

Bogotá D.C., 20 de mayo de 2026

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL.

Honorable Cámara de Representantes.

Ciudad.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de Ley ***“POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA VENTA, ACTIVACIÓN Y TITULARIDAD DE LAS TARJETAS SIM Y LÍNEAS DE TELEFONÍA MÓVIL, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA TRAZABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES Y PREVENIR LA EXTORSIÓN, EL FRAUDE Y OTROS DELITOS (No Más Números Fantasma)”***

Cordialmente,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico – PDA



ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo
Pacto Histórico -Colombia Humana



MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Colombia Humana

 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico

Proyecto de Ley N° __ 2026 Cámara

“POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA VENTA, ACTIVACIÓN Y TITULARIDAD DE LAS TARJETAS SIM Y LÍNEAS DE TELEFONÍA MÓVIL, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA TRAZABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES Y PREVENIR LA EXTORSIÓN, EL FRAUDE Y OTROS DELITOS (No Más Números Fantasma)”

El Congreso de Colombia,

DECRETA

CAPÍTULO I: Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto regular la venta, activación, registro y titularidad de las tarjetas SIM y líneas de telefonía móvil en el territorio nacional, mediante su vinculación obligatoria a un documento oficial de identificación de personas naturales o jurídicas, con el fin de garantizar la trazabilidad de las comunicaciones en el marco del respeto de los derechos fundamentales y prevenir la comisión de delitos como la extorsión, el fraude y la estafa.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a:

- a) Los operadores de servicios de telecomunicaciones móviles.
- b) Los comercializadores y distribuidores de tarjetas SIM.
- c) Las personas naturales titulares de líneas telefónicas móviles.
- d) Las personas jurídicas titulares de líneas telefónicas móviles.
- e) Toda persona que adquiera, active, administre o utilice líneas de telefonía móvil en el territorio nacional.

Artículo 3. Definiciones.

Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

- 1. **Tarjeta SIM:** Módulo de Identidad del Suscriptor que permite la identificación y acceso de un usuario a una red de telefonía móvil.
- 2. **Titular de la línea:** Persona natural o jurídica a cuyo nombre se encuentra registrada y activa una línea de telefonía móvil.

3. **Registro de líneas:** Sistema de información administrado por los operadores, que contiene los datos de identificación del titular de cada línea activa.
4. **Persona jurídica:** Empresa, entidad u organización legalmente constituida conforme a la ley.
5. **Representante legal autorizado:** Persona natural facultada legalmente para actuar en nombre de una persona jurídica.

CAPÍTULO II. Registro y vinculación de las líneas telefónicas:

Artículo 4. Vinculación obligatoria a documento de identificación:

Toda tarjeta SIM y línea de telefonía móvil deberá estar obligatoriamente vinculada a:

- a) **Personas naturales:** cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, pasaporte u otro documento de identificación válido reconocido por la ley.
- b) **Personas jurídicas:** número de identificación tributaria (NIT) o equivalente, junto con la identificación del representante legal o apoderado autorizado.

Parágrafo: Ninguna línea podrá ser activada sin el cumplimiento previo de esta verificación.

Artículo 5. Registro de líneas a nombre de personas jurídicas:

Las líneas telefónicas móviles a nombre de personas jurídicas deberán cumplir, adicionalmente, con los siguientes requisitos:

- a) Identificación plena de la persona jurídica titular.
- b) Identificación del representante legal o apoderado autorizado responsable de la administración de las líneas.
- c) Registro del número de líneas activas asociadas a la persona jurídica.
- d) Actualización periódica de la información de contacto y representación legal.
- e) Registro de la persona natural usuaria de cada línea, cuando esta sea asignada de manera permanente o habitual, sin que ello implique responsabilidad automática de la persona jurídica por conductas individuales, ni obligación de seguimiento en tiempo real del uso de la línea.

Parágrafo: La persona jurídica será responsable administrativa y civilmente por el uso indebido de las líneas cuando exista negligencia en su control interno, sin perjuicio de las responsabilidades penales individuales que correspondan.

