



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1592

Bogotá, D. C., lunes, 1º de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 74 DE 2025 SENADO

por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas sim y e-sim o la tecnología que las reemplace y se dictan otras disposiciones.

SENADOR

GUSTAVO MORENO*Energía Nueva*

Honorable Senador
ALEX XAVIER FLÓREZ HERNÁNDEZ
Presidente Comisión Sexta Constitucional
Senado de la República

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 074 de 2025 Senado "POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO E IDENTIFICACION DE USUARIOS FINALES DE TARJETAS SIM Y E-SIM O LA TECNOLOGÍA QUE LAS REEMPLACE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Estimado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley de la referencia bajo los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto fue radicado el 30 de julio de 2025 ante la Secretaría General del Senado de la República para surtir su trámite en la legislatura 2025 – 2026.

Mediante oficio fechado 21 de agosto de 2025, fui designado como ponente de esta iniciativa.

Sus autores somos el H.S. Ariel Ávila y el suscrito.

II. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Este proyecto fue radicado en la legislatura 2023 – 2024 ante la Senado de la República y, a pesar de haber logrado su primer debate en Comisión, no fue posible continuar su trámite debido a la congestión y dinámica legislativa de las dos últimas legislaturas.

III. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa tiene por objeto establecer un registro de los datos personales y la identificación biométrica de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace con el fin de brindar herramientas a las distintas autoridades judiciales y policiales para la efectiva administración de justicia y como sistema preventivo para la consumación de conductas delictivas.

IV. MARCO LEGAL

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal.

GustavoMoreno_ GustavoMorenoHurtado GustavoMoreno_51

> CONSTITUCIONALES

Artículos: 1, 2, 5, 6, 11, 13, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 29, 32, 58, 74, 75, 78, 82, 83, 84, 85, 95, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157 y 209, entre otras.

> LEGALES

- Ley 1581 de 2012 "Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales"
- Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"
- Ley 1978 de 2019 "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones"
- Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal"

V. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM es un vacío que ha sido aprovechado para la comisión de los delitos de extorsión y el secuestro, teniendo en cuenta que para la tipificación de estos y en especial el de la extorsión, entendida como el constreñimiento que genera el victimario al ciudadano vía telefónica para obtener un beneficio en provecho de sí mismo o de un tercero, en algunas de sus modalidades se hace indispensable el uso de una tarjeta SIM, la cual en una investigación sería el EMP o EF que permitiría la identificación inicial de la persona y su asociación con la comisión de la conducta punible que busca la exacción del dinero; no obstante la ausencia de información relacionada con el usuario final de la tarjeta SIM y E-SIM, brinda al victimario un nicho de impunidad al tener de su parte la favorabilidad de no ser identificado de manera rápida y directa con el objeto de la investigación que se adelante, debido a que actualmente se puede acceder al uso de estas tarjetas SIM, sin la obligación del registro de la información y datos asociados a la línea, lo que genera que la extorsión se recrudezca y sea más fácil la comisión del delito.

Al tenor de lo expuesto y tras un minucioso análisis estratégico del delito de la extorsión en Colombia, en los últimos 5 años se logró concluir que más de 54.104 personas fueron afectadas por este delito, resaltando una tendencia al alza, la cual pasó de registrar 7.048 denuncias en el año 2018 a 13.869 para el año 2024, lo cual desencadenó un incremento del 97% en la comisión de este delito. Tras la lectura de las denuncias de los años 2023 y 2024 se da un crecimiento de una de las modalidades de la extorsión conocida como Digital y la cual representa el 37% de acuerdo al modus operandi descrito en las noticias criminales y cuya comisión normalmente se realiza desde los Establecimientos de Reclusión del Orden

Nacional (ERON), mediante el uso de tarjetas SIM para lograr el contacto con las víctimas y con ello realizarles las exigencias económicas, resaltando que para las vigencias 2024 y 2025 obra constancia y relación en las noticias criminales o denuncias de los afectados que fueron usados más de 23.776 abonados celulares (Tarjeta SIM) para la comisión del delito y su respectiva asociación, con exigencias económicas establecidas en más de 97.000 millones de pesos, donde se logró por parte de los victimarios la recolección de aproximadamente 9.000 millones de pesos.

De otro lado, siendo el uso de las tarjeta SIM y E-SIM el medio facilitador para la afectación de la Libertad Individual, se encuentra el delito de secuestro, el cual registró 1.251 víctimas en los últimos 5 años; es de resaltar que el esfuerzo realizado por el Estado Colombiano para el año 2000, y subsiguientes, logró reducir cifras de más de 3.572 víctimas a 160 para el año 2021, se vería afectado y advierte una tendencia al incremento en comparativo con lo ocurrido en el año 2024 donde se presentaron 313 víctimas, sin desconocer que para el año 2025 se han presentado 218 víctimas, se conserva la misma tendencia con 31 víctimas. De conservarse el mismo porcentaje de afectación, el año 2025 cerraría aproximadamente con más de 372 personas afectadas. Toma aún más fuerza la proyección anterior si comparamos el bimestre del año 2022 con el año 2023 donde se refleja un incremento del 84%; todo lo anterior tiene como génesis y mecanismo propulsor la ausencia de registro de datos asociados a las tarjetas SIM, debido a que es el principal medio dinamizador para adelantar las negociaciones y exigencias durante la comisión de los secuestros; Lo cual para la identificación de los victimarios, conlleva a soslayar la administración de justicia con actividades propias de policía judicial ante jueces control de garantía para poder obtener la información, que de ser viable la presente ley, permitiría acceder de manera inmediata y en tiempo real para brindar herramientas en la adecuada administración de justicia para el esclarecimiento de los casos.

Finalmente, y como quiera que con la expedición de la Ley se busca regular el registro de los usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM, como aporte a la función que tiene la administración de justicia de sancionar conductas constitutivas de delito, el impacto y la contribución que generaría esta medida para el esclarecimiento de otros delitos puede ser mayor, frente al fortalecimiento de procesos investigativos, con el análisis de la información registrada.

Contexto internacional

El teléfono celular es el medio de comunicación más común en el mundo¹, de hecho, según el informe de 2017 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT),

¹ Roberts, R. (2021). *Inscripción obligatoria de tarjetas SIM para teléfonos móviles de prepago*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria.

la Universidad de de las Naciones Unidas (UNU) y la Asociación Internacional de Residuos Sólidos (ISWA), en el mundo hay más teléfonos móviles que personas, pues con base en una población mundial de 7.400 millones de personas para 2017 existían 7.700 millones de suscripciones a teléfonos móviles². En este panorama global, en los últimos años, América Latina ha avanzado en el uso masivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en especial en el uso de celulares³.

