



Rad. 2025201839
Cod. 2000
Bogotá, D.C.

Radicado:	2025531067
Fecha:	24/09/2025 3:51:36 P. M.
Proceso:	2000 DISEÑO REGULATORIO
Destino:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Asunto:	COMENTARIOS Y OBSERVACIONES FRENTE AL PROYECTO DE LEY 381 DE 2024 CÁMARA «POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LA ADQUISICIÓN Y VENTA DE TARJETAS SIM Y OTRAS TECNOLOGÍAS SIMILARES EN COLOMBIA»

Honorables Representantes

JULIO CESAR TRIANA

DANIEL CARVALHO MEJÍA

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Dirección: Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 527B, Edificio Nuevo del Congreso

Correo electrónico: daniel.carvalho@camara.gov.co; julio.triana@camara.gov.co; secretaria.general@camara.gov.co

REF: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 381 de 2024 Cámara «Por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia»

Honorables Representantes:

Reciban un atento saludo de parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). Dado el texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 381 de 2024 Cámara «Por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia» (en adelante, Proyecto de Ley), que actualmente se adelanta en esa instancia legislativa, esta Comisión se permite presentar sus observaciones al respecto.

1. Comentarios generales

Tal y como la CRC lo indicó en pasadas oportunidades¹, considerando que el objetivo del proyecto es implementar mecanismos para combatir la suplantación de identidad y la extorsión, especialmente las que se originan desde centros penitenciarios, se debe indicar 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 primer lugar, el artículo 3 de la Resolución 912 de 2008 de la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN) establece que los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) deben registrar, al momento de activar una línea, los datos completos del usuario (nombre, identificación,

¹ Comunicación con radicado 2024201943 del 1 de diciembre de 2024 y comunicación con radicado 2025506035 del 25 de febrero de 2025.

Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 381 de 2024 Senado «Por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia»

número de línea, etc.), y posteriormente su información de contacto y dirección. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) es la entidad encargada de supervisar el cumplimiento de esta obligación.

En segundo lugar, el artículo 95 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana tipifica como comportamiento que afecta la seguridad el hecho de activar líneas telefónicas o SIM Cards sin que el usuario suministre información biográfica al proveedor, con lo que se establece un deber legal de verificación de identidad en el proceso de activación del servicio.

En tercer lugar, la Ley 1266 de 2008 impone a los PRST la responsabilidad de implementar mecanismos para verificar la identidad de los titulares de la información, y garantizar la calidad, veracidad y trazabilidad de los datos que gestionan en su calidad de fuentes y operadores de información.

En cuarto lugar, el Decreto 4768 de 2011 del Ministerio de Justicia y el Derecho (MinJusticia) y el MinTIC, autoriza a este último a permitir al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) bloquear o inhibir señales móviles en cárceles cuando existan indicios fundados de delitos cometidos desde su interior mediante dispositivos de telecomunicaciones. También faculta al MinTIC para ordenar a los PRST restricciones sobre dichas señales.

En quinto lugar, el artículo 2.1.10.7. del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 obliga a los PRST a implementar herramientas tecnológicas eficaces para prevenir fraudes en sus redes, así como a realizar controles periódicos sobre la efectividad de dichos mecanismos, con el fin de evitar la suplantación de identidad de los usuarios. A su vez, el artículo 2.1.2.2. de la misma resolución impone a los usuarios de servicios móviles la obligación de abstenerse de cometer o facilitar fraudes, entregar información veraz a los proveedores y utilizar adecuadamente las redes, servicios y equipos, como parte de un esquema de responsabilidad compartida en la prevención del fraude.

En sexto lugar, el Decreto 851 de 2024 introdujo medidas que articulan a MinJusticia, MinTIC, INPEC y a los PRSTM para fortalecer el control de las comunicaciones en centros penitenciarios. Así, permite solicitar el bloqueo del IMEI e IMSI de equipos y SIM utilizados para realizar comunicaciones no autorizadas desde los establecimientos de reclusión, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 1908 de 2018.