Artículo 6. Prohibición de líneas anónimas o sin titular identificado

Queda prohibida la venta, activación o cesión de tarjetas SIM o líneas de telefonía móvil sin la plena identificación del titular, así como el uso de datos falsos, incompletos o de terceros sin autorización legal.

CAPÍTULO III. Obligaciones de los operadores y comercializadores:

Artículo 7. Obligaciones de los operadores de telecomunicaciones

Los operadores de servicios móviles deberán:

- a) Verificar la identidad del titular antes de activar una línea.
- b) Mantener actualizado el registro de líneas activas.
- c) Implementar mecanismos tecnológicos que impidan la activación de líneas no registradas.
- d) Suspender de manera inmediata las líneas que no cumplan con los requisitos de identificación.
- e) Cooperar con las autoridades judiciales y administrativas en investigaciones relacionadas con delitos cometidos mediante telefonía móvil.

Artículo 8. Obligaciones de los comercializadores de tarjetas SIM:

Los comercializadores deberán:

- a) Verificar la identidad del adquirente antes de la venta.
- b) Registrar la información del titular en los sistemas del operador correspondiente.
- c) Abstenerse de vender tarjetas SIM preactivadas o sin registro.
- d) Conservar los registros de venta conforme a la ley.

CAPÍTULO IV: Actualización, cesión y control de las líneas.

Artículo 9. Actualización obligatoria de datos

Los titulares de líneas deberán mantener actualizada su información. En el caso de personas jurídicas, la actualización será obligatoria ante cualquier cambio de representación legal.

Artículo 10. Cesión o reasignación de líneas:

Toda cesión, reasignación o transferencia de una línea telefónica deberá:

- a) Contar con la identificación del nuevo titular.
- b) Ser registrada ante el operador.
- c) En el caso de personas jurídicas, quedar documentada internamente.

La cesión informal o no registrada será sancionada conforme a esta ley.

CAPÍTULO V: Medidas de control y prevención del delito:

Artículo 11. Bloqueo y suspensión de líneas:

Los operadores deberán bloquear o suspender de manera inmediata las líneas:

- a) Utilizadas para la comisión de delitos, previa orden de autoridad competente.
- b) Que no cumplan con los requisitos de identificación.
- c) Vinculadas a tarjetas SIM no registradas o con información falsa.

Artículo 12. Uso indebido de líneas en centros penitenciarios:

Las líneas identificadas como utilizadas desde centros de reclusión para actividades delictivas deberán ser canceladas definitivamente, sin perjuicio de las acciones penales y disciplinarias correspondientes.

CAPÍTULO VI: Régimen sancionatorio:

Artículo 13. Sanciones a operadores y comercializadores

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley dará lugar a sanciones administrativas, que podrán incluir:

- a) Multas económicas.
- b) Suspensión temporal de actividades.
- c) Cancelación de licencias, en casos graves o reiterados.

Parágrafo: Las sanciones se impondrán respetando el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción.

Artículo 14. Sanciones a titulares

Los titulares que suministren información falsa, faciliten el uso indebido de líneas o incumplan las obligaciones de registro y actualización podrán ser sancionados conforme a la ley, sin perjuicio de las responsabilidades penales a que haya lugar.

Parágrafo: Las sanciones se impondrán respetando el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción.

CAPÍTULO VII: Disposiciones finales.

Artículo 15. Protección de datos personales

El tratamiento de la información recolectada se sujetará estrictamente a la legislación sobre protección de datos personales y derechos fundamentales, y solo podrá ser utilizada para los fines previstos en esta ley.

Parágrafo primero: En ningún caso la información podrá ser utilizada para fines distintos a los previstos en la presente ley, ni dará lugar a perfiles de vigilancia masiva.

Parágrafo segundo: Ninguna disposición de la presente ley podrá interpretarse como autorización para la interceptación, monitoreo, control o censura del contenido de las comunicaciones.

Artículo 15. Prevalencia de la constitución y los derechos fundamentales:

La presente ley se interpretará y aplicará de conformidad con la Constitución Política, garantizando en todo momento los derechos fundamentales a la intimidad, al debido proceso, a la libertad de expresión y a la protección de datos personales.