En el marco de las telecomunicaciones a nivel mundial existen dos instancias encargadas de la estandarización y el desarrollo tecnológico, de un lado *International Telecommunication Union* (ITU) que depende de Naciones Unidas y del otro la *Global System for Mobile Communications Association* (GSMA). Ahora bien, La tecnología más difundida en el mundo es la derivada del Global System for Mobile Communications, la cual consta de un chip (SIM - *Subscriber Identity Module*), a falta del cual los dispositivos no podrían llevar a cabo sus funciones telefónicas, de hecho, la mayoría de aparatos electrónicos asociados a las TIC pueden incorporar esta tarjeta⁴.

A pesar de los aspectos positivos que supone el crecimiento tecnológico, las tarjetas SIM también han venido siendo usadas a lo largo del mundo para cometer actividades delictivas, por lo cual el registro e identificación de los usuarios de estos chips ha sido una herramienta implementada por diferentes países para combatir la inseguridad y facilitar la investigación de los delitos. En el mundo, alrededor de 160 países obligan a la inscripción de las tarjetas SIM (ver Figura 1), estos países pueden clasificarse en tres grupos⁵ (ver Figura 2): los que disponen que las compañías telefónicas deben capturar y almacenar la información personal (80%); aquellos donde las empresas validan la información con una base de datos centralizados (13%); y los que establecen que las compañías deben capturar y compartir la información con las autoridades nacionales (7%).

² Baldé, C.P., Forti V., Gray, V., Kuehr, R., Stegmann, P. (2017). *Observatorio Mundial de los Residuos Electrónicos – 2017*. Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Asociación Internacional de Residuos Sólidos (ISWA). Bonn/Ginebra/Viena. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Climate-Change/Documents/GEM%202017/GEM%202017-S.pdf>

³ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2008). *La sociedad de la información en América latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. (L.C/L.2860), Santiago de Chile.

⁴ Roberts (2021). Op. Cit.

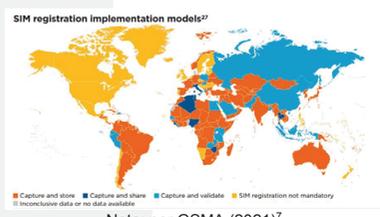
⁵ Roberts (2021). Op. Cit.

Figura 1. Países con registro de tarjetas SIM.



Nota: por GSMA (2021)⁶.

Figura 2. Modelos de registro de datos de tarjetas SIM.



Nota: por GSMA (2021)⁷.

La E-SIM también es una tecnología que va en aumento, la cual consiste en una aplicación de lo que se conoce como el internet de las cosas, siendo estas la evolución de la SIM Card tradicional, las cuales están integradas dentro del dispositivo móvil que la soporta, permitiendo así la activación de hasta 10 líneas sin necesidad de una SIM física⁸, así las E-SIM pueden conectarse a celulares por medio de un código QR que contiene la dirección del sistema de aprovisionamiento remoto de la SIM del operador. Según datos presentados por Juniper Research, casa de análisis especializada en tecnología digital e investigación de mercado, se

⁶ GSMA. (2021). *Access to Mobile Services and Proof of Identity 2020*. P.17 Disponible en: <http://bp.16>

⁷ GSMA. (2021). *Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021*. Revisiting SIM Registration and Know Your Customer (KYC) Contexts during COVID-19.

⁸ Diario la República. (4 de febrero de 2023). *Esim: la evolución de la SIM Card tradicional que permite tener hasta 10 números*. Bogotá, Colombia, Disponible en: <https://www.larepublica.co/internet-economy/esim-la-evolucion-de-la-sim-card-tradicional-que-permite-tener-hasta-10-numeros-3537850>

prevé que el mercado se verá impulsado por la adopción de dispositivos de consumo habilitados para la E-SIM, tales como el iPhone 14, este estudio también estima que la cantidad de teléfonos inteligentes que aprovechan la conectividad E-SIM aumentará de 986 millones en 2023 y a 3.500 millones en 2027⁹. En este sentido, la presente iniciativa legislativa incluye las E-SIM y las nuevas tecnologías que puedan reemplazarlas.

A continuación, se mencionan algunos países compilados en el análisis internacional de Roberts (2021) que cuentan o han contado con un marco normativo sobre registro de tarjetas SIM.

Reino Unido

En 2005, el país creó un comité de seguridad, donde se evaluó la necesidad de contar con normas que obliguen al registro obligatorio de datos personales para la adquisición de líneas móviles. Como resultado de ello, el Comité concluyó que el registro de tarjetas SIM en sí no impacta en prevención e investigación de delitos por lo que desistió de proponer una norma en ese sentido, casos similares ocurrieron en países como Estados Unidos, Canadá, República Checa, Nueva Zelanda, Rumania y Filipinas. Sin embargo, las investigaciones que dan cuenta de ello se enfocaron en el impacto sobre delitos como el terrorismo y no trataron a fondo conductas como la extorsión, donde dicho registro si puede ser una herramienta fundamental en el ámbito investigativo judicial.

México

Entre 2009 y 2011 se puso en marcha la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la cual se establece la obligación de registrar los datos personales de los usuarios de servicios móviles, la cual fue derogada dos años después, pues las autoridades concluyeron que el almacenamiento de esta información no era útil para la investigación de delitos.

Sin embargo, dicha derogación analizó el impacto de la media en las conductas delictivas en general y en varios delitos la información sobre tarjetas SIM y E-SIM no es relevante, pero a diferencia de México en Colombia se evidencia una afectación significativa en el marco del delito de la extorsión, demostrando con ello, que este delito tiene el potencial para lograr los fines propuestos por los victimarios, el cual es, constreñir a sus víctimas para que accedan al pago de dinero a través de llamadas extorsivas con el uso de las tarjetas SIM y E-SIM.

⁹ Diario la República. (2023).Op. Cit.