Finalmente, se destaca que la CRC expidió la Resolución CRC 7684 de 2025² en la cual se introdujeron medidas para promover la actualización de los datos de los usuarios de los servicios de comunicaciones, en especial de aquellos en modalidad prepago. Así, estas medidas tienen como objetivo principal asegurar la correcta identificación de los usuarios, garantizando la transparencia y seguridad en el uso de los servicios de telecomunicaciones. En particular, se establece que los operadores deben verificar, en tiempo real, la coincidencia de los documentos de identificación

² Los documentos asociados a dicho proyecto que resultó en la expedición de la Resolución CRC 7684 de 2025 se encuentran disponibles en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17-1>

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 establece la obligación de implementar campañas informativas que sensibilicen a los usuarios sobre la importancia de registrar correctamente sus líneas prepago y de mantener actualizados sus datos personales. Esto crea un marco regulatorio que facilita el cumplimiento a la Resolución 912 de 2008, expedida por la DIJIN que establece que los operadores deben garantizar, al activar una línea telefónica, el registro inmediato de los datos de los usuarios en sus bases de datos, y propende por la efectividad de ese proceso que prevé dicha norma.

Por su parte, en desarrollo del proyecto que dio origen a la Resolución CRC 7684 de 2025, la CRC identificó que la verificación biométrica presenta retos significativos, como altos costos para operadores y usuarios, barreras tecnológicas en zonas con baja conectividad y exclusión de personas con discapacidades. Además, estos sistemas no son infalibles y pueden generar errores en la autenticación, mientras que existen mecanismos alternativos más accesibles y eficaces, como la validación de documentos con bases de datos oficiales y sistemas de verificación en tiempo real. En este contexto, la Comisión considera que ya existen normas suficientes para prevenir conductas delictivas mediante el uso de redes y servicios móviles.

Adicional a lo hasta acá mencionado, y considerando el objetivo del Proyecto de Ley de propender por la seguridad ciudadana desde el frente tecnológico, esta Comisión pone de presente que de acuerdo con estudios realizados recientemente por el regulador³, 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 del ordenamiento jurídico, esta Comisión pone a su consideración los siguientes comentarios particulares sobre aspectos específicos del articulado del proyecto.

³ CRC. 2025. «IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS PARA MITIGAR EL FRAUDE CIBERNÉTICO POR MEDIO DE SERVICIOS MÓVILES». Disponible para consulta en el enlace: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-1>

2. Comentarios específicos sobre el articulado del proyecto de ley

Sobre el «Artículo 1. Obligatoriedad de la identificación biométrica»

Frente a la obligatoriedad del registro de datos biométricos previo a la activación, esta Comisión considera que dicha medida debe reconocer las complejidades logísticas que puede representar la puesta a disposición de mecanismos tecnológicos que permitan a los PRSTM la recolección de dicha información en el territorio nacional.⁴ En ese sentido, se propone que se incluya dentro del periodo de transición, una disposición que establezca que la recolección de dichos datos deberá realizarse inicialmente en los municipios que de acuerdo con la categorización de municipios realizada por la Contaduría General de la Nación para el año 2025 se encuentren en las categorías Especial, 1, 2, 3, 4 y 5; y que en un plazo máximo de un año y seis meses después de expedida la ley, dicha actividad se adelante en los municipios de categoría 6, que resultan ser aquellos donde se puede materializar en mayor medida la dificultad logística referida.

En ese sentido, dado que se considera introducir la medida antes mencionada como una medida enmarcada en el periodo de transición, se presentará la redacción en la sección correspondiente al artículo 5 «Periodo de transición».

