherencia con el marco normativo vigente, en particular con lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, que establece de manera expresa los roles diferenciados entre las entidades del sector TIC.

Artículo 13 (Texto Actual)	Artículo 13 (Texto Propuesto)
<p>ARTICULO 13°. VIGILANCIA Y CONTROL. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), en conjunto con la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), será la encargada de vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley. Ambas entidades trabajarán de manera coordinada para garantizar que los operadores de telecomunicaciones y los puntos de venta cumplan con las obligaciones relacionadas con la personalización de las tarjetas SIM, el registro adecuado de los usuarios en la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNTS) y las demás medidas establecidas en este marco normativo.</p> <p>La CRC y la SIC tendrán la autoridad para realizar inspecciones, auditorías y verificaciones a los operadores y puntos de venta, con el fin de verificar el cumplimiento de la ley. Así mismo, estas entidades podrán aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, asegurando que las medidas correctivas sean proporcionales a la gravedad de la infracción y favoreciendo el cumplimiento de los objetivos de seguridad, trazabilidad y protección de la privacidad de los usuarios.</p>	<p>ARTICULO 13°. VIGILANCIA Y CONTROL. la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) será la encargada de vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley.</p> <p>La SIC podrá realizar inspecciones, auditorías y verificaciones a los operadores y puntos de venta, con el fin de verificar el cumplimiento de la ley. Así mismo, podrá imponer las sanciones establecidas en la presente ley, asegurando que las sanciones sean proporcionales a la gravedad de la infracción y favoreciendo el cumplimiento de los objetivos de seguridad, trazabilidad y protección de la privacidad de los usuarios.</p>

Sobre el «Artículo 14. Reglamentación»

Se sugiere que la reglamentación de las disposiciones de la ley sean objeto de regulación por parte de la CRC, en la medida en que en su calidad de órgano regulador de carácter técnico está en mejor capacidad de adelantar un proceso que reconozca las necesidades, especificidades y condiciones técnicas de los agentes involucrados en la prestación de los servicios móviles y de las necesidades y condiciones de los usuarios, considerando que es su función velar por la maximización del bienestar de los usuarios.



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

Artículo 14 (Texto Actual)	Artículo 14 (Texto Propuesto)
<p>ARTICULO 14°. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), en coordinación con la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir la reglamentación correspondiente. Esta reglamentación deberá incluir los procedimientos detallados y los mecanismos necesarios para la implementación de las disposiciones establecidas, así como los estándares técnicos, de seguridad y de protección de datos personales.</p> <p>La reglamentación también deberá contemplar las medidas para garantizar la interoperabilidad entre los sistemas de los operadores de telecomunicaciones y la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNTS), así como los protocolos para la verificación biométrica, la actualización de datos, la vigilancia, el control y la aplicación de sanciones.</p>	<p>ARTICULO 14°. REGLAMENTACIÓN. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) tendrá un plazo de un año, contado a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir la reglamentación correspondiente.</p> <p>Esta reglamentación deberá incluir los procedimientos detallados y los mecanismos necesarios para la implementación de las disposiciones establecidas por parte de los agentes u autoridades involucrados, así como los estándares técnicos, de seguridad y de protección de datos personales, entre otros aspectos.</p> <p>La reglamentación también deberá contemplar las medidas para garantizar la interoperabilidad entre los sistemas de los operadores de telecomunicaciones y la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNTS), así como los protocolos para la verificación biométrica, la actualización de datos, la vigilancia, el control y la imposición de sanciones, entre otros aspectos.</p>

3. Consideraciones finales

Finalmente, es importante señalar que actualmente cursan en el Congreso de la República múltiples iniciativas legislativas que tienen como objetivo modificar el ordenamiento jurídico en relación con la prevención, reducción, vigilancia y sanción del uso indebido de tarjetas SIM, así como de otros comportamientos que afectan la seguridad de los usuarios de los servicios móviles mediante prácticas fraudulentas. En este contexto, se considera conveniente armonizar los diferentes proyectos de ley que abordan esta problemática, con el fin de asegurar coherencia normativa y evitar duplicidades o contradicciones.

Dicha armonización también permitiría que todas las iniciativas partan del mismo nivel de información, incluyendo aquella que ya ha sido aportada por diversos grupos de valor en el marco de otros procesos legislativos. En ese sentido, la CRC ha hecho seguimiento a los siguientes proyectos de ley que comparten similar propósito, entre otros:

- PL 269/24S, «Por medio de la cual se adoptan medidas para evitar que líneas de telefonía móvil y productos financieros sean utilizados como medio para la comisión de delitos – Seguridad y confianza en líneas móviles y el sistema financiero».
- PL 381/24C, «Por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia»



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
 Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
 Línea gratuita nacional 018000 919278



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 038 de 2025 Cámara «Por medio de la cual se establecen disposiciones para la personalización obligatoria de las tarjetas SIM y se implementan medidas para fortalecer la seguridad en la venta y uso de servicios de telefonía móvil en Colombia»

- PL 074/25S, «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».

Por otra parte, si bien el proyecto de ley en cuestión busca enfrentar problemáticas como el fraude y la extorsión, se advierte que omite la inclusión de otros actores del ecosistema digital —distintos a los PRSTM— por medio de los cuales también pueden materializarse conductas delictivas, como es el caso de las plataformas digitales. La ausencia de disposiciones que reconozcan y atribuyan responsabilidades a estos actores representa una limitación del proyecto y podría restar eficacia a los mecanismos de protección propuestos.

Desde la CRC seguiremos atentos a brindar el apoyo técnico especializado que se requiera para la aplicación del marco regulatorio de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones en Colombia.

Cordialmente,

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Proyectado por: Carlos Rueda / Camilo Bustamante
Revisado por: Guillermo Velásquez
Aprobado por: Zoila Vargas Mesa



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.
Código postal 110231 - Teléfono +57 601 319 8300
Línea gratuita nacional 018000 919278