Artículo 16. Reglamentación

La vigilancia, control y sanción del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de las autoridades competentes conforme al régimen legal vigente en materia de telecomunicaciones, sin perjuicio de las competencias de las autoridades judiciales.

El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 17. Régimen de transición

Los titulares de líneas activas contarán con un plazo de diez (10) meses para actualizar su registro conforme a lo dispuesto en la presente ley. Vencido este plazo, las líneas no regularizadas serán suspendidas.

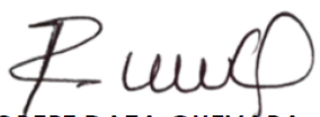
Artículo 18. Vigencia

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico – PDA

 ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico -Colombia Humana	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Colombia Humana
 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley responde a la urgente necesidad de regular la venta, activación y titularidad de tarjetas SIM y líneas de telefonía móvil en Colombia, con el objetivo fundamental de garantizar la trazabilidad de las comunicaciones y prevenir delitos de alta incidencia como la extorsión, el fraude y otros actos delictivos que afectan la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

En un contexto donde las tecnologías de la información y las telecomunicaciones se han convertido en herramientas esenciales para la vida cotidiana, la telefonía móvil ha sido también instrumentalizada por grupos criminales para llevar a cabo extorsiones, fraudes y suplantaciones de identidad. La venta de tarjetas SIM sin una identificación adecuada ha facilitado la creación de líneas telefónicas anónimas, utilizadas por delincuentes para cometer crímenes sin ser rastreados. Este proyecto establece la vinculación obligatoria de cada línea de telefonía móvil a un documento oficial de identificación, tanto para personas naturales como jurídicas, con el fin de crear un sistema que permita la identificación clara del titular y facilitar la acción de las autoridades en la prevención y sanción de delitos.

La propuesta busca, además, que tanto los operadores de telecomunicaciones como los comercializadores de tarjetas SIM cumplan con estrictos procedimientos de verificación e identificación de los usuarios, garantizando que ninguna línea telefónica quede sin control. A través de estas medidas, se busca poner fin al anonimato que favorece la comisión de delitos, sin vulnerar los derechos fundamentales de los usuarios ni limitar su acceso legítimo a los servicios de telecomunicaciones.

Este proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de ofrecer a las autoridades herramientas más efectivas para enfrentar el creciente problema de la extorsión telefónica y otros delitos asociados a la telefonía móvil, protegiendo así a la ciudadanía y fortaleciendo la seguridad pública en el país.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de este proyecto de ley es regular la venta, activación, registro y titularidad de las tarjetas SIM y líneas de telefonía móvil en Colombia, mediante su vinculación obligatoria a un documento oficial de identificación de personas naturales o jurídicas, con el fin de garantizar la trazabilidad de las comunicaciones, prevenir la comisión de delitos como la extorsión, el fraude y la estafa, y asegurar la seguridad de los ciudadanos en el uso de estos servicios de telecomunicaciones.

2. JUSTIFICACIÓN

La creciente utilización de la telefonía móvil en Colombia ha transformado la comunicación en una herramienta esencial para la vida cotidiana, el acceso a servicios financieros y la interacción con el Estado. Sin embargo, esta misma tecnología ha sido aprovechada por organizaciones criminales para perpetrar delitos de alto impacto, como la extorsión, el fraude, la estafa y la suplantación de identidad.

Uno de los principales factores que facilita la comisión de estos delitos es la venta y activación de tarjetas SIM y líneas móviles sin un control efectivo de la identidad del titular. La falta de trazabilidad en las comunicaciones ha permitido que los delincuentes utilicen múltiples líneas telefónicas sin ser rastreados, lo que retrasa las investigaciones y aumenta la impunidad. En particular, la extorsión telefónica, que se ha convertido en una de las principales amenazas a la seguridad ciudadana, es fácilmente perpetrada gracias a la anonimidad de las líneas.

