



Superintendencia de
Industria y Comercio

Bogotá D.C.

| SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO | |
|--|----------------------------|
| RADICACION: 25-552874- -0-0 | FECHA: 2025-11-07 11:21:27 |
| DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE TRABAJO | EVENTO: SIN EVENTO |
| DE REGULACIÓN | FOLIOS: 9 |
| TRAMITE: 334 REMISIINFORMA | |
| ACTUACION: 425 REMISIONIFORMACI | |

Honorable Representante

HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ

Comisión Sexta Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

haiver.rincon@camara.gov.co

Asunto: Comentarios de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 038 de 2025 (**CÁMARA**) “Por medio del 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 el “proyecto”).

Honorable Representante:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, de manera respetuosa nos permitimos presentar las siguientes observaciones y recomendaciones:

De manera preliminar, debe indicarse que, actualmente se encuentra en curso el proyecto de Ley 381 de 2024 (**CÁMARA DE REPRESENTANTES**), que persigue el mismo propósito de la iniciativa que se comenta en este documento; razón por la cual, respetuosamente, se sugiere tenerlo en cuenta, para efectos de que no se presente duplicidad de iniciativas frente al mismo objeto.

1. Observaciones relacionadas con las definiciones.

Frente a la definición propuesta para “Tarjeta SIM” contenida en el artículo 2 del proyecto —relativo a las “Definiciones”— respetuosamente se sugiere armonizarla con la normatividad vigente del sector contenida en la Resolución 5050 de 2016¹ de la COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (en adelante CRC).

De igual forma, se sugiere que la definición de “Usuario” no se circunscriba únicamente al titular o suscriptor, sino que en armonía con la normativa del sector se amplíe para tener en cuenta a cualquier persona natural o jurídica consumidora de los servicios de

¹ CRC. Resolución 5050 de 2016 “Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación Comunicaciones”





comunicaciones. Esto teniendo en cuenta que la persona que usa los servicios móviles no siempre coincide con el titular, como sucede con los niños, niñas y adolescentes, con las personas con alguna discapacidad y las personas de la tercera edad.

En consecuencia, respetuosamente se proponen los siguientes ajustes en la redacción de las definiciones de "Tarjetas SIM" y "Usuario":

| Proyecto | Texto propuesto por esta Superintendencia |
|---|---|
| <p>"ARTÍCULO 2. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <p>- 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.</p> <p>(...)</p> <p>- 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).".</p> | <p>"ARTÍCULO 2. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <p>- Tarjeta SIM: <u>Módulo de identidad del abonado (por sus siglas en inglés).</u> Dispositivo electrónico que almacena información técnica de la red, así como <u>también la información de identificación de una cuenta de servicios de telecomunicaciones.</u> 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.</p> <p>(...)</p> <p>- Usuario: <u>Persona natural o jurídica titular de una tarjeta SIM consumidora de servicios de comunicaciones,</u> cuya información personal será registrada y almacenada en la Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM (BDNSC).".</p> <p>(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p> |

2. Observaciones relacionadas con la obligatoriedad de la identificación del usuario de la tarjeta SIM.

El artículo 3 del proyecto establece la obligatoriedad de la identificación del titular de la tarjeta **SIM**, para lo cual deberá realizarse un registro que incluya, como mínimo, el nombre y número de identificación del titular, así como "*cualquier dato adicional que permita verificar la identidad del usuario*". Además, en el primer párrafo se propone la prohibición de venta de tarjetas **SIM** que no hayan sido "*personalizadas*" con los requisitos indicados, asignando esta responsabilidad a los operadores, quienes podrán ser sancionados en caso de inobservancia.

Al respecto, se considera que esta propuesta podría resultar adecuada para efectos de ayudar a solucionar la problemática asociada con la comisión de delitos mediante el uso de





tarjetas **SIM** sin registro. No obstante, se sugiere revisar la Resolución 7684 de 2025² de la CRC, con el fin de armonizar la propuesta del proyecto con el régimen actual.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, mediante dicha resolución, se establecieron **medidas para promover el registro y actualización de los datos de identificación de los usuarios de los servicios móviles en modalidad prepago** y, en particular, se definieron “parámetros para la activación de SIMCards, que permitan garantizar que el PRSTM recopile, verifique y registre los datos de identificación del usuario, antes de que este pueda utilizar los servicios de comunicaciones móviles a través de la SIMCard adquirida, y prohibir que el PRSTM registre como titulares de líneas móviles prepago a quienes adquieran sus SIMCards con el fin de distribuirlas o comercializarlas a terceros”³.

