

Bogotá D.C., 20 de julio de 2026

Doctor

**Secretario General**

Cámara de Representantes

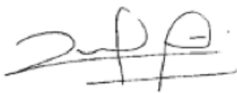
Ciudad

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley: *"POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE TARJETAS SIM Y ESIM, SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER LA SEGURIDAD EN LA COMERCIALIZACIÓN, ACTIVACIÓN Y USO DE LOS SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

Respetado Doctor:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el Proyecto de Ley del asunto. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,



**DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES**

Representante a la Cámara

Partido Centro Democrático



**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2026 CÁMARA**

***POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE TARJETAS SIM Y ESIM, SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER LA SEGURIDAD EN LA COMERCIALIZACIÓN, ACTIVACIÓN Y USO DE LOS SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES***

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS), así como el registro obligatorio de identificación de los usuarios finales de las tarjetas SIM y eSIM, o de la tecnología que las sustituya, con el fin de garantizar la identificación de los usuarios y la trazabilidad de las líneas móviles y de las operaciones efectuadas a través de ellas en el territorio nacional, y de prevenir la comisión de conductas delictivas a través de los servicios de telecomunicaciones móviles, en especial la extorsión y el secuestro extorsivo.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** La presente ley aplica a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM), a los operadores móviles virtuales (OMV) y a los usuarios finales de tarjetas SIM y eSIM, o de la tecnología que las reemplace, en el territorio nacional, y en general a las entidades y personas naturales o jurídicas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley.

**Artículo 3. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. Tarjeta SIM (Subscriber Identity Module). Módulo físico de identificación de abonado que permite la conexión de un equipo terminal móvil a una red de telecomunicaciones.

2. eSIM (embedded SIM). Módulo de identificación de abonado integrado electrónicamente en el equipo terminal móvil, que cumple la misma función de la tarjeta SIM física sin requerir un elemento extraíble.
3. ICCID (Integrated Circuit Card Identifier). Número único que identifica cada tarjeta SIM o perfil eSIM.
4. Operador Móvil Virtual (OMV). Proveedor de servicios de telecomunicaciones móviles que, sin ser titular de permisos de uso del espectro radioeléctrico, presta el servicio mediante acuerdos de acceso a la infraestructura de un Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles.
5. Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM). Persona jurídica habilitada, en los términos de la Ley 1341 de 2009, para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones móviles al público.
6. Usuario final. Persona natural o jurídica a cuyo nombre se activa y registra una tarjeta SIM o eSIM, con independencia de que sea o no la persona que la utilice materialmente.
7. Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS). Sistema de información centralizado creado por el artículo 6° de la presente ley.

**Artículo 4. Principios.** El registro y el tratamiento de la información regulados en esta ley se sujetarán, en particular, a los siguientes principios:

1. Legalidad. La recolección y el tratamiento de los datos personales de los usuarios se limitarán a los expresamente autorizados en la presente ley y en el régimen de protección de datos personales.
2. Necesidad y proporcionalidad. Solo se exigirán los datos estrictamente necesarios para cumplir la finalidad de identificación y trazabilidad prevista en el artículo 1° de esta ley. En consecuencia, el registro de que trata esta ley no exigirá la captura de datos biométricos del usuario final, sin perjuicio de que el Gobierno nacional, mediante reglamentación posterior y previo el

respectivo estudio de impacto en la protección de datos personales, defina mecanismos adicionales de verificación de identidad.

3. Finalidad. La información contenida en el RNTS solo podrá utilizarse para los fines de identificación, trazabilidad, prevención e investigación de conductas delictivas previstos en esta ley, y para los demás usos institucionales expresamente autorizados por la ley.
4. Seguridad de la información. Los responsables y encargados del tratamiento adoptarán las medidas técnicas, humanas y administrativas necesarias para otorgar seguridad a los registros, evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado.
5. Confidencialidad y habeas data. El tratamiento de los datos personales del RNTS se sujetará en todo momento a los principios y garantías previstos en la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

**Artículo 5. Registro de tarjetas SIM y eSIM.** Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales que comercialicen o activen tarjetas SIM, eSIM o la tecnología que las sustituya deberán registrar la información del usuario final, que comprenderá, como mínimo, los siguientes datos:

1. Nombres y apellidos del usuario, o razón social si se trata de persona jurídica.
2. Tipo y número del documento de identificación.
3. Número de la línea móvil asignada.
4. Número de identificación de la tarjeta SIM o eSIM (ICCID), o el identificador equivalente de la tecnología que las sustituya.
5. Modalidad de contratación (pospago o prepago).
6. Correo electrónico, cuando el usuario disponga de él.