Este proyecto de ley responde a la necesidad urgente de regular la venta, activación y titularidad de las tarjetas SIM, estableciendo un vínculo obligatorio con documentos oficiales de identificación. De esta manera, se garantizará la trazabilidad de las comunicaciones y se proporcionarán herramientas efectivas para combatir la criminalidad. La medida propuesta es esencial para prevenir la utilización indebida de las líneas de telefonía móvil en actividades delictivas, sin afectar el acceso legítimo de los ciudadanos a los servicios de telecomunicaciones.

La regulación de la telefonía móvil, en este sentido, se presenta como una acción responsable y necesaria para fortalecer la seguridad pública y mejorar el control de las comunicaciones en el país. Este proyecto no solo responde a una creciente demanda de seguridad, sino también al deber del Estado de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, como la seguridad personal y la integridad de las comunicaciones.

2.1. Contexto general y naturaleza del problema:

El desarrollo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones ha transformado de manera profunda la vida social, económica e institucional del país. La telefonía móvil, en particular, se ha consolidado como un servicio esencial para la comunicación cotidiana, el acceso a servicios financieros, la actividad comercial y la interacción con el Estado. No obstante, este avance tecnológico también ha sido instrumentalizado por organizaciones criminales para la comisión de delitos de alto impacto como la extorsión, el fraude, la estafa y la suplantación de identidad.

En Colombia, la extorsión telefónica y los fraudes cometidos mediante llamadas y mensajes de texto se han convertido en una de las principales amenazas a la seguridad ciudadana. Estas conductas delictivas afectan de manera directa a comerciantes, familias y ciudadanos en general, generando pérdidas económicas, afectaciones psicológicas y una creciente percepción de inseguridad. El fenómeno se caracteriza por su masividad, su capacidad de adaptación y el uso intensivo de líneas telefónicas móviles difíciles de rastrear.

2.2. Contexto general y naturaleza del problema:

El desarrollo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones ha transformado de manera profunda la vida social, económica e institucional del país. La telefonía móvil, en particular, se ha consolidado como un servicio esencial para la comunicación cotidiana, el acceso a servicios financieros, la actividad comercial y la interacción con el Estado. No obstante, este avance tecnológico también ha sido

instrumentalizado por organizaciones criminales para la comisión de delitos de alto impacto como la extorsión, el fraude, la estafa y la suplantación de identidad.

En Colombia, la extorsión telefónica y los fraudes cometidos mediante llamadas y mensajes de texto se han convertido en una de las principales amenazas a la seguridad ciudadana. Estas conductas delictivas afectan de manera directa a comerciantes, familias y ciudadanos en general, generando pérdidas económicas, afectaciones psicológicas y una creciente percepción de inseguridad. El fenómeno se caracteriza por su masividad, su capacidad de adaptación y el uso intensivo de líneas telefónicas móviles difíciles de rastrear.

2.3. El anonimato en la venta y uso de tarjetas SIM como factor habilitante del delito:

Uno de los elementos estructurales que facilita la comisión de extorsiones y fraudes telefónicos es la **venta y activación de tarjetas SIM sin controles estrictos de identificación del usuario final**. La posibilidad de adquirir chips de telefonía móvil sin una verificación robusta de identidad permite que los delincuentes utilicen múltiples líneas de manera simultánea, las desechen con facilidad y evadan los mecanismos de rastreo, bloqueo e investigación penal.

La ausencia de un vínculo obligatorio entre la tarjeta SIM y un documento oficial de identificación crea un escenario de anonimato funcional que beneficia directamente a las estructuras criminales. Este anonimato dificulta la identificación del origen de las llamadas, retrasa las investigaciones judiciales y reduce la eficacia de las medidas de control adoptadas por el Estado.

En la práctica, las tarjetas SIM se han convertido en un insumo de bajo costo, alta rotación y alto valor estratégico para las economías criminales, especialmente para aquellas dedicadas a la extorsión y el fraude telefónico.