Por otro lado, el título del artículo comentado hace referencia al “*titular de la tarjeta SIM*”, aunque en su texto y en los demás artículos de la propuesta se utiliza la expresión “*usuario*”. Frente al particular, se considera que la expresión más adecuada en el contexto señalado es “*usuario*”, en la medida en que, si la intención del proyecto es que la persona que adquiere la **SIM** sea quien efectivamente la utilice, dicha expresión se adapta mejor a ese propósito.

Adicionalmente, dentro del régimen de comunicaciones —Leyes 1341 de 2009 y 1978 de 2019, entre otras—, la expresión que se emplea habitualmente es “*usuario*”, especialmente en lo relativo a la protección de sus derechos.

En este sentido, respetuosamente **se sugiere unificar los términos utilizados a lo largo del proyecto**, considerando que, como se indicó en el acápite anterior, usuario y titular no siempre corresponden a la misma persona, especialmente cuando en este artículo también se refiere al usuario final.

Finalmente, resulta necesario **precisar el alcance de la obligación impuesta a los operadores en relación con el lugar en el que debe alojarse el registro**. Esto, debido a que, si bien en el artículo comentado hace referencia a una “*plataforma digital segura*”, el artículo 4 propone la creación de la “*Base de Datos Nacional de Registro de Tarjetas SIM – BDNTS*”, lo cual podría generar confusión en su aplicación.

3. Observaciones relacionadas con la actualización de la información.

El artículo 6 del proyecto —relativo a la “*Actualización de la información*”— tiene como propósito establecer que los usuarios deberán actualizar la información personal cuando existan cambios relevantes, y que los operadores deberán adelantar campañas periódicas de actualización de datos, con el fin de que las líneas activas se encuentren asociadas a

² CRC. Resolución 7684 de 2025 “Por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas disposiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones.”

³ Considerando de la Resolución CRC 7684 del 17 de marzo de 2025.





usuarios plenamente identificados y garantizar la precisión de la información registrada en la **BDNTS**.

Sobre el particular, respetuosamente se sugiere la **revisión de la Resolución CRC 7684 de 2025, con el fin de articular la propuesta del proyecto con la normatividad vigente del sector, y así lograr una armonización que incorpore los aspectos técnicos que propone el regulador.**

4. Observaciones relacionadas con la verificación biométrica.

Frente al artículo 10 del proyecto —relativo a la “*Verificación biométrica*”— que propone la obligación de suministrar datos biométricos por parte del titular como condición para la activación de la tarjeta **SIM**, así como la recolección, tratamiento y almacenamiento de estos datos biométricos en cabeza de los operadores de servicios de telefonía móvil, como Autoridad Nacional de Protección de Datos se considera que dichas propuestas **resultan inconstitucionales, por afectar de manera desproporcionada los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos personales**.

En palabras de la **CORTE CONSTITUCIONAL**, “*permitir que información de esta naturaleza [datos sensibles] pueda ser objeto de procesos ordinarios de acopio, recolección y circulación vulneraría el contenido esencial del derecho a la intimidad*”⁴.

Ahora bien, aunque el artículo 6 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 indica que el tratamiento de datos sensibles —entre ellos los biométricos— puede tener excepciones, la **CORTE CONSTITUCIONAL** ha indicado que su establecimiento debe responder al criterio de necesidad, es decir, que debe ser “*indispensable para la adecuada prestación de servicios —como la atención médica y la educación— o para la realización de derechos ligados precisamente a la esfera íntima de las personas —como la libertad de asociación y el ejercicio de las libertades religiosas y de opinión. Las excepciones del artículo 6 responden precisamente a la necesidad del tratamiento de datos sensibles en dichos escenarios*”⁵.

De conformidad con lo anterior, se considera que el artículo comentado, por la forma en que está desarrollado, desconoce el subprincipio de necesidad, el principio de necesidad para finalidades determinadas, el principio de minimización en la recolección de datos, el principio de idoneidad y el principio de proporcionalidad en estricto sentido. Esto, en la medida en que, para lograr el propósito perseguido por la propuesta, **existen mecanismos menos lesivos del derecho a la intimidad y la protección de datos personales que permiten una adecuada identificación de las personas, evitan la suplantación y garantizan el uso correcto de los servicios de telecomunicaciones**.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1011 de 2008.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-748 de 2011.





Superintendencia de Industria y Comercio

Así las cosas, el proyecto, al imponer la obligatoriedad de la rendición de datos biométricos para la activación de una tarjeta **SIM**, introduce una excepción que no está alineada con las finalidades y propósitos de la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

Adicionalmente, la norma propuesta desconoce lo indicado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, en su artículo 2.2.2.25.2.3 donde se establece que: “*Ninguna actividad podrá condicionarse a que el Titular suministre datos personales sensibles*”. Lo anterior, en tanto se estaría condicionando la prestación de un servicio público, como el de telecomunicaciones, a que se suministren datos sensibles.