**Parágrafo 1.** Los proveedores y operadores señalados en este artículo deberán verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos para el registro con base en el documento de identificación del usuario, garantizar la integridad e inalterabilidad de la identificación de las tarjetas SIM, eSIM o la tecnología que las sustituya, asegurar que el proceso de registro sea transparente y accesible, e informar debidamente al usuario sobre el tratamiento de sus datos personales, de conformidad con la Ley 1581 de 2012 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

**Parágrafo 2.** Los proveedores y operadores señalados en este artículo serán responsables de la conservación, custodia y actualización del registro a su cargo.

**Parágrafo 3.** Las tarjetas SIM y eSIM, o la tecnología que las sustituya, activadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley deberán quedar registradas conforme a lo aquí dispuesto dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la reglamentación. Para tal efecto, los usuarios finales deberán suministrar la información requerida para el registro de las líneas que tengan activas, dentro del mismo término. Vencido este plazo sin que el usuario final haya efectuado el registro, el proveedor o el operador informará al usuario de manera previa y, transcurridos treinta (30) días calendario adicionales sin que se subsane la omisión, procederá a la desactivación de la línea correspondiente.

**Parágrafo 4.** El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá infracción al régimen de telecomunicaciones, en los términos de los artículos 63 y siguientes de la Ley 1341 de 2009, y será sancionable conforme al artículo 10° de la presente ley.

**Artículo 6. Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS).** Créase el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS), como sistema de información centralizado, administrado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el acompañamiento técnico de la Comisión de Regulación de

Comunicaciones, en el marco de sus respectivas competencias. El RNTS almacenará, como mínimo, la siguiente información:

1. Los datos de la tarjeta SIM o eSIM, o de la tecnología que las sustituya: número de identificación (ICCID) o identificador equivalente, número de línea asociado, estado (activa, bloqueada o cancelada) y fechas de activación y desactivación.
2. Los datos del usuario final señalados en el artículo 5° de la presente ley.
3. El historial de cambios de estado, las transferencias de titularidad y los proveedores u operadores que hayan gestionado la línea.
4. Una sección que identifique las líneas reportadas por su presunta asociación con el delito de extorsión, secuestro, falsedad personal u otras actividades delictivas conexas, de conformidad con los criterios y fuentes que defina la reglamentación, en coordinación con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

**Parágrafo 1.** Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales deberán integrar sus sistemas de gestión con el RNTS, garantizar que toda tarjeta SIM o eSIM activada en el país se encuentre registrada antes de su utilización, y reportar de manera inmediata cualquier modificación en el estado de las tarjetas.

**Parágrafo 2.** El RNTS deberá contar con mecanismos de cifrado, protocolos de acceso controlado y auditorías periódicas, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales de seguridad de la información y con el régimen estatutario de protección de datos personales, en particular las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

**Parágrafo 3.** El RNTS incorporará los componentes técnicos necesarios para permitir su interconexión y el intercambio de información con las entidades públicas del orden nacional con competencias en la prevención e investigación del fraude en servicios móviles y canales digitales, entre ellas el Grupo de Respuesta a

Emergencias Cibernéticas de Colombia (ColCERT), la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Superintendencia de Industria y Comercio, bajo reserva legal y con sujeción a las competencias de policía judicial y a la orden de autoridad competente cuando la información solicitada así lo requiera. Las condiciones técnicas, los procedimientos y los protocolos de seguridad del intercambio de información serán definidos en la reglamentación que expida el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

**Parágrafo 4.** Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales mantendrán actualizado en el RNTS el estado de cada línea y reportarán las novedades derivadas de reportes de fraude, extorsión, falsedad personal u otras actividades delictivas conexas, con el fin de que la información disponible para las autoridades y entidades interconectadas sea veraz, completa y oportuna.