En particular, en relación con el párrafo 2 del artículo 1 del proyecto de ley, en él se establece el deber de los PRST de actualizar su registro de usuarios activos de conformidad con lo dispuesto en ese artículo, para lo cual fija un término máximo de un (1) año. Como se indicó en comunicaciones pasadas, esta Comisión resalta que la debida actualización de la información correspondiente a la identificación y contacto de los usuarios activos no solamente depende de los PRST sino que también requiere de la participación activa de los usuarios. Por esta razón, se considera útil que la formulación del deber establecido en este párrafo considere la circunstancia descrita y, por lo tanto, consista en que los PRST pongan a disposición de los usuarios todos los mecanismos de actualización posibles, de modo que se facilite a los usuarios dicha labor. Adicionalmente, teniendo en consideración que la actualización de datos depende también de la participación activa de los usuarios, para aumentar el nivel de efectividad de las medidas introducidas, se recomienda la inclusión de una consecuencia ante la no colaboración por parte de los usuarios para la actualización de los datos. Así, se sugiere que, ante la falta de actualización de datos, el PRST pueda suspender temporalmente la línea hasta tanto el usuario le provea sus datos actualizados, para lo cual debería mediar una comunicación de parte del PRST informándole al usuario sobre el deber de actualización y la posibilidad de suspensión ante la falta de actualización. Se propone en la columna de la derecha la redacción sugerida:

Artículo 1 (Texto Actual)	Artículo 1 (Texto Propuesto)
---------------------------	------------------------------

⁴ De acuerdo con información que recogió la CRC en el marco del proyecto regulatorio de «Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles», 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 incurrieron los operadores previo a la adopción de la Resolución CRC 7684 de 2025; sin embargo, se advierte que dichas medidas no incluían la adopción de mecanismos de recolección de datos biométricos. En ese sentido, medidas como la propuesta pueden presentar un mayor costo de implementación.

Artículo 1. Obligatoriedad de identificación biométrica. Para la activación y uso de una tarjeta SIM u otras tecnologías con fines similares, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluyendo los operadores móviles virtuales que presten los servicios de telecomunicaciones en Colombia, deberán registrar de inmediato en sus respectivas bases de datos: nombre y apellidos completos del suscriptor o usuario, número de identificación, tipo de identificación de documento (CC, CE, Pasaporte, NIT, TI), número del móvil, IMEI, correo electrónico y datos biométricos del suscriptor o usuario que permitan verificar su identidad y prevenir suplantaciones. Parágrafo 1°. El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá una infracción al régimen de telecomunicaciones, en los términos del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 o la norma que lo modifique o lo adicione. Parágrafo 2°. las empresas operadoras de telefonía móvil deberán actualizar el registro de sus usuarios activos conforme a este artículo en un tiempo no mayor a (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.	Artículo 1. Obligatoriedad de identificación biométrica. Para la activación y uso de una tarjeta SIM u otras tecnologías con fines similares, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluyendo los operadores móviles virtuales que presten los servicios de telecomunicaciones en Colombia, deberán registrar de inmediato en sus respectivas bases de datos: nombre y apellidos completos del suscriptor o usuario, número de identificación, tipo de identificación de documento (CC, CE, Pasaporte, NIT, TI), número del móvil, IMEI, correo electrónico y datos biométricos del suscriptor o usuario que permitan verificar su identidad y prevenir suplantaciones. Parágrafo 1°. El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo <u>por parte de los PRST</u> constituirá una infracción al régimen de telecomunicaciones, en los términos del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 o la norma que lo modifique o lo adicione. Parágrafo 2°. <u>Los PRST deberán poner a disposición de sus usuarios activos los mecanismos que permitan la actualización de su información de identificación y contacto, conforme a lo dispuesto en este artículo. Ante la falta de actualización, los PRST podrán suspender temporalmente la línea hasta tanto el usuario provea sus datos actualizados. Para ello, antes de proceder con la suspensión, los PRST deberán informar al usuario sobre el deber de actualizar sus datos por lo menos en cinco (5) oportunidades, en días diferentes, sin que el tiempo entre cada oportunidad sea inferior a quince (15) días calendario.</u> <u>Una vez sean actualizados los datos, los PRST deberán reactivar la línea en forma inmediata.</u>
--	---

Sobre el «Artículo 2. Identificación de llamadas procedentes de centros penitenciarios y carcelarios»

El artículo 2 del proyecto establece que el Gobierno Nacional reglamentará la implementación del control a las llamadas desde los centros de reclusión, según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1908 de 2018.