| | |
|---|--|
| <p>Chile</p> <p>El proyecto de ley Boletín N° 12042-1519, que "Modifica la Ley No. 18.168, General de Telecomunicaciones, en materia de individualización y registro de datos de los usuarios de servicios de telefonía en la modalidad de prepago", buscó implementar la obligatoriedad de registro, pero no logró ese cometido. Asimismo, se encuentra la Ley General de Telecomunicaciones, pero esta no es explícita en establecer que las compañías que operan telefonía móvil deban solicitar la inscripción obligatoria, y por tanto tampoco existe una política sobre el almacenamiento y tratamiento de datos personales asociada. Sin embargo, cabe mencionar que el Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones vigente en Chile considera, en su artículo 7°, la definición de usuario de prepago como "suscriptor" de servicios de telecomunicaciones, lo cual solo genera un aporte conceptual al respecto.</p> <p>Australia</p> <p>Desde 2017 existe la obligación de registrar la tarjeta SIM prepago (entre 2000 y 2013 también fue obligatorio, pero entre 2013 y 2017 la obligación fue revocada). En 2017, se reactivó la obligación de registro a cargo de la <i>Australian Communications and Media Authority (ACMA)</i> y que exige a las compañías comprobar la identidad de quien compre o active una tarjeta SIM prepago.</p> <p>En este sentido, la empresa debe registrar los datos de quien compra la tarjeta como de quien la activa. Para comprobar la identidad, la norma australiana establece que podrán solicitarse distintos tipos de documentos (tipo A y tipo B), dependiendo de la cantidad de teléfonos en prepago que tenga el usuario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tener 5 o menos de 5 SIM activas: comprando con tarjeta de crédito o débito, no se requieren documentos de comprobación de identidad, pero si se compra en efectivo es necesario presentar un documento de categoría A o dos documentos de categoría B. • Tener más de 5 SIM activas: debe presentar dos documentos de categoría A o un documento categoría A más dos documentos distintos de categoría B. <p>Alemania</p> <p>Según lo expuesto por Roberts (2021), el registro de SIM prepago en este país es obligatorio, bajo una modalidad denominada <i>Capture and Store</i>, donde las empresas almacenan y custodian la información. La Ley de Telecomunicaciones de 2004 <i>Telekommunikationsgesetz (TKG)</i>, en su artículo 111, establece que toda persona que preste servicios de telecomunicaciones, asigne números de teléfono o conexiones de para números de teléfono asignados por otras partes debe recoger,</p> | <p>antes de la activación, el número de teléfono, el nombre y domicilio del titular del número asignado, la fecha de vigencia del contrato, y la fecha de nacimiento en el caso de las personas naturales. El registro y almacenamiento de estos datos es gratuito y los datos deben ser eliminados de los registros después de un año calendario del término del servicio.</p> <p>España</p> <p>El registro obligatorio de tarjetas SIM prepago de celulares está vigente desde 2007 con el objetivo de aumentar las capacidades antiterroristas del Estado. De hecho, las compañías ya solicitaban información a los clientes antes de que se reglamentara el registro obligatorio, y la ley contribuyó a regular el tiempo y mecanismos de entrega de datos a las autoridades y su calidad. La Ley No. 25 del 18 de octubre de 2007 sobre la conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, establece que los operadores deben llevar el registro de los clientes. Tener datos incompletos o no entregar la información a las autoridades competentes bajo orden judicial dentro de 72 horas constituyen infracciones graves o muy graves para las empresas operadoras. Igualmente, en su artículo 1, la ley establece que cualquier agente facultado para solicitar información debe requerirse a través de la correspondiente autorización judicial.</p> <p>Sudáfrica</p> <p>La Ley de Intercepción de Comunicaciones y de Entrega de Información relativa a las Comunicaciones del año 2002 (<i>Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication-related Information Act of 2002</i>) dispone, en el artículo 40, que es deber de los proveedores de servicios de telecomunicaciones y de los clientes que vendan o entreguen un teléfono móvil o tarjeta SIM, obtener, de quien lo recibe, información como: nombre completo, número de identidad, domicilio personal, comercial o postal y una fotocopia certificada de un documento de identidad con fotografía del usuario. En la misma norma, en el artículo 55, se expresa que las personas que no declaren la pérdida, robo o destrucción de un teléfono celular dentro de siete días pueden ser sancionados.</p> <p>Perú</p> <p>En este país es obligatorio el registro de aparatos telefónicos móviles desde 2006, con el objeto de limitar el comercio de teléfonos celulares robados. Para ello se creó el Registro Nacional de Terminales de Telefonía Celular, el cual es centralizado y administrado por el regulador de telecomunicaciones de Perú Osiptel. Roberts (2021), menciona que dicho registro funciona como una "lista negra" del IMEI de los</p> |
| <p>aparatos telefónicos celulares: si el equipo es robado y denunciado como tal la compañía prestadora del servicio de telecomunicaciones bloqueaba la línea.</p> <p>En 2014, se modificó el reglamento para agregar que las compañías deben incorporar sistemas biométricos para el registro de nuevos usuarios (huella digital) y se prohíbe que las empresas de telefonía celular vendan o activen tarjetas de prepago sin registro del comprador o usuario. Además, la disposición se modificó nuevamente en 2015, prohibiendo, entre otros, que las compañías activen celulares que hayan sido reportados como robados, hurtados o perdidos, y permitiendo que la Policía pueda solicitar al organismo encargado la información de la línea telefónica pero no a los datos del abonado.</p> <p>Finalmente, y luego de una serie de modificaciones del sistema de registro tanto de SIM como de IMEI, en 2017 se creó el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG), por medio del Decreto Legislativo 133858, el cual reúne y armoniza la legislación sobre la materia y establece la obligatoriedad de registrar al usuario del equipo y de la tarjeta SIM. En enero de 2020 se aprobaron las normas para la implementación del RENTESEG, con lo cual el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) comenzó su implementación.</p> <p>Dicho esto, entre las experiencias negativas que se observan en el marco del registro de tarjetas SIM están: una gran cantidad de usuarios tuvieron descontento al perder sus servicios al no registrar la SIM; se pueden presentar disminuciones en el acceso a telefonía celular al limitar los puntos de venta de tarjetas SIM; posible surgimiento de mercados ilegales de tarjetas SIM; y aumento de las preocupaciones de los usuarios sobre su privacidad. Sin embargo, estos factores son superados por las situaciones positivas que se han dado en la práctica, entre ellas: mayor acceso a servicios de gobierno electrónico; portabilidad del número telefónico; mayores oportunidades para el comercio móvil y aumento de la seguridad para sus usuarios, y mayor seguridad en materia de acceso a servicios bancarios¹⁰.</p> <p>Aunque de 2019 a 2020 aumentaron de 155 a 157 los países donde es obligatorio el registro de tarjetas SIM de prepago, no se ha encontrado evidencia de que el registro disminuya la criminalidad asociada¹¹, en parte porque sólo el 7% de los países ponen a disposición inmediata de las autoridades la información. Sin embargo, si es un hecho que el registro e identificación de tarjetas SIM es una herramienta que aporta a la justicia en el marco de la investigación en procesos judiciales.</p> <p>¹⁰ Roberts (2021). Op. Cit. ¹¹ Roberts (2021). Op. Cit.</p> | <p>Ante esta realidad, el presente proyecto de ley surge como una forma de fortalecer la administración de justicia, en el marco de procesos judiciales penales relacionados al uso de tarjetas SIM y E-SIM, para la comisión de delitos.</p> <p>Marco jurídico</p> <p>De acuerdo a lo establecido en el artículo 250 superior, corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. La norma <i>Ibidem</i>, en los artículos 334 y 365 de la Constitución Política, establece que el Estado intervendrá por mandato de la ley, entre otros, en los servicios públicos y privados, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.</p> <p>Por otra parte, la Ley 142 de 1994: "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", modificada parcialmente por la Ley 632 de 2000, refiere la intervención del Estado en los servicios públicos, mientras que la Ley 906 artículo 117, establece que los organismos que cumplan funciones de policía judicial actuarán bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, para lo cual deberán acatar las instrucciones impartidas por el Fiscal General, el Vicefiscal, los fiscales en cada caso concreto, a los efectos de la investigación y el juzgamiento.</p> <p>Igualmente, la Ley 2272 de 2022 "por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones." Se determina que los concesionarios y licenciatarios que presten los servicios de comunicaciones contemplados en la ley suministrarán a la Policía Judicial, los datos de suscriptores y equipos en medio magnético o en la forma que se determine, conforme a la reglamentación establecida. Además, de conformidad con lo establecido en la 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.", constituye un avance significativo en materia de adaptación normativa del sector TIC a las necesidades cambiantes que requieren de la confluencia de diferentes agentes del sector para proveer a los usuarios todas las modalidades de servicios, contenidos y/o aplicaciones disponibles con ocasión del régimen de habilitación general contenido en dicha ley.</p> |

Así mismo, la 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 y se dictan otras disposiciones", garantiza la protección de los datos suministrados para el manejo de la información, por lo cual es fundamental incluir esta protección en el presente proyecto de ley.