**Artículo 7. Prohibición de comercialización o activación sin registro.** Se prohíbe la comercialización, venta, activación y uso de tarjetas SIM y eSIM, o de la tecnología que las reemplace, sin el respectivo registro previsto en la presente ley, so pena de la desactivación de la línea y de las sanciones previstas en el artículo 10° de esta ley.

Todo punto de venta físico o digital deberá verificar la identidad del adquirente y su registro antes de realizar la activación o entrega. La venta o activación de tarjetas de forma anónima constituirá infracción en los términos de la presente ley y de la Ley 1341 de 2009, y los puntos de venta que incurran en ella serán responsables solidarios de las infracciones cometidas junto con el proveedor u operador que los haya autorizado.

**Artículo 8. Límites y control a la activación masiva de líneas prepago.** Con el fin de prevenir el uso fraudulento de líneas móviles anónimas o de difícil trazabilidad,

ninguna persona natural podrá tener activas a su nombre más de cinco (5) líneas móviles bajo la modalidad de prepago en un mismo Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles u operador móvil virtual, salvo que acredite una justificación de orden empresarial, institucional o comercial verificable, caso en el cual el proveedor u operador dejará constancia expresa de dicha justificación en el RNTS.

**Parágrafo.** Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales implementarán mecanismos automatizados de alerta temprana para identificar patrones de activación masiva, simultánea o atípica de líneas prepago asociadas a un mismo documento de identificación, dirección de comercialización o punto de venta, y reportarán dichas alertas a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación cuando existan indicios razonables de uso fraudulento.

**Artículo 9. Cambio de usuario final.** En caso de cambio del usuario final de la tarjeta SIM o eSIM, o de la tecnología que las reemplace, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales verificarán la identidad del nuevo usuario en los términos del artículo 5° de esta ley, mantendrán el historial de datos correspondiente y registrarán la transferencia de titularidad en el RNTS, la cual deberá conservarse por un término de cinco (5) años.

**Artículo 10. Régimen sancionatorio.** Las infracciones a las obligaciones previstas en la presente ley serán sancionadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones conforme al procedimiento y a los criterios de graduación establecidos en los artículos 63 a 67 de la Ley 1341 de 2009, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil a que haya lugar. En particular, se calificarán como infracciones gravísimas, sancionables con multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los términos del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, las siguientes conductas:

1. Comercializar, vender o activar tarjetas SIM o eSIM sin el registro previsto en esta ley.
2. Omitir de manera reiterada el reporte de novedades al RNTS o suministrar información falsa, inexacta o incompleta al Registro.
3. Facilitar o tolerar la activación masiva de líneas prepago en contravención del artículo 8° de esta ley.

**Parágrafo.** Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de las competencias sancionatorias que en materia de protección de datos personales corresponden a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos de la Ley 1581 de 2012.

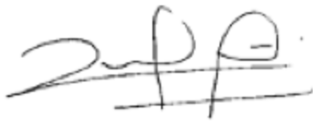
**Artículo 11. Vigilancia y control.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco de sus competencias, vigilarán y asegurarán el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, para lo cual podrán realizar inspecciones, auditorías y verificaciones a los proveedores, operadores y puntos de venta.

**Artículo 12. Reglamentación.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo técnico de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, reglamentará la presente ley dentro de los ocho (8) meses siguientes a su promulgación, incluyendo los procedimientos, estándares técnicos, de seguridad y de protección de datos personales, los protocolos de verificación y la forma de registro, y de entrega o suministro de la información a la policía judicial en los casos en que sea requerida mediante orden judicial o en el marco de sus funciones legales.

Dentro del mismo término, la Comisión de Regulación de Comunicaciones realizará el acompañamiento necesario para que, junto con los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales, se

adelanten las mesas de trabajo que permitan acordar y garantizar el tipo de conexión, los parámetros técnicos y la forma de registro al RNTS.