Sin embargo, esta Comisión reitera la necesidad de que en ese artículo se establezca en forma expresa un plazo para dicha reglamentación, pues de otro modo se vería afectada la pretendida eficacia del proyecto. Por esta razón, se propone la inclusión de un plazo seis (6) meses para que se expida la reglamentación en cuestión. Se propone en la columna de la derecha la redacción sugerida:

Artículo 2 (Texto Actual)	Artículo 2 (Texto Propuesto)
Artículo 2°. Identificación de llamadas procedentes de centros penitenciarios y carcelarios. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho, reglamentará la implementación del control a las llamadas desde los centros de reclusión contemplado en el artículo 11 de la Ley 1908 del 2018 en el que, mediante sistemas tecnológicos se identifique y alerte a los usuarios sobre llamadas originadas desde centros penitenciarios y carcelarios. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles estarán obligados a advertir al receptor sobre la procedencia de la llamada, respetando los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.	Artículo 2. Identificación de llamadas procedentes de centros penitenciarios y carcelarios. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho, <u>dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley,</u> reglamentará la implementación del control a las llamadas desde los centros de reclusión contemplado en el artículo 11 de la Ley 1908 del 2018 en el que, mediante sistemas tecnológicos se identifique y alerte a los usuarios sobre las llamadas originadas desde centros penitenciarios y carcelarios. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles estarán obligados a advertir al receptor sobre la procedencia de la llamada, respetando los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Sobre el «Artículo 3. Cancelación de líneas asociadas a delitos»

Sobre este artículo, esta Comisión reitera la necesidad de que se incluya en la propuesta un término de tiempo de 48 horas para la cancelación de la línea por parte de los PRSTM con posterioridad a la solicitud por parte de la Policía Nacional, lo anterior con el objetivo de permitir que dichos agentes tomen las acciones técnicas necesarias para la cancelación de las líneas solicitadas periódicamente.

Por otro lado, teniendo en cuenta que no se observa acogida la propuesta de esta Comisión de eliminar la posibilidad de bloquear líneas asociadas a denuncias⁵, nos permitimos presentar una propuesta de redacción que concilia la necesidad del proponente de bloquear líneas asociadas con denuncias de delitos tipificados por la ley y la del regulador que propende por garantizar los derechos de los usuarios que no han sido condenados por un juez.

⁵ Propuesta que se soportaba en el hecho de que dicha acción podría ir en detrimento de los derechos de usuarios que no habiendo sido condenados por un juez penal podrían ver afectado su servicio sin una justificación jurídicamente razonable, lo que podría interpretarse como una violación del principio de presunción de inocencia y, en consecuencia, del debido proceso.

En concreto, la propuesta consiste en que, en caso de que una línea sea cancelada en virtud de la solicitud de la Policía Nacional por estar asociada a una denuncia, el usuario titular de dicha línea pueda solicitar a su PRST la reactivación de la línea siempre y cuando se evidencie por parte de este último que a dicha línea se le está dando el uso normal contratado y que, en consecuencia, no está siendo utilizada para hacer llamadas no autorizadas desde el interior de los establecimientos de reclusión del orden nacional. De este modo, se cumple el propósito buscado por el proyecto y a la vez se plantea un mecanismo que proteja a los usuarios cuya línea pueda verse afectada por este tipo de cancelación sin que necesariamente esté involucrada en una conducta irregular