Ahora bien, de acuerdo con los principios que deben orientar la reglamentación de servicios contenidos en las Leyes 72 de 1989, 37 de 1993, 555 de 2000, el Decreto-ley 1900 de 1990 y teniendo en cuenta los desarrollos tecnológicos en materia de telecomunicaciones, la variedad de servicios demandados por los usuarios, la introducción de nuevos servicios, la interacción de redes especializadas, la tendencia a la convergencia, la multiplicidad de operadores en el plano local y nacional y los compromisos suscritos por el Estado en el marco de las distintas organizaciones internacionales del sector de las telecomunicaciones y el comercio de bienes y servicios, se hace necesario adoptar los Planes Técnicos Básicos conforme a estas directrices.

En este ámbito, la Ley de Protección de Datos Personales o Ley 1581 de 2012, reconoce y protege el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos que sean susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada. Además, la ley 2157 de 2021, modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, dictando 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.

Por su parte, la Ley 1712 de 2014, ley de transparencia, tiene como objeto, regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información. Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1130 de 1999, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones está facultada para administrar y presentar proyectos al Gobierno Nacional sobre los Planes Técnicos Básicos y las normas técnicas. También se halla el 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 y racionaliza las normas de carácter reglamentario en materia de comunicaciones.

Por último, en la materia se encuentra la Resolución CRC 5050 de 2016: "Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones", y las demás regulaciones que la complementen o sustituyan, la cual se incluye en las disposiciones de la presente iniciativa legislativa.

En Conclusión, a pesar del robusto marco normativo existente en Colombia frente a la regulación de la telecomunicaciones, hay una evidente problemática relacionada a la falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM que ha sido aprovechado por la delincuencia para cometer conductas punibles, en especial frente a delitos como la extorsión y el secuestro, donde la ausencia de información sobre el usuario final de la tarjeta SIM y E-SIM propicia la impunidad del victimario al no poder ser identificado. El uso de celulares en el mundo ha aumentado exponencialmente con el pasar de los años y la mayoría de países no cuenta con un marco normativo que brinde información precisa y oportuna sobre el usuario de la tarjeta SIM o E-SIM a las autoridades. Sin embargo, la mayoría de países que poseen registros relacionados a tarjetas SIM y E-SIM ponen la responsabilidad de la recolección y conservación de los datos en cabeza de las empresas prestadoras de los servicios de telecomunicaciones. Esta realidad nacional e internacional evidencia la necesidad de aprobar el presente proyecto de ley para permitir el registro e identificación de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM, brindando mayores herramientas a las autoridades durante el proceso de investigación y judicialización.

A. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *"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."*

Es importante resaltar que, la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 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 art. 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."

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, esta iniciativa resulta necesaria para fortalecer las medidas de prevención, detección y seguimiento de actividades delictivas y así garantizar la efectividad de la administración de justicia.

VI. IMPEDIMENTOS

Como ponente considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa

VII. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera atenta me permito presentar ponencia positiva sin modificaciones, solicitándole a la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 074 de 2025 Senado "POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO E IDENTIFICACION DE USUARIOS FINALES DE TARJETAS SIM Y E-SIM O LA TECNOLOGÍA QUE LAS REEMPLACE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Atentamente,


GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO

PROYECTO DE LEY N° 074 DE 2025 SENADO

"POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO E IDENTIFICACION DE USUARIOS FINALES DE TARJETAS SIM Y E-SIM O LA TECNOLOGÍA QUE LAS REEMPLACE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el registro de los datos personales y la identificación biométrica de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, con el fin de brindar herramientas para la efectiva administración de justicia.

ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán las siguientes definiciones:

Abonado celular: número de línea móvil asignada por el proveedor de servicios de comunicaciones al usuario final.

Concesionario: la persona jurídica, pública, mixta o privada, habilitada para proveer el servicio de telecomunicaciones a terceros y responsable por dicha prestación.

Dato personal: será entendido en los términos de la Resolución No. 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como cualquier información vinculada a una o varias personas naturales determinadas o determinables, o que puedan asociarse con un usuario de servicios de comunicaciones, y que permita su individualización.

Entorno digital: ambiente, tanto físico como virtual, sobre el cual se soporta la economía digital, siendo esta última la economía basada en tecnologías, cuyo desarrollo y despliegue se produce en un ecosistema caracterizado por la creciente y acelerada convergencia entre diversas tecnologías que se concreta en redes de comunicación, equipos de hardware, servicios de procesamiento y tecnologías web.

E-SIM: tarjeta SIM electrónica estándar con la que se puede activar un plan de datos celulares que proporciona el operador sin necesidad de usar una tarjeta SIM física.

Licenciario: persona natural o jurídica que obtiene una licencia para hacer uso de un derecho de propiedad intelectual (marca, patente, programa informático, derechos de autor, etc.).

Migración tecnológica o cambio de tecnología: consiste en realizar algunas adecuaciones técnicas en sus servicios, cambiando el cableado principal para instalar una infraestructura con mejor calidad.

Portabilidad numérica: entendida como posibilidad del usuario de conservar su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, en el evento de cambio de proveedor, en el marco de la Resolución No. 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Proceso de portación: entendido como el conjunto de procedimientos que se adelantan con el fin de cambiar de proveedor, conservando el número de teléfono, cuando el usuario así lo haya solicitado, según se establece en la Resolución No. 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Sistema biométrico: tecnología que usa alguna característica biofísica de una persona para ser identificada, por ejemplo, huella dactilar o registro facial.

Tarjeta SIM: es el acrónimo en inglés de Subscriber Identify Module (Módulo de identificación del abonado) y se entenderá, en los términos de la Resolución No. 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como circuito integrado, usado principalmente en dispositivos móviles que operan en redes GSM y que almacena el IMSI y la clave asociada para identificar y autenticar suscriptores en dispositivos de telefonía móvil, por lo cual corresponde a un elemento de identificación del suscriptor asociado a una determinada red.