**Artículo 13. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### ***POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE TARJETAS SIM Y ESIM, SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER LA SEGURIDAD EN LA COMERCIALIZACIÓN, ACTIVACIÓN Y USO DE LOS SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES***

#### **I. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS) y establecer el registro obligatorio de los usuarios finales de las tarjetas SIM y eSIM, o de la tecnología que las reemplace, con el fin de garantizar la trazabilidad de las líneas móviles y de las operaciones asociadas a ellas en el territorio nacional, y de cerrar el espacio de anonimato que hoy facilita la comisión de delitos como la extorsión y el secuestro extorsivo, en particular los que se originan desde los centros de reclusión del país.

La iniciativa no pretende restringir el acceso de los colombianos a los servicios de telefonía móvil, ni imponer cargas desproporcionadas a los usuarios o a la industria. Se trata de una corrección puntual de un vacío regulatorio: hoy es posible adquirir y activar una tarjeta SIM prepago sin verificación alguna de identidad, lo que convierte a la línea móvil en un instrumento anónimo y, por tanto, en un insumo idóneo para la actividad criminal organizada.

#### **II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

La falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y eSIM constituye un vacío que ha sido aprovechado para la comisión de delitos, en particular la extorsión y el secuestro. En estas modalidades delictivas el uso de una tarjeta SIM resulta indispensable y constituye, en el marco de la investigación penal, el elemento material probatorio que permitiría la identificación inicial del responsable. Sin embargo, la ausencia de información sobre el usuario final de la línea brinda hoy un

nicho de impunidad, pues es posible acceder a estas tarjetas sin obligación alguna de registro de los datos asociados a la línea.

Las cifras evidencian la magnitud del problema. Según cifras de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, en los últimos años más de 54.000 personas han sido afectadas por el delito de extorsión en Colombia, con una tendencia sostenida al alza en el número de denuncias registradas entre 2018 y 2025. La modalidad de extorsión telefónica es, de manera consistente, la de mayor frecuencia relativa en el país, muy por encima de la extorsión directa o cometida a través de redes sociales, y su comisión se realiza con frecuencia desde los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) mediante el uso de tarjetas SIM de fácil adquisición y descarte.

A ello se suma un problema estructural de subregistro: la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) del DANE ha documentado de manera reiterada tasas de no denuncia superiores al 70% para el delito de extorsión, y aún mayores en centros poblados y zonas rurales dispersas, lo que confirma la existencia de una cifra oculta considerable y evidencia que las estadísticas oficiales, siendo graves, probablemente subestiman la magnitud real del fenómeno.

El fenómeno también se ha extendido a los delitos informáticos, cuyas denuncias se han multiplicado en el país en la última década, concentrándose de manera importante en conductas de hurto por medios informáticos, transferencia no consentida de activos y suplantación de sitios web para la captura de datos personales, de acuerdo con la tipificación establecida en la Ley 1273 de 2009. En materia de secuestro, delito cuya negociación y exigencias se dinamizan principalmente a través de líneas móviles, el país logró una reducción histórica de las cifras entre el año 2000 y la década pasada, avance que hoy se ve amenazado por señales de repunte en los últimos años, según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y de la Policía Nacional.

La extorsión telefónica carcelaria constituye una de las modalidades de mayor rentabilidad criminal en Colombia. Se origina en los centros penitenciarios y carcelarios, donde los internos, aprovechando el ingreso irregular de dispositivos móviles y tarjetas SIM, realizan exigencias económicas mediante llamadas amenazantes, con frecuencia utilizando información disponible en redes sociales para suplantar identidades y coaccionar a las víctimas.

El propio Ministerio de Justicia y del Derecho ha reconocido públicamente que una proporción significativa de las extorsiones que se cometen en el país se origina al interior de los centros de reclusión, hallazgo consistente con el fenómeno de criminalidad intramural identificado por la Corte Constitucional dentro del Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario declarado mediante la Sentencia T-388 de 2013.