2.3. Extorsiones y fraudes originados desde centros penitenciarios:

Un aspecto particularmente grave de esta problemática es que una proporción significativa de las extorsiones telefónicas en Colombia se origina desde el interior de los centros penitenciarios. Autoridades nacionales han señalado que **aproximadamente una de cada cuatro extorsiones denunciadas tiene origen en cárceles**, lo que evidencia fallas estructurales en el control de las comunicaciones y en la trazabilidad de las líneas utilizadas.

Diversos operativos de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación han permitido identificar redes organizadas de extorsión que operan desde establecimientos penitenciarios, utilizando teléfonos móviles de contrabando y múltiples tarjetas SIM activadas sin controles efectivos. En algunos casos, estas estructuras han funcionado como verdaderos “call centers” criminales, realizando decenas o cientos de llamadas diarias a víctimas en distintas regiones del país e incluso en el exterior.

Las incautaciones realizadas entre 2019 y 2024 —que superan los 31.000 teléfonos celulares y más de 170.000 tarjetas SIM decomisadas en cárceles— confirman que el problema no es aislado ni ocasional, sino sistemático y persistente.

2.4. Cifras relevantes sobre la magnitud del fenómeno:

Las estadísticas oficiales y los informes institucionales evidencian la dimensión del problema:

- En 2023 se registraron **más de 10.500 denuncias por extorsión** en Colombia, manteniendo una tendencia creciente desde 2020.
- Entre enero y abril de 2024 se reportaron **más de 3.500 casos**, la cifra más alta para ese periodo en al menos diez años.
- Entre el 26 % y más del 40 % de las extorsiones denunciadas se cometen mediante llamadas telefónicas o mensajes de texto.
- Más de **3.000 personas han sido identificadas como víctimas directas de extorsiones provenientes de comunicaciones realizadas desde cárceles**, sin contar los casos no denunciados.
- Investigaciones periodísticas han estimado que **las redes de extorsión carcelaria pueden generar ingresos de hasta 2.000 millones de pesos anuales**.

Estas cifras demuestran que la extorsión telefónica no es un fenómeno marginal, sino un problema estructural de seguridad pública con impactos económicos y sociales significativos.

2.5. Casos de impacto que evidencian la gravedad del problema:

Diversos casos documentados ilustran de manera clara la urgencia de adoptar medidas estructurales:

- **Cárcel de Cóbbita (Boyacá):** investigaciones oficiales identificaron la realización de llamadas extorsivas hacia ciudadanos colombianos y extranjeros, lo que evidenció la capacidad transnacional de estas redes y la facilidad para operar múltiples líneas telefónicas sin control.
- **Centros penitenciarios de Antioquia:** en cárceles como Bellavista y El Pedregal se dismantelaron estructuras que utilizaban tarjetas SIM activadas a nombre de terceros o sin identificación verificable para realizar extorsiones masivas.
- **Casos de suplantación y fraude telefónico:** se han documentado múltiples episodios de falsas amenazas de secuestro, accidentes o detenciones, apoyadas en información personal obtenida por medios informales, con exigencias de pagos inmediatos.

Estos casos confirman que la extorsión telefónica es una actividad organizada, sistemática y directamente facilitada por la ausencia de trazabilidad en las líneas de comunicación.

2.6: Insuficiencia de las medidas actuales:

El Estado colombiano ha implementado diversas acciones para enfrentar este fenómeno, como el bloqueo de señal en cárceles, operativos de incautación de dispositivos, fortalecimiento de capacidades investigativas y campañas de denuncia ciudadana. Sin embargo, estas medidas han demostrado ser **parciales e insuficientes** cuando no se acompañan de un control efectivo sobre la venta, activación y titularidad de las tarjetas SIM.

Mientras persista un mercado amplio de líneas activadas sin una identificación clara y verificable, los delincuentes podrán reemplazar rápidamente las líneas bloqueadas o incautadas, perpetuando el ciclo delictivo.

2.7: Necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la regulación propuesta:

El presente proyecto de ley propone **regular la venta y activación de tarjetas SIM**, estableciendo su **vinculación obligatoria a un documento oficial de identificación**, como la cédula de ciudadanía, el DNI, el pasaporte u otro documento válido reconocido por la ley.