Usuario final: persona natural o jurídica a quien un proveedor de servicios de comunicaciones le asigna una línea o es suscriptor del servicio móvil. (Resolución 5050).

ARTÍCULO 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a los concesionarios, licenciarios, usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM, o las tecnologías que las reemplacen, en el territorio nacional y en general a las entidades, personas naturales o jurídicas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones aquí consignadas.

ARTÍCULO 4°. Registro de tarjetas SIM y E-SIM. Las personas naturales o jurídicas que comercialicen tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, están en la obligación de realizar el registro inmediato de la información de la persona que las adquiera, entendiéndose esta, como la consignación de datos personales e identificación biométrica, tales como:

1. Nombre y apellidos completos del usuario.

2. Tipo de documento de identificación (Cédula de ciudadanía, Cédula de extranjería, Número Único de Identificación Personal, Pasaporte, Tarjeta de Identidad o NIT).
3. Número de identificación.
4. Número de línea móvil o abonado celular.
5. Número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.
6. Número de IMEI asociado a la línea móvil activada.
7. Tipo de plan o contrato (Postpago o Prepago).
8. Dirección de residencia.
9. Registro biométrico de huella digital u otros.

Los concesionarios y licenciarios deberán asegurar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos para el registro y garantizar la no alteración de la identificación de las tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace.

En todo caso, los concesionarios y licenciarios serán los responsables de llevar el registro y deberán garantizar que la información de los abonados celulares o líneas correspondientes a las tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, que cuenten con previa activación a la expedición de la presente ley, se encuentre registrada de acuerdo con lo establecido en la presente ley, en un plazo máximo de (6) seis meses.

ARTÍCULO 5°. Prohibición de comercialización o activación sin registro. Se prohíbe la comercialización y activación de tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace sin el respectivo registro, so pena de desactivación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.

ARTÍCULO 6°. Cambio de usuario final. En caso de cambio del usuario final de la tarjeta SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace, los concesionarios mantendrán el historial de datos a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.

PARÁGRAFO. En caso de pérdida o hurto de la tarjeta SIM, el usuario final deberá realizar la respectiva denuncia e informar a los concesionarios para la respectiva desactivación o cancelación inmediata de la tarjeta SIM.

ARTÍCULO 7°. Portación numérica. Los usuarios finales podrán solicitar a los concesionarios la portación de su número; los usuarios que así lo hagan tendrán la obligación de diligenciar la solicitud de portación actualizando en todo caso el historial de datos a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.

ARTÍCULO 8°. Prevención de fraudes. En el marco del Decreto 1078 de 2015 y la Resolución 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, o de las normas que los adicionen, modifiquen, subroguen o sustituyan, los concesionarios deberán hacer uso de las herramientas tecnológicas apropiadas para prevenir la comisión de fraudes a través de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.

PARÁGRAFO. En el evento que el usuario final o el concesionario tenga conocimiento de alguna situación que pueda configurar una conducta delictiva a través de tarjeta SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes de forma inmediata y por los medios legalmente establecidos.

ARTÍCULO 9°. Responsabilidades. La Fiscalía General de la Nación informará al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el incumplimiento por parte de los concesionarios y licenciarios a la presente ley, para garantizar la imposición de las sanciones a que haya lugar. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones informará a la Fiscalía General de la Nación los resultados de las actuaciones.

PARÁGRAFO: La Agencia Nacional del Espectro brindará el soporte técnico que se requiera para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente Ley.

ARTÍCULO 10°. Incumplimiento. El incumplimiento a lo establecido en la presente ley se considerará una violación a las disposiciones legales en materia de telecomunicaciones y acarreará las sanciones contempladas por la Ley 1341 de 2009. Esto sin perjuicio de las sanciones de orden penal en el marco de la protección de la información y datos que hubiere lugar conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes.

ARTÍCULO 11°. Seguridad de la información. Todos los involucrados en la presente ley están obligados a garantizar la seguridad de la información y el derecho de hábeas data que tiene toda persona. Cuando se requiera acceder a los datos de que trata el artículo 4° de la presente ley, para la efectiva administración de justicia, deberá mediar orden judicial.

PARÁGRAFO 1. Los concesionarios y licenciarios que presten los servicios de telecomunicaciones capacitarán a la policía judicial en el uso adecuado de la herramienta que dispongan para realizar la consulta de los datos del usuario final de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, de acuerdo con la tecnología que en cada caso se asemeje. Para lo anterior, los concesionarios y licenciarios suministrarán los usuarios con sus correspondientes claves de acceso a la aplicación de consulta.

PARÁGRAFO 2. La consulta a la que hace referencia este artículo debe permitir a la policía judicial realizar la búsqueda de la información necesaria para la adecuada administración de justicia, teniendo como mínimo los siguientes campos: nombre y apellidos, número de identificación, número de línea móvil, identificación biométrica y número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace. Los concesionarios y licenciarios garantizarán que la información se encuentre disponible de manera actualizada.

ARTÍCULO 12°. Nuevas Tecnologías. Ante el surgimiento de nuevas tecnologías los concesionarios deberán tener en cuenta la extracción y preservación de los datos de que trata el artículo 4° de la presente Ley.

ARTÍCULO 13°. Costos de Infraestructura. Los costos de infraestructura de software y hardware asociados a la implementación de lo dispuesto en la presente ley, al igual que su mantenimiento, estarán a cargo del concesionario, licenciatarios y de la policía judicial de acuerdo a su competencia.

ARTÍCULO 14°. Regulación. La Comisión de Regulación de Comunicaciones en los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley realizará el acompañamiento necesario para que junto a los concesionarios y licenciatarios se adelanten las mesas de trabajo que permitan acordar y garantizar el tipo de conexión, parámetros, forma de registro y entrega o suministro de la información a la policía judicial para los casos en que sea requerida mediante orden judicial.

ARTÍCULO 15°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de protección frente a comunicaciones no deseadas con fines publicitarios, promocionales o comerciales, y se dictan otras disposiciones.