Las tarjetas SIM utilizadas al interior de los establecimientos carcelarios son cambiadas con alta frecuencia debido a su bajo costo y reducido tamaño, lo que facilita su comercialización ilegal y dificulta su detección. El Gobierno nacional ha adoptado medidas administrativas recientes en esta dirección, entre ellas el Decreto 851 de 2024, que fortalece los mecanismos de bloqueo de equipos terminales y líneas asociadas a extorsión carcelaria y habilita al INPEC para coordinar con los operadores móviles el bloqueo de equipos usados ilegalmente desde prisión.

Estas medidas, sin embargo, actúan sobre el equipo o la línea ya identificada como fuente de extorsión; no resuelven el problema de fondo, que es la posibilidad de adquirir, sin ningún control, una nueva línea anónima para reemplazar la bloqueada. El presente proyecto complementa ese esfuerzo institucional, actuando sobre la puerta de entrada del fenómeno: el registro del usuario en el momento mismo de la activación.

Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluidos los operadores móviles virtuales, cumplen en este fenómeno un papel esencial: al

ser, de manera involuntaria, el intermediario entre la víctima y el extorsionista, cuentan con la posibilidad técnica de establecer mecanismos que prevengan u obstaculicen el accionar criminal, tanto mediante el registro riguroso de los usuarios como mediante la identificación y alerta de las llamadas originadas en centros penitenciarios, obligación que ya contempla, para los operadores, el artículo 11 de la Ley 1908 de 2018, al disponer que estos deben informar al destinatario de la comunicación el establecimiento penitenciario o carcelario desde el cual se origina la llamada. El presente proyecto se articula con esa obligación ya vigente, dotando a las autoridades y a los propios operadores de una base de identificación de usuarios más robusta para hacerla efectiva.

El uso fraudulento de líneas móviles anónimas tiene, además, consecuencias económicas significativas. Las actividades de fraude cibernético facilitadas por comunicaciones móviles no identificadas han generado, según cifras del sector financiero y asegurador, pérdidas anuales del orden de cientos de miles de millones de pesos, concentrando una proporción muy relevante de las reclamaciones por posible fraude reportadas por las entidades vigiladas. El monto asociado al fraude digital ha registrado, en los últimos años, tasas de crecimiento anual sostenidamente superiores al veinte por ciento.

La percepción de inseguridad en las transacciones electrónicas inhibe el crecimiento de la economía digital y afecta la confianza de los usuarios en los servicios financieros digitales, cuya masificación constituye uno de los principales motores de inclusión y desarrollo económico del país. La trazabilidad de las líneas móviles es, en este sentido, condición habilitante de la seguridad digital, de la prevención de la suplantación de identidad y del combate al fraude en canales móviles, en línea con los objetivos de la política pública de transformación digital del Estado colombiano.

El Congreso de la República existió otra iniciativa sobre la materia, de autoría del honorable Senador Ariel Ávila y del honorable Representante Julio César Triana,

conocida públicamente como “Ley SIM Card”, radicada el 30 de julio de 2025. Dicha iniciativa comparte con el presente proyecto el diagnóstico de fondo, pero difiere de manera sustancial en el mecanismo de verificación de identidad propuesto, pues exige la captura de datos biométricos del usuario en el momento de la activación.

El presente proyecto opta por una arquitectura distinta, más ajustada al principio de proporcionalidad que rige el tratamiento de datos personales: la identificación plena del usuario final a partir de su documento de identidad, sin necesidad de recolectar datos biométricos, categoría que la Ley 1581 de 2012 reconoce como dato sensible y sujeta a un régimen de tratamiento más estricto por su mayor potencial de afectación a la intimidad si es indebidamente tratado o vulnerado.

Esta diferencia no es menor: mientras la identificación documental resuelve el problema de trazabilidad que motiva ambas iniciativas, la exigencia adicional de datos biométricos multiplica los riesgos de seguridad de la información sin que exista evidencia de que aporte una capacidad de trazabilidad superior a la que ofrece la cédula de ciudadanía, cuya falsificación es igualmente perseguida por el ordenamiento penal. El presente proyecto, además, incorpora el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM como sistema centralizado de interoperabilidad con las autoridades de investigación, elemento que no se limita a la verificación en el punto de venta sino que dota a las autoridades de una herramienta permanente de consulta y trazabilidad histórica.