Por otro lado, la afectación a los derechos a la intimidad y a la protección de datos personales de las personas residentes en Colombia se agrava por los efectos a escala de la medida, pues la imposición de esta obligación crearía, de facto, una base de datos biométricos de todas las personas titulares de una línea-número telefónico en Colombia. Una base de datos que, a pesar de que estaría distribuida en unos cuantos operadores, serviría como base de datos alterna para adelantar funciones de identificación unívoca, gracias al poder de la biometría, de prácticamente toda la población colombiana con capacidad para hacerse a una línea o un número telefónico por la vía de la adquisición de una tarjeta **SIM**.

Una situación de esta naturaleza ni siquiera está prevista en la legislación vigente sobre identificación de los y las colombianas, función que, por mandato constitucional, es privativa de la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**⁶.

En el mismo sentido, es importante traer a colación la obligación de diligencia y responsabilidad de quienes realizan tratamiento de datos personales sensibles, ya que, de aprobarse esta medida, aumentarían las cargas operacionales de los agentes económicos que comercializan y activan las tarjetas **SIM**, especialmente en lo relativo a las obligaciones de seguridad reforzada y de responsabilidad demostrada.

Como bien lo recuerda la **CORTE CONSTITUCIONAL** “los agentes que realizan en estos casos el tratamiento tienen una responsabilidad reforzada que se traduce en una exigencia mayor en términos de cumplimiento de los principios del artículo 4 y los deber del título VI”⁷.

En este punto, respetuosamente se sugiere que el Honorable **CONGRESO DE LA REPÚBLICA incorpore en su discusión el costo de implementación de esta medida**, particularmente, en relación con las medidas técnicas y de seguridad que se requieren, tanto para la captura efectiva de los datos biométricos como para su tratamiento en condiciones elevadas de seguridad, como exige su carácter de datos sensibles.

⁶ Artículo 266 de la Constitución Política de Colombia.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-748 de 2011, consideración 2.8.4.





Finalmente, se considera que **la medida podría generar barreras de ingreso para nuevos operadores, o fomentar que algunos de los existentes salgan del mercado.** Lo expuesto en tanto que, para cumplir con la obligación de diligencia y responsabilidad en el tratamiento de datos personales sensibles, los operadores tendrían que incurrir en costos significativos de implementación de medidas técnicas y de seguridad que se requieren.

De esta forma la adopción de la medida puede generar un aumento en los costos de ingreso y operación, reduciendo el número de operadores con los cuales los consumidores pueden contratar, y dificultando el acceso del servicio a los usuarios en aquellos lugares donde no se cuenta con la presencia de grandes operadores.

Con base en los argumentos expuestos, respetuosamente **se sugiere la eliminación del artículo comentado.**

5. Observaciones relacionadas con la prohibición de venta y uso de tarjetas SIM no registradas.

En relación con el artículo 11 del proyecto —relativo a la “*Prohibición de la venta y uso de tarjetas SIM no registradas en la base de datos nacional de registro de tarjetas SIM.*”— se considera que la medida no resulta clara, en tanto la intención del proyecto es que el registro de la tarjeta **SIM** con los datos del usuario se realice antes de la venta, lo cual no se acompaña con la realidad operativa del sector. En efecto, el registro se realiza en el momento de la adquisición, pues es allí cuando el usuario otorga su consentimiento y, por ende, cuando puede verificarse su identidad, para efectos de realizar el registro correspondiente.

En este sentido, **respetuosamente se sugiere establecer con mayor precisión el momento en que surge la obligación de realizar el registro.**

Cabe añadir que la propuesta traslada al usuario las consecuencias del incumplimiento de la obligación de registro por parte de los proveedores, lo cual va en detrimento de sus derechos, pues podrían verse afectados por la desactivación de los servicios debido a una omisión que no les es imputable. En este sentido, **debe garantizarse que la activación este sujeta a la celebración efectiva del registro** y, de igual manera, para efectos de que se considere necesaria la desactivación de una línea, **se recomienda la creación de un procedimiento que informe de manera previa al usuario sobre esta circunstancia.**

Adicionalmente, resulta necesario precisar si los operadores serán los únicos facultados para comercializar tarjetas **SIM** físicas o digitales, puesto que, de no especificarse, el ámbito de aplicación del régimen sancionatorio previsto en la Ley 1341 de 2009 se vería limitado únicamente a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones.





Superintendencia de Industria y Comercio

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 12 del proyecto hace referencia a los puntos de venta como entes distintos de los operadores, al indicar que pueden tener una responsabilidad solidaria.