Adicional a lo anterior, y reiterando las propuestas previamente presentadas por la Comisión, se sugiere habilitar que la posibilidad de solicitar la cancelación de una línea también sea viable en aquellos casos en que, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.1.14. del Decreto 1069 de 2015, el PRSTM identifique que dicha línea se encuentra teniendo actividad al interior de un Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional (ERON). Se propone en la columna de la derecha la redacción sugerida:

Artículo 3 (Texto Actual)	Artículo 3 (Texto Propuesto)
Artículo 3°. Cancelación de líneas asociadas a delitos. La Policía Nacional periódicamente solicitará a los operadores de telefonía móvil, en los casos en que sea pertinente, la cancelación de líneas de telefonía celular asociadas a denuncias o condenas de estafas, robos o delitos tipificados por la ley. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles deberán hacer efectiva esta solicitud de manera inmediata.	Artículo 3. Cancelación de líneas asociadas a delitos: La Policía Nacional periódicamente solicitará a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles en los casos que sea pertinente, la cancelación de líneas de telefonía celular asociadas a denuncias o condenas de estafas, robos o delitos tipificados por la ley. Los PRSTM deberán hacer efectiva esta solicitud <u>dentro de las 48 horas posteriores a su recepción.</u> Parágrafo. <u>Los usuarios titulares de las líneas que hayan sido canceladas por haber sido asociadas a denuncias penales, podrán solicitarle al PRST la reactivación de la línea siempre y cuando el operador evidencie que a dicha línea se le estaba dando el uso normal contratado y, por lo tanto, no está utilizada para hacer llamadas no autorizadas desde el interior de los establecimientos de reclusión del orden nacional.</u> Parágrafo 2. <u>La cancelación de una línea también resultará procedente cuando el PRSTM identifique que las mismas hayan sido utilizadas en comunicaciones móviles no autorizadas que se establezcan desde el interior de los establecimientos de reclusión del orden nacional. La identificación de las líneas que realicen los PRSTM</u>

Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 381 de 2024 Senado «Por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia»

	<u>desde establecimientos de reclusión se hará de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.1.14. del Decreto 1069 de 2015, o aquella norma que lo modifique, sustituya o adicione.</u>
--	---

Sobre el «Artículo 5. Periodo de transición»

Sobre este punto, la CRC trae a colación lo mencionado en la redacción propuesta por esta Comisión para el Artículo 1, según lo cual se propone un cronograma de implementación que establezca la exigibilidad a los PRSTM de disponer mecanismos para la recolección de datos biométricos según la clasificación que tenga cada municipio de acuerdo con la Categorización subsidiaria de Departamentos, distritos y municipios realizada por el DANE para el año 2025. En ese sentido, se presenta en la columna a la derecha la redacción propuesta por la CRC.

Artículo 5 (Texto Actual)	Artículo 3 (Texto Propuesto)
Artículo 5°. Periodo de transición. El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones desarrollará, con la participación de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, un régimen de transición para que las disposiciones contenidas en la presente ley se implementen de forma gradual en un término no mayor a un (1) año.	Artículo 5°. Periodo de transición. El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones desarrollará, con la participación de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, un régimen de transición para que las disposiciones contenidas en la presente ley se implementen de forma gradual en un término no mayor a un (1) año. <u>Para la implementación de lo establecido en el artículo 1 de la presente Ley, los PRSTM deberán garantizar la disposición de mecanismos para el registro de datos biométricos en los siguientes plazos:</u> <u>En los seis meses posteriores a la promulgación de la ley: En los municipios que de acuerdo con la categorización de municipios realizada por la Contaduría General de la Nación para el año 2025 se encuentren en las categorías Especial, 1, 2, 3, 4 y 5.</u> <u>En un término máximo de un (1) año y seis (6) meses: En los municipios que de acuerdo con la categorización de municipios realizada por la Contaduría General de la Nación para el año 2025 se encuentren en la categoría 6.</u>



Continuación: Comentarios y observaciones frente al Proyecto de Ley 381 de 2024 Senado «Por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia»

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