### III. MARCO NORMATIVO

#### CONSTITUCIONAL

**Artículo 2.** *Son fines esenciales del Estado: (...) asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.*

La creación de un registro que permita identificar al usuario final de una línea móvil es una medida idónea para el cumplimiento de este mandato: dota a las autoridades de un instrumento de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos frente a la extorsión y el secuestro, delitos en los que la línea móvil anónima constituye el principal vehículo de comisión.

**Artículo 15.** *Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.*

El derecho fundamental al habeas data y a la intimidad delimita el diseño del registro que crea este proyecto: la recolección de datos debe limitarse a lo estrictamente necesario para la finalidad de identificación y trazabilidad, razón por la cual el articulado, siguiendo el principio de proporcionalidad, se abstiene de exigir datos biométricos y circunscribe la información recolectada a los datos de identificación ya exigidos, con menor grado de injerencia, en otros registros públicos del sector TIC.

**Artículo 334.** *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial (...) el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (...)*

La intervención del Estado en la prestación del servicio público de telecomunicaciones móviles, imponiendo a los proveedores y operadores la obligación de registrar a sus usuarios, encuentra fundamento directo en esta cláusula de intervención económica, orientada aquí a la protección de la seguridad ciudadana como componente de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.

**Artículo 365.** *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.*

Las telecomunicaciones móviles constituyen un servicio público bajo la titularidad del Estado, en los términos del artículo 10 de la Ley 1341 de 2009, prestado por particulares bajo un régimen de habilitación general. Esta cláusula constitucional habilita al Congreso para fijar, mediante ley, condiciones adicionales de seguridad y trazabilidad en la prestación de dicho servicio, como las que contempla el presente proyecto.

## LEGAL

**Ley 1341 de 2009,** *“por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”*

Esta ley constituye el marco general del sector TIC en Colombia. En particular, su artículo 10 califica la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones como un servicio público bajo la titularidad del Estado, prestado mediante habilitación

general; su artículo 15 crea el Registro TIC de proveedores; y sus artículos 63 a 67 contienen el régimen general de infracciones y sanciones —incluida la multa de hasta dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales prevista en el artículo 65— sobre el cual se apoya el régimen sancionatorio de la presente ley.

**Ley 1908 de 2018**, *“por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”*

El artículo 11 de esta ley, bajo el título “Control a las llamadas desde los centros de reclusión”, ya impone a los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones el deber de informar al destinatario de la comunicación el establecimiento penitenciario o carcelario desde el cual se origina la llamada, so pena de las multas previstas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009. El presente proyecto se articula con esta obligación vigente, dotándola de una base de identificación de usuarios más robusta y de un sistema centralizado de información que facilita su cumplimiento y su fiscalización.

**Ley 1266 de 2008**, *“por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países”*

Fija los principios de calidad, veracidad, finalidad, circulación restringida, seguridad y confidencialidad aplicables al tratamiento de datos personales en bancos de datos, principios que el artículo 4° del presente proyecto extiende expresamente al tratamiento de la información contenida en el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM.

**Ley 1581 de 2012**, *“por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”*

Constituye el régimen general de protección de datos personales en Colombia y clasifica los datos biométricos como datos sensibles sujetos a un estándar de tratamiento reforzado. Sobre esta calificación se apoya la decisión de diseño de este proyecto de excluir la exigencia de datos biométricos del registro que aquí se crea, optando por el estándar de identificación documental ya empleado en otros registros del sector TIC.

**Ley 2157 de 2021**, *“por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”*

Fortalece las garantías del derecho al habeas data, en particular frente a los casos de suplantación de identidad, fenómeno estrechamente vinculado al uso fraudulento de líneas móviles anónimas que este proyecto busca prevenir.

**Ley 1801 de 2016**, *“por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*

El numeral 13 del artículo 95 de este Código ya califica como comportamiento contrario a la convivencia la activación de tarjetas SIM sin que el usuario haya suministrado al prestador del servicio sus datos de identificación. El presente proyecto eleva a rango legal expreso y desarrolla en detalle esta obligación, dotándola de un sistema de registro centralizado del que hoy carece.