Por último, en relación con la autenticación biométrica como condición para la comercialización de tarjetas **SIM** que propone el artículo comentado, se reitera lo señalado con respecto al artículo 10 del proyecto, esto es, que la medida podría desconocer el subprincipio de necesidad, el principio de necesidad para finalidades determinadas y el principio de minimización en la recolección de datos, además de que existen otros mecanismos que permiten cumplir con el objetivo del proyecto.

Por lo anterior, respetuosamente **se solicita la eliminación de la expresión “autenticación biométrica” del artículo comentado.**

6. Observaciones relacionadas con el monto de las sanciones a imponer.

El artículo 12 del proyecto —relativo a las “sanciones”— propone conferir facultades a esta Superintendencia frente al incumplimiento de las conductas reguladas, con multas de hasta 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (**SMMLV**).

Al respecto, resulta necesario indicar que, esta propuesta se considera inadecuada de cara a la realidad del sector, debido a que, conforme al artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, el valor máximo de las multas asciende a 15.000 **SMMLV**. Este último valor tiene la capacidad de generar un efecto disuasorio en los proveedores de servicios de comunicaciones, no solamente por ser el régimen general, sino también porque permite a las entidades encargadas de la inspección, vigilancia y control tasar la sanción con un margen más amplio, atendiendo las circunstancias específicas de cada caso.

Además, los artículos propuestos entrarían a regular aspectos en materia de telecomunicaciones, cuyo régimen de infracciones está previsto en el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, que incluye un tipo en blanco que permitiría la remisión directa a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 65 de misma ley.

En consecuencia, respetuosamente **se sugiere revisar el monto de las sanciones a imponer, teniendo en cuenta el régimen general contenido en la Ley 1341 de 2009.**

7. Observaciones relacionadas con la vigilancia y control.

El artículo 13 del proyecto —relativo a la “*Vigilancia y control*”— propone conferir a esta Superintendencia y a la **CRC**, de manera conjunta, las funciones de inspección, vigilancia y control en el marco del proyecto.





Sobre el particular, es necesario señalar que, **conferir estas facultades a ambas entidades genera problemas en la determinación de las competencias de cada una**, en tanto no se identifica de forma clara cuál de ellas sería la llamada a imponer las sanciones por vulnerar las obligaciones contenidas en la norma. Por esta razón, se considera pertinente precisar de manera clara cuál sería la autoridad competente para ejercer dicha facultad sancionatoria.

Sin perjuicio de lo anterior, es oportuno recordar que la **CRC**, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, cumple funciones esencialmente regulatorias. De otro lado, esta Superintendencia es la autoridad nacional de control, inspección y vigilancia encargada de la protección de los usuarios de los servicios que integran el sector TIC, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1978 de 2019.

Así las cosas, respetuosamente **se recomienda definir y aclarar las competencias que le asisten a cada Entidad, en atención al propósito del proyecto y al marco normativo vigente**.

8. Observaciones relacionadas con la reglamentación.

El artículo 14 de la iniciativa —relativo a la “*Reglamentación*”— propone que la norma sea reglamentada por el Gobierno nacional, a través del **MINTIC**, en coordinación con la **CRC** y esta Superintendencia.

Respecto de esta proposición, es necesario recordar que, **esta Superintendencia no tiene una función reglamentaria o reguladora, sino que, de conformidad con lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, su competencia se encuentra limitada a una función de instrucción**, cuyo propósito es informar la manera en que debe cumplirse con las normas y establecer los procedimientos para su cumplimiento en materia de protección al usuario de los servicios de comunicaciones.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, **la CRC es el ente regulador en materia de protección a usuarios de servicios de comunicaciones y, en esa medida, es la entidad más idónea para elaborar la reglamentación propuesta**.

A esto debe añadirse que, a partir de lo que establezca la **CRC**, podría el Ministerio expedir los actos administrativos correspondientes, en ejercicio de su función de reglamentación y, de ser el caso, podría esta Superintendencia impartir instrucciones, en atención a su facultad para ello.

En consecuencia, respetuosamente **se proponen eliminar la mención a esta Entidad en el artículo comentado**, para lo cual se sugiere la siguiente modificación al texto:





**Superintendencia de
Industria y Comercio**

| Proyecto | Texto propuesto por esta Superintendencia |
|--|--|
| <p>"ARTÍCULO 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>"ARTÍCULO 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>(El texto tachado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p> |

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,

CIELO RUSINQUE URREGO
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Elaboró: David Mancera / Daniel Ospina
 Revisó: Juan Granados / Juan Upegui / Héctor Barragán
 Aprobó: Alejandro Bustos / Diego Solano