Esta medida es:

- **Necesaria**, frente al crecimiento sostenido de la extorsión y el fraude telefónico.
- **Proporcional**, pues no implica interceptación de comunicaciones ni vigilancia masiva, sino un registro básico de titularidad.
- **Idónea**, al permitir la trazabilidad de las líneas utilizadas con fines delictivos y facilitar la acción de la justicia.

La iniciativa no busca restringir el acceso legítimo a los servicios de telecomunicaciones, sino establecer estándares mínimos de responsabilidad, similares a los existentes en otros sectores sensibles.

2.8: Concepto de legalidad y constitucionalidad del proyecto de ley que regula la venta y activación de tarjetas SIM

El presente proyecto de ley que pretende regular la venta, activación y titularidad de las tarjetas SIM y líneas de telefonía móvil se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico colombiano y a la Constitución Política, tanto en su forma como en su contenido material. La iniciativa se inscribe dentro de la competencia expresa del Congreso de la República para regular los servicios públicos y establecer las condiciones necesarias para garantizar su prestación conforme al interés general, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos

150 y 365 de la Constitución. La telefonía móvil, en cuanto servicio público esencial, está sujeta a regulación, control y vigilancia del Estado, lo que habilita al legislador para adoptar medidas orientadas a corregir fallas estructurales del sistema cuando estas facilitan la comisión de delitos que afectan gravemente la seguridad ciudadana.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, el proyecto introduce limitaciones razonables que no afectan su núcleo esencial. La exigencia de vincular cada tarjeta SIM a un documento oficial de identificación implica el tratamiento de datos personales, pero dicho tratamiento cumple los estándares constitucionales fijados por el artículo 15 de la Carta y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La medida persigue una finalidad legítima y constitucionalmente imperiosa, como es la prevención de la extorsión, el fraude y otros delitos de alto impacto; establece una finalidad específica y determinada; y limita el uso de la información recolectada a los fines previstos en la ley, sometiéndola al régimen de protección de datos personales. En consecuencia, no se configura una afectación desproporcionada al derecho a la intimidad ni una habilitación para prácticas de vigilancia masiva o indiscriminada.

En relación con la libertad de expresión y el derecho a la comunicación, consagrados en el artículo 20 de la Constitución, el proyecto no regula contenidos, no autoriza interceptaciones, ni condiciona el ejercicio del derecho a comunicarse. La identificación del titular de una línea telefónica constituye una regulación del medio técnico de comunicación, mas no un control del mensaje o de la expresión. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que el Estado puede regular los medios y las condiciones de prestación de los servicios de comunicación, siempre que no interfiera en el contenido de las comunicaciones ni imponga censura directa o indirecta. Bajo este entendido, la iniciativa no genera un efecto inhibitorio ilegítimo ni restringe el ejercicio libre del derecho a la expresión.

En cuanto a la libertad económica y de empresa, prevista en el artículo 333 de la Constitución, las obligaciones impuestas a los operadores y comercializadores de tarjetas SIM resultan constitucionalmente admisibles. La libertad económica no es absoluta y admite limitaciones razonables cuando están orientadas a proteger el interés general, la seguridad pública y los derechos de terceros. La regulación propuesta impone cargas técnicas y administrativas proporcionadas, directamente relacionadas con la naturaleza del servicio público que se presta, y no desnaturaliza ni hace inviable la actividad económica de los operadores.

El proyecto supera de manera integral el test de proporcionalidad exigido por la Corte Constitucional para las medidas que inciden en derechos fundamentales. La finalidad perseguida es legítima y de alta relevancia constitucional; la medida es idónea, en tanto la trazabilidad de las líneas telefónicas permite identificar el origen de comunicaciones utilizadas con fines delictivos; es necesaria, dado que las estrategias actuales han demostrado ser insuficientes sin un control efectivo sobre la asignación y titularidad de las tarjetas SIM; y es proporcional en sentido estricto, pues el beneficio colectivo en términos de seguridad ciudadana y protección de derechos supera ampliamente la carga mínima impuesta a los usuarios y operadores.