| | |
|--|--|
| <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  <div style="text-align: center;"> <p>CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA</p> </div>  </div> <p>Bogotá D.C., 01 de septiembre de 2025</p> <p>Senador: ALEX XAVIER FLÓREZ HERNÁNDEZ Presidente Comisión Sexta Constitucional Senado</p> <p>Senadora: SANDRA RAMÍREZ LOBO Vicepresidenta Comisión Sexta Constitucional Senado</p> <p>Secretario: JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS Comisión Sexta Constitucional Senado</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 127 de 2025 Senado "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de protección frente a comunicaciones no deseadas con fines publicitarios, promocionales o comerciales, y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetados Señores,</p> <p>En cumplimiento de la designación como Senador Ponente de la iniciativa en referencia, en los términos legales que para dicho fin ha dispuesto en reglamento interno del Congreso, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, conforme con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ta de 1992, en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Trámite del Proyecto de Ley. II. Antecedentes del proyecto de ley. III. Objeto y síntesis del proyecto de ley. IV. Consideraciones. V. Competencia del congreso. VI. Impacto fiscal. VII. Conflicto de interés. <div style="text-align: right; margin-top: 10px;">1</div> | <p>VIII. Proposición. IX. Texto propuesto para primer debate.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  RÓBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico </div> |
| <p style="font-size: small;">AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA</p> <p style="font-size: x-small;">Edificio Nuevo Congreso Cra. 7 #8-62, Bogotá. Oficina 103</p> <p style="font-size: x-small;">  Robert Daza  @RobertDaza_  @RobertDazaG  robert.guevara@senado.gov.co </p> | |

| | |
|--|---|
| <p>I. Trámite del Proyecto de Ley.</p> <p>El presente proyecto de ley es de autoría del Honorable Senador Robert Daza Guevara, y coautoría de los honorables senadores Catalina del Socorro Pérez Pérez, Carlos Alberto Benavides, Jael Quiroga, Omar de Jesús Restrepo, Gloria Inés Flórez Schneider, Sandra Ramírez Lobo, y de los honorables representantes Eduard Sarmiento, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Andrés Cancimance, Ermes Evelio Pete, Alirio Uribe Muñoz, Erick Velasco, Jorge Hernán Bastidas; la iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de la República el día 05 de agosto de 2025 como el proyecto de ley No. 127 de 2025 Senado.</p> <p>Posteriormente, con ocasión a la temática abordada por la presente iniciativa fue remitido a esta célula legislativa, y la mesa directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República me designó como senador ponente, mediante comunicado de fecha 21 de agosto de 2025. Con base en lo anterior, presento ponencia positiva sin modificaciones a la iniciativa respectiva, para dar trámite correspondiente ante la Comisión anteriormente citada.</p> <p>II. Antecedentes del proyecto de ley.</p> <p>a. Marco Normativo Nacional</p> <p>A. Constitución Política.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 15. El presente artículo consagra el derecho fundamental a la intimidad y a la protección de los datos personales. En ese sentido, el envío masivo e indiscriminado de llamadas, mensajes y otras comunicaciones con fines comerciales, sin el consentimiento previo del titular, constituye una vulneración directa a este derecho. Por ello, resulta conveniente y urgente fortalecer los mecanismos normativos que garanticen el respeto por la información personal de los ciudadanos, especialmente frente a prácticas abusivas o invasivas por parte de agentes económicos que, al operar dentro o fuera del país, aprovechan vacíos regulatorios para contactar a los usuarios sin autorización. - Artículo 20. Garantiza la libertad de expresión y el derecho a recibir información veraz. Sin embargo, esta no puede usarse para justificar comunicaciones comerciales no solicitadas que resultan intrusivas o engañosas. Por ello, esta ley busca equilibrar la libertad de informar con el derecho de los ciudadanos a no ser perturbados sin su consentimiento. - Artículo 78. Establece el deber del Estado de proteger a los consumidores frente a la publicidad engañosa y garantizar la calidad en la información que reciben. En este sentido, esta ley fortalece la protección frente a comunicaciones comerciales no deseadas, promoviendo prácticas más transparentes y respetuosas con los derechos del consumidor. | <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 333. Reconoce la libertad económica, pero señala que debe ejercerse dentro del marco del bien común y con responsabilidad social. Esta ley busca precisamente regular el ejercicio de esa libertad, evitando que las prácticas comerciales vulneren derechos como la intimidad y la protección de datos de los ciudadanos. <p>B. Marco jurisprudencial.</p> <p>La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida en torno a la protección del derecho a la intimidad, el habeas data y la autodeterminación informática, especialmente frente al tratamiento de datos personales en contextos de masificación tecnológica y comunicaciones no solicitadas. A continuación, se exponen los principales criterios fijados por la Corte que sustentan esta iniciativa legislativa.</p> <p>Sentencia C-094 de 2020</p> <p>En esta decisión, la Corte definió el derecho a la intimidad como aquel que garantiza a toda persona una esfera de vida privada, exenta de injerencias arbitrarias. Según la Corte, la intimidad comprende “el espacio exclusivo de cada uno (...) aquella órbita reservada para cada persona y de la que toda persona debe gozar”. Este derecho, además, tiene una dimensión negativa, que prohíbe la intromisión no autorizada en la vida privada y la divulgación ilegítima de hechos o documentos personales; y una dimensión positiva, que protege la autonomía del individuo para tomar decisiones sobre los asuntos que afectan su privacidad.</p> <p>La Corte también advirtió que este derecho impone obligaciones concretas a las autoridades, como la adopción de medidas normativas, judiciales y administrativas para garantizar su respeto. En esta línea, el uso masivo de datos personales para llamadas y mensajes no solicitados sin consentimiento previo vulnera de forma directa esta garantía constitucional.</p> <p>Sentencia T-280 de 2022</p> <p>Esta decisión amplió el alcance del derecho a la intimidad al reconocer una dimensión relacional, que se concreta en la posibilidad de construir y proyectar una identidad personal en el marco de las relaciones sociales. Según la Corte, esto implica que la intimidad no solo protege lo reservado o solitario, sino también el derecho de cada persona a decidir cómo quiere ser percibida en lo público, sin interferencias indebidas o manipulaciones comerciales.</p> <p>En este contexto, la Corte identificó cinco principios esenciales que sustentan el derecho a la intimidad</p> |
| <p>y su relación con el habeas data:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad, que exige consentimiento libre, previo, expreso o tácito para el tratamiento de datos personales; 2. Finalidad, que requiere que el uso de los datos persiga un fin legítimo y específico; 3. Necesidad, que impone que solo se recojan los datos estrictamente necesarios; 4. Veracidad, que obliga a que la información corresponda a hechos reales y actuales; 5. Integridad, que exige que los datos se presenten de forma completa y no fragmentada. <p>Estos principios son directamente aplicables a los casos de comunicaciones comerciales no solicitadas, donde con frecuencia se vulnera la libertad y la finalidad legítima del tratamiento de datos.</p> <p>Sentencia SU-139 de 2021</p> <p>En esta sentencia de unificación, la Corte reafirmó que el habeas data es un derecho fundamental autónomo, entendido como la facultad de los titulares de datos personales para ejercer un control efectivo sobre su información. La Corte advirtió que, en la sociedad contemporánea, marcada por el desarrollo tecnológico y el volumen masivo de datos, quienes recopilan y administran información personal ejercen un “poder informático” que debe ser limitado en beneficio de la ciudadanía.</p> <p>De esta aproximación se desprenden tres dimensiones normativas esenciales del habeas data:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El titular tiene derecho a acceder, rectificar, actualizar, excluir y certificar sus datos; 2. Puede limitar la divulgación y publicación de dicha información; 3. Está facultado para exigir que el tratamiento de sus datos se realice dentro de límites constitucionales y conforme a los principios del sistema de protección de datos. <p>La sentencia también resaltó principios adicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El principio de transparencia, que permite al titular conocer quién administra sus datos, con qué propósito, con qué destinatarios y cómo puede ejercer sus derechos; • El principio de acceso y circulación restringida, que limita el uso de los datos al objeto legítimo de la base de datos y garantiza el derecho del titular a conocer y controlar dicha información. <p>Estos principios y dimensiones protegen la autodeterminación informativa del ciudadano, y se ven amenazados cuando terceros acceden, utilizan o comercializan datos personales sin consentimiento, como ocurre en el envío de comunicaciones comerciales no deseadas.</p> <p>En conjunto, estas sentencias constituyen el fundamento jurisprudencial directo para justificar esta iniciativa legislativa, que busca proteger de forma efectiva el derecho a la intimidad y al habeas data</p> | <p>frente a prácticas invasivas, reiterativas y no autorizadas que se han intensificado con el uso de tecnologías automatizadas, masificación de datos y vacíos normativos en la regulación de las comunicaciones con fines publicitarios.</p> <p>C. Marco legal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley estatutaria 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.” Esta ley establece el régimen general de protección de datos personales en Colombia, fundamentado en principios como la libertad, finalidad, legalidad y consentimiento. Es clave para este proyecto, ya que prohíbe el tratamiento de datos sin autorización previa, expresa e informada, lo que respalda la necesidad de exigir el consentimiento del titular antes de enviar comunicaciones comerciales o promocionales. - Ley 1266 de 2008 “Por la cual se dictan las disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.” Regula el habeas data financiero, crediticio, comercial y de servicios, incluyendo bases de datos provenientes del exterior. Su relevancia radica en que muchas comunicaciones no deseadas provienen del sector financiero, el cual está obligado por esta ley a tratar los datos con base en principios de finalidad, veracidad y autorización. El proyecto de ley amplía y refuerza estos principios para todo tipo de actor económico. - Ley 1480 de 2011 “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”. Esta norma protege a los consumidores frente a prácticas comerciales abusivas, publicidad engañosa y vulneración del derecho a recibir información clara y veraz. El envío masivo de llamadas y mensajes sin consentimiento puede constituir una forma de acoso comercial. Por tanto, el proyecto se alinea con el Estatuto del Consumidor al establecer límites y responsabilidades a quienes desarrollan estas prácticas. - 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”. Regula el uso y prestación de servicios de telecomunicaciones y define los derechos de los usuarios dentro del entorno digital. La ley impone obligaciones de calidad, transparencia y protección de los derechos de los usuarios frente a los operadores. El proyecto de ley complementa esta norma al exigir que las comunicaciones comerciales sean claramente identificadas y gestionadas por los operadores bajo mecanismos tecnológicos adecuados. |

| <p>- Ley 2300 de 2023 "Por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores". Establece medidas específicas para proteger la intimidad de los consumidores frente a llamadas y mensajes provenientes del sector financiero. Introdujo obligaciones sobre canales autorizados, horarios y consentimiento. Este proyecto amplía ese enfoque, extendiendo el alcance normativo a todos los sectores económicos y canales de contacto, para lograr una protección integral frente a las comunicaciones no deseadas.</p> <p>- Decreto 1074 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo". Este decreto compila la normativa del sector Comercio, Industria y Turismo, el proyecto de ley se relaciona directamente con este decreto al proponer un fortalecimiento normativo y operativo del RNE como herramienta de control previo obligatorio para las empresas que emiten comunicaciones comerciales.</p> <p>- Resolución 7356 de 2024 "Por la cual se modifican disposiciones sobre el Registro de Números Excluidos contenidas el Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones". Esta resolución actualiza las reglas técnicas sobre el Registro de Números Excluidos (RNE), introduciendo nuevos mecanismos de interoperabilidad, trazabilidad y control. El proyecto de ley respalda y complementa estas disposiciones, dotándolas de fuerza legal y ampliando su aplicación, especialmente frente a emisores extranjeros y tecnologías automatizadas de contacto.</p> <p>D. Marco legal internacional.</p> <p>- Artículo 12 – Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques." Este artículo establece una protección general frente a interferencias arbitrarias en la vida privada, lo que incluye comunicaciones intrusivas no autorizadas. Es una disposición fundacional del sistema internacional de derechos humanos y ha servido de base para normas posteriores más específicas sobre privacidad.</p> <p>- Artículo 17 – Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques." Refuerza el principio de que toda persona debe estar protegida frente a injerencias arbitrarias e ilegales, especialmente en contextos donde el uso no autorizado de datos personales puede</p> | <p>afectar su esfera íntima. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado este artículo como aplicable también al tratamiento de datos por parte de entidades públicas o privadas.</p> <p>- Artículos 7 y 8 – Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000). "1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan. 2. Estos datos deberán ser tratados de modo leal, para fines determinados y sobre la base del consentimiento de la persona interesada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley." Establece un derecho autónomo a la protección de datos personales, fijando principios clave como el consentimiento, la finalidad legítima y el tratamiento leal, que son idénticos a los que desarrolla este proyecto de ley.</p> <p>- Artículo 8 – Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, 1950). "Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto esté prevista por la ley y sea necesaria (...) en una sociedad democrática." Aplicable a casos de vigilancia, almacenamiento de información personal, uso de tecnologías y comunicaciones invasivas, exigiendo que toda interferencia en la intimidad sea proporcional, necesaria y legalmente justificada.</p> <p>- Artículo 11 – Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969). "1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques." Reafirma el deber de los Estados de proteger la vida privada frente a cualquier forma de interferencia. En el contexto actual, esto incluye el contacto comercial no autorizado, que puede implicar el uso indebido de datos personales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido este derecho como un componente esencial de la dignidad humana y de la autonomía personal.</p> <p>III. Objeto y síntesis del proyecto de ley.</p> <p>La presente ley tiene por objeto fortalecer los lineamientos normativos aplicables al uso de redes y servicios de telecomunicaciones para la emisión de comunicaciones de carácter publicitario, promocional o comercial no solicitadas, dirigidas a consumidores, usuarios finales o consumidores comerciales en el territorio nacional, mediante llamadas telefónicas, mensajes de texto (SMS), correos electrónicos, aplicaciones de mensajería instantánea u otros medios electrónicos o digitales. De conformidad, cuenta con los siguientes artículos:</p> | | | | |
|---|--|---------|----------------|---------|--|
| <p>Artículo 1. Objeto.</p> <p>Artículo 2. Ámbito de aplicación. Aplica a todos los productores y proveedores, nacionales o extranjeros, públicos o privados, que realicen contactos con fines comerciales hacia personas o empresas en Colombia.</p> <p>Título II – Régimen de protección y medidas correctivas</p> <p>Artículo 3. Registro de Números Excluidos (RNE). Quienes realicen comunicaciones comerciales deben consultar el RNE con máximo 7 días de anticipación. Esto aplica incluso a contactos desde el exterior con tecnologías de enmascaramiento o subcontratación.</p> <p>Artículo 4. Llamadas internacionales no autorizadas. Se prohíben comunicaciones desde el exterior sin autorización previa, expresa, verificable y trazable del usuario.</p> <p>Artículo 5. Identificación de comunicaciones. Toda comunicación comercial deberá estar claramente identificada con etiquetas como Publicidad, Campaña Comercial o Contenido Promocional.</p> <p>Artículo 6. Limitación de frecuencia. Una misma entidad no podrá contactar a un usuario más de 1 vez al día, y 3 veces al mes. Salvo autorización expresa del usuario.</p> <p>Artículo 7. Responsabilidad solidaria. Empresas y terceros contratados para ejecutar campañas serán responsables solidariamente por infracciones a la ley.</p> <p>Artículo 8. Registro Nacional de Reclamaciones. Se crea un registro administrado por la SIC, donde usuarios podrán reportar comunicaciones indeseadas. Permitirá trazabilidad, verificación de reincidencias y procedimientos sancionatorios automáticos.</p> <p>Artículo 9. Régimen sancionatorio. La SIC aplicará sanciones según lo establecido en las leyes de protección de datos y consumidores (Ley 1581 de 2012 y Ley 1480 de 2011).</p> <p>Título III – Disposiciones finales</p> <p>Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno, en máximo 6 meses, expedirá la reglamentación en coordinación con la SIC, MinTIC, CRC y operadores.</p> <p>Artículo 11. Vigencia.</p> | <p>IV. Consideraciones.</p> <p>1. Conveniencia y necesidad del proyecto de ley.</p> <p>En el contexto del creciente uso de canales telefónicos, electrónicos y digitales para fines comerciales y publicitarios, se ha vuelto indispensable revisar, actualizar y fortalecer el marco regulatorio colombiano frente a las comunicaciones no solicitadas. Estas prácticas, aunque legítimas en ciertos escenarios, han generado múltiples preocupaciones relacionadas con la protección de datos personales, el respeto a la privacidad, la calidad del servicio, la prevención del fraude y el uso abusivo de infraestructuras de telecomunicaciones, especialmente cuando las comunicaciones provienen del extranjero o se realizan mediante mecanismos automatizados sin el debido consentimiento.</p> <p>La situación colombiana actual da cuenta de una problemática sistemática y en aumento. Solo en el año 2024 se reportaron más de 9.700 millones de llamadas no deseadas o spam, lo que representó un incremento del 30 % respecto al año anterior. El mes con mayor incidencia fue octubre, con más de 1.100 millones de llamadas no deseadas, mientras que en enero se registraron 40,5 millones de llamadas spam, de las cuales el 80 % estaban relacionadas con intentos de estafa. En promedio, cada ciudadano colombiano recibe entre 10 y 11 llamadas no solicitadas al mes, lo que evidencia la magnitud del fenómeno.</p> <p>El informe internacional Truecaller Insights posiciona a Colombia como el décimo país con mayor incidencia de acoso telefónico por parte de empresas a nivel mundial, y el quinto en América Latina, solo superado por Perú, México, Chile y Brasil. El 64,5 % de estas comunicaciones corresponde a ofertas de ventas, encuestas o servicios financieros. La percepción pública refleja una molestia generalizada, y aunque existen herramientas como el Registro de Números Excluidos (RNE), las sanciones y los mecanismos actuales son percibidos como insuficientes por parte de la ciudadanía.</p> <p>Tabla 1 Hallazgos sobre la incidencia de llamadas publicitarias, comerciales o promocionales.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Aspecto</th> <th>Hallazgo clave</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Volumen</td> <td>+9 700 millones de llamadas spam en 2024 (+30 %), pico con 1 100 millones en octubre</td> </tr> </tbody> </table> | Aspecto | Hallazgo clave | Volumen | +9 700 millones de llamadas spam en 2024 (+30 %), pico con 1 100 millones en octubre |
| Aspecto | Hallazgo clave | | | | |
| Volumen | +9 700 millones de llamadas spam en 2024 (+30 %), pico con 1 100 millones en octubre | | | | |