**Decreto 1078 de 2015**, *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”*

Compila, entre otras normas, el sistema de registro y control basado en el IMEI de los equipos terminales móviles, precedente regulatorio de una base de datos centralizada en el sector TIC orientada a la prevención del delito, sobre cuya misma

lógica se estructura el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM que crea este proyecto

## **JURISPRUDENCIAL**

**Sentencia C-1011 de 2008.** Al examinar la constitucionalidad de la Ley 1266 de 2008, la Corte precisó que el derecho al habeas data faculta a su titular a exigir de las administradoras de datos el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización y certificación de los datos, así como la limitación en las posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos. Esta doctrina orienta el diseño del RNTS creado por este proyecto, en particular el catálogo de principios y garantías del artículo 4° del articulado.

**Sentencia C-748 de 2011.** Al revisar la Ley 1581 de 2012, la Corte declaró exequibles los principios de necesidad, finalidad y proporcionalidad en el tratamiento de datos personales, y reiteró que los datos sensibles —entre ellos los biométricos— solo pueden tratarse de manera excepcional y con consentimiento cualificado del titular. Esta línea jurisprudencial respalda la opción de diseño adoptada en el presente proyecto de excluir la exigencia de datos biométricos del registro de usuarios de tarjetas SIM y eSIM.

## **IV. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en cumplimiento de dicha disposición se hace explícito lo siguiente sobre el impacto fiscal del presente proyecto de ley.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone: *“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. (...) Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá 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.”*

La carga central que impone el presente proyecto recae sobre los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales, particulares que ya cuentan con sistemas de gestión de clientes y de facturación en los cuales deberán integrar los campos de información adicionales que exige esta ley, sin que ello represente una erogación de recursos públicos ni un gasto que deba incorporarse al Presupuesto General de la Nación.

El único componente del proyecto que podría suponer un costo para la administración pública es la puesta en marcha y administración del Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS) por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo técnico de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Sin embargo, dicho costo cuenta con una fuente de financiación ya prevista en el ordenamiento: el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, creado por el artículo 34 de la Ley 1341 de 2009, tiene entre sus funciones legales, en los términos del artículo 35 de la misma ley, apoyar económicamente las actividades del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa, y se nutre de la contraprestación periódica y de las contribuciones que ya pagan los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones sobre sus ingresos brutos, en virtud de los artículos 10, 24 y 36 de la misma ley.

En esa medida, la puesta en marcha del RNTS es susceptible de financiarse con cargo a recursos y rentas ya existentes del sector, sin que se requiera una apropiación presupuestal adicional con cargo a rentas de destinación general de la Nación.

En todo caso, y sin perjuicio de la carga que la jurisprudencia constitucional asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se solicitará formalmente a dicha cartera y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, durante el primer debate de este proyecto, que rindan el concepto técnico de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con la cuantificación precisa de los costos de implementación técnica del RNTS.

De la lectura integral del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se desprende, además, una distinción relevante para el presente proyecto: la exigencia de una fuente sustitutiva analizada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, prevista en el inciso tercero de la norma, recae únicamente sobre los proyectos de ley de iniciativa gubernamental.

Esta misma regla fue reiterada en la Sentencia C-866 de 2010, que aclaró que si el Ministerio de Hacienda no participa durante el trámite del proyecto, ello no vicia el proceso legislativo por incumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003; y en la Sentencia C-290 de 2009, que recordó que el Congreso no está atado a un concepto vinculante del Ministerio, sino que este debe demostrar, si lo estima pertinente, la incompatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Más recientemente, la Sentencia C-085 de 2022 reiteró que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse como un obstáculo para la actividad legislativa, y que su desconocimiento solo genera un vicio de procedimiento cuando el enunciado normativo demandado ordena, de manera imperativa y concreta, un gasto público determinado. Bajo esta línea jurisprudencial consolidada, la ausencia de una cuantificación exhaustiva en esta etapa inicial del trámite legislativo no

constituye un vicio de inconstitucionalidad, sin perjuicio del compromiso del autor de acoger las observaciones técnicas que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones formulen durante el trámite

## **V. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “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 guía para que los demás congresistas tomen su propia decisión sobre si se encuentran en una causal de impedimento, sin perjuicio de otras causales que cada congresista pueda advertir.