El tratamiento diferenciado de las líneas a nombre de personas jurídicas se ajusta igualmente a los principios constitucionales. El proyecto reconoce la capacidad de las

empresas para administrar múltiples líneas y establece responsabilidades únicamente en casos de negligencia demostrada en su control interno, sin introducir presunciones de culpabilidad ni responsabilidad objetiva. De esta manera, se respeta el principio de culpabilidad, el debido proceso y la responsabilidad personal consagrados en el artículo 29 de la Constitución.

Finalmente, el régimen sancionatorio previsto en la iniciativa se enmarca dentro del derecho administrativo sancionador y del control judicial correspondiente, al exigir la observancia del debido proceso, el derecho de defensa y la contradicción. No se establecen sanciones automáticas ni desproporcionadas, sino mecanismos graduales y razonables de corrección y control.

En conclusión, el proyecto de ley es legal y constitucional, se encuentra debidamente sustentado en las competencias del legislador, respeta los derechos fundamentales, supera el test de proporcionalidad y se ajusta a la jurisprudencia constitucional vigente. La iniciativa constituye una respuesta normativa legítima, necesaria y razonable frente a una problemática de seguridad pública ampliamente documentada, orientada a proteger a la ciudadanía, fortalecer el orden jurídico y garantizar un uso responsable de los servicios de telecomunicaciones.

3. Conclusión

La evidencia empírica, las cifras oficiales y los casos documentados demuestran que la extorsión y el fraude telefónico son amenazas reales y persistentes para la seguridad ciudadana en Colombia, estrechamente vinculadas al uso anónimo de tarjetas SIM. Este fenómeno, facilitado por la falta de trazabilidad en las comunicaciones, ha permitido a las organizaciones criminales operar con impunidad, aprovechando la falta de control sobre la venta, activación y titularidad de las líneas móviles. La evidencia también muestra que una proporción significativa de las extorsiones se origina desde centros penitenciarios, utilizando líneas telefónicas sin identificación verificable, lo que subraya la necesidad urgente de establecer mecanismos más efectivos de control.

La regulación de la venta y activación de las tarjetas SIM, vinculándolas obligatoriamente a documentos oficiales de identificación, se presenta como una respuesta estructural y preventiva necesaria para cerrar los vacíos normativos actuales. Esta medida no solo busca garantizar la trazabilidad de las comunicaciones, sino también prevenir la comisión de delitos como la extorsión, el fraude y la estafa. Con ello, el proyecto de ley establece un marco normativo que permite al Estado contar con herramientas eficaces para rastrear las líneas utilizadas con fines delictivos, fortalecer la seguridad pública y proteger a la ciudadanía.

Este proyecto de ley no criminaliza a los usuarios ni limita el derecho a la comunicación. Al contrario, busca garantizar que los servicios de telecomunicaciones sean utilizados de manera responsable y segura, asegurando que la información personal se maneje de acuerdo con la ley y respetando los derechos fundamentales. Al vincular la titularidad de las líneas telefónicas a un documento oficial de identificación, se fortalece la capacidad de las autoridades para actuar de manera rápida y efectiva en la prevención y persecución de

delitos relacionados con la telefonía móvil, sin afectar el acceso legítimo de los ciudadanos a estos servicios.

4. MARCO LEGAL:

Marco constitucional y normativo:

El presente proyecto de ley se encuentra sustentado en los mandatos constitucionales y normativos que orientan al Estado colombiano en la protección de los derechos de la privacidad de las personas, la garantía de la intimidad personal y familiar.

En especial:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL:

La Constitución de 1991 establece el derecho fundamental a la comunicación, la libertad de expresión y la protección de la privacidad de las personas, en su artículo 20, que garantiza el derecho a comunicar y recibir información. Asimismo, el artículo 15 protege el derecho a la intimidad personal y familiar, lo que establece el principio de respeto por la privacidad en las comunicaciones.