| Aspecto | Hallazgo clave |
|----------------------|--|
| Frecuencia | 10–11 llamadas no deseadas por persona/mes en promedio. |
| Principales emisores | Operadores grandes (Claro, Movistar, Tigo) señalados, aunque sanciones no centralizadas |
| Percepción pública | Molestia profunda; trámites como el Registro de Números Excluidos (CRC) ayudan, pero sanciones percibidas como insuficientes |

Fuente: Elaboración propia a partir del informe internacional de Truecaller Insights.

En materia de vigilancia y sanción, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ha documentado prácticas reiteradas y preocupantes por parte de los principales operadores del país. En octubre de 2021, Claro fue sancionado con una multa de \$950 millones de pesos por utilizar bases de datos de portabilidad numérica para realizar telemarketing sin consentimiento. Se comprobó que, entre enero de 2020 y abril de 2021, la empresa efectuó 7.425.820 llamadas no autorizadas, que le generaron beneficios estimados en \$13.416 millones de pesos. La resolución 67646 ordenó la eliminación de dicha base de datos y prohibió su uso para fines comerciales.

En mayo de 2025, se inició una investigación contra Movistar por obstaculizar el derecho de los usuarios a portarse a otro operador, mediante tácticas como demorar o negar el NIP requerido, y ofrecer beneficios para desincentivar el cambio, lo cual infringe el régimen de portabilidad. Como medida provisional, la SIC exigió que el NIP sea entregado en menos de cinco minutos en el 95 % de los casos y prohibió enviar publicidad a los usuarios durante el proceso de portabilidad. De confirmarse la infracción, Movistar podría ser sancionado con una multa de hasta 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalentes a cerca de \$21 billones de pesos colombianos.

Por su parte, en junio de 2024, Tigo fue sancionado con \$1.331 millones de pesos por interrumpir el servicio de mensajes a usuarios que se trasladaron a otros operadores, lo cual fue calificado como una práctica anticompetitiva. La empresa bloqueó el envío y recepción de mensajes hacia números que ya no pertenecían a su red, afectando el derecho a la portabilidad. La SIC ordenó la corrección inmediata de esta conducta. Esta sanción se dio como respuesta a múltiples denuncias presentadas tanto por usuarios como por otros operadores.

Tabla 2
Sanciones a los operadores de telefonía

| Tema | Claro | Movistar | Tigo |
|--------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Naturaleza de la sanción | Uso indebido de base de datos | Obstaculización del cambio de red | Afectación técnica tras portación |
| Cifra sancionada | \$950 millones COP | Posible multa de \$21 billones COP | \$1.331 millones COP |
| Usuarios afectados | 7.4 millones | No estimado | Numerosos usuarios portados |
| Práctica sancionada | Telemarketing sin consentimiento | Incentivos indebidos y retención | Interrupción de tráfico de datos |
| Medidas impuestas | Eliminar base de datos | Entrega de NIP y cese de ofertas | Restablecer comunicaciones |