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el beneficio particular como aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista, de las que no gozan los demás ciudadanos; el beneficio actual como el que se configura en las circunstancias presentes al momento de la decisión; y el beneficio directo como el que se produce respecto del congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

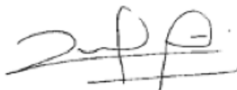
La misma norma establece que no existe conflicto de interés, entre otros casos, cuando el congresista participa, discute o vota un proyecto de ley que otorgue beneficios de carácter general. El presente proyecto de ley regula de manera general, impersonal y abstracta las condiciones de registro y comercialización de tarjetas SIM y eSIM aplicables a la totalidad de los usuarios de servicios de telefonía móvil en Colombia y a la totalidad de los proveedores y operadores del sector, sin distinción ni beneficio particular alguno, por lo cual, en principio, no se advierten

circunstancias que den lugar a un conflicto de interés en cabeza de los honorables congresistas.

De manera meramente orientativa, se pone de presente que podría existir un eventual conflicto de interés en el caso de los congresistas que ostenten la calidad de accionistas o socios controlantes de Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles u operadores móviles virtuales, en la medida en que el proyecto impone a estas entidades nuevas obligaciones de registro, integración tecnológica y régimen sancionatorio que inciden en sus costos de operación.

Fuera de esa hipótesis particular, se considera que la discusión y votación del presente proyecto se enmarca en la causal de ausencia de conflicto de interés prevista en el literal a) del artículo 1° de la citada ley. En todo caso, se recuerda que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos.

Por las razones planteadas, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.



**DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES**

Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



## FUENTES CONSULTADAS

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia, artículos 2, 15, 334 y 365. <https://www.constitucioncolombia.com>

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1341 de 2009. [https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-6398\\_Ley\\_1341\\_2009.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-6398_Ley_1341_2009.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1908 de 2018. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87301>

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1266 de 2008. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34488>

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1581 de 2012. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2157 de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17324>  
6

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712>

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 2003 de 2019. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98274>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector TIC.

Presidencia de la República de Colombia. (2024). Decreto 851 de 2024.



Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia T-388 de 2013.

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia C-1011 de 2008.

<https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-748 de 2011.

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-502 de 2007.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-866 de 2010.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-290 de 2009.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-290-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-085 de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-085-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-425 de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-425-23.htm>

El Tiempo. (2025, 16 de noviembre). Las claves del proyecto de 'Ley SIM Card' para frenar extorsión desde las cárceles.

<https://www.eltiempo.com/politica/congreso/las-claves-del-proyecto-de-ley-sim-card-para-frenar-extorsion-desde-las-carceles-3509389>

Infobae. (2026, 27 de enero). 'Ley SIM Card' avanza en el Congreso para regular líneas móviles y enfrentar extorsiones que se originan desde cárceles.

<https://www.infobae.com/colombia/2026/01/27/ley-sim-card-avanza-en-el-congreso-para-regular-lineas-moviles-y-enfrentar-extorsiones-que-se-originan-desde-carceles/>

Semana. (2026, 26 de enero). 'Ley SIM Card', el proyecto que hace trámite en el Congreso para frenar las extorsiones en Colombia.



<https://www.semana.com/politica/articulo/ley-sim-card-el-proyecto-que-hace-tramite-en-el-congreso-para-frenar-las-extorsiones-en-colombia/202646/>

El País (Colombia). Te llamo desde la prisión: así funciona el enorme mercado de celulares en las cárceles del país. <https://www.elpais.com.co/colombia/te-lamo-desde-la-prision-asi-funciona-el-enorme-mercado-de-celulares-en-las-carceles-de-colombia-1742.html>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC).

Policía Nacional de Colombia / Fiscalía General de la Nación. Estadísticas de extorsión y secuestro.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Cifras de secuestro.