FUNDAMENTOS DE CARÁCTER LEGAL:

- Ley 1341 de 2009.
- Ley 1581 de 2012.
- Ley 1266 de 2008.
- Ley 1273 de 2009.
- Resolución 4492 de 2017.
- Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos

En síntesis, El proyecto de ley se inscribe plenamente dentro del bloque de constitucionalidad, desarrolla derechos fundamentales, no contradice normas vigentes, corrige una omisión normativa relevante y materializa compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de salud pública, educación y protección de la vida.

5. Impacto fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone:

“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

“Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas –o las bancadas– tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.” (subrayado fuera del texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional y en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público, ni afecta ingresos fiscales por cuanto cualquier gasto que se ocasione para el cumplimiento de la presente ley será a cargo de las partidas ordinarias del gobierno nacional.

6. Conflicto de intereses

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. “Artículo modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:” El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.
“Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:” Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

- I. *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- II. *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- III. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- IV. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- V. *“Literal INEXEQUIBLE”*
- VI. *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.”

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.”

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5 de 1992; lo anterior, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general, impersonal y abstracto.

No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.

7. Conclusión

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en este documento, ponemos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley “Por medio del cual se regula la venta, activación y titularidad de las tarjetas SIM y líneas de telefonía móvil, con el fin de garantizar la trazabilidad de las comunicaciones y prevenir la extorsión, el fraude y otros delitos (No Más Números Fantasma)”.

Lo anterior, atendiendo a que el presente proyecto de ley responde a una problemática real, persistente y prevenible, cuya magnitud ha sido debidamente documentada mediante cifras oficiales, evidencia técnica y estadísticas nacionales. La extorsión telefónica, el fraude y otros delitos cometidos a través de la telefonía móvil continúan representando una amenaza significativa para la seguridad ciudadana en Colombia, con impactos desproporcionados sobre individuos y comunidades vulnerables. Esta situación ha sido facilitada por la venta y activación de tarjetas SIM sin identificación verificable, lo que permite el anonimato de los delincuentes y dificulta su rastreo.

La iniciativa propuesta no introduce cargas desproporcionadas ni altera la libre accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones, sino que corrige una omisión normativa relevante, al establecer un sistema de identificación obligatorio para la titularidad de las líneas de telefonía móvil. Se trata de una medida razonable, proporcional y basada en evidencia, alineada con la Constitución Política, con el marco legal vigente en materia de derechos fundamentales, telecomunicaciones, protección de datos personales y seguridad pública, y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

Este proyecto articula de manera coherente los principios de seguridad pública, protección de derechos fundamentales, prevención del delito y respeto a la privacidad. Reconoce la importancia de asegurar la trazabilidad de las comunicaciones sin vulnerar el derecho a la intimidad, la libertad de expresión ni el acceso a servicios de telecomunicaciones, y tiene en cuenta los desafíos territoriales y sociales del país para una implementación inclusiva.

La medida propuesta no representa una carga fiscal adicional, ya que su implementación se apoya en la adaptación de los sistemas de registro existentes y en los recursos que actualmente destinan los operadores y comercializadores de tarjetas SIM. Asimismo, respeta el principio de sostenibilidad fiscal, garantizando su viabilidad tanto institucional como financiera.

Conforme a lo anterior, la aprobación de esta iniciativa legislativa constituye una decisión responsable y coherente con el mandato constitucional del Congreso, orientada a fortalecer la seguridad pública, prevenir delitos graves y garantizar el derecho a una comunicación segura para todos los ciudadanos. Este proyecto ofrece una respuesta estructural a un problema reconocido y reafirma el compromiso del Estado colombiano con la protección de la seguridad, los derechos y la dignidad de la población.

La propuesta se caracteriza por su enfoque preventivo y regulatorio, sin generar un impacto negativo sobre la estructura de los servicios de telecomunicaciones, y contribuye a un sistema de seguridad más eficiente, garantizando la trazabilidad de las líneas telefónicas y ayudando en la lucha contra el crimen organizado. De esta forma, el proyecto refuerza la confianza en las instituciones y el sistema de justicia, promoviendo una Colombia más segura y justa para todos.

De las y los honorables congresistas,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico – PDA

 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Colombia Humana
 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico



**GABRIEL ERNESTO
PARRADO DURÁN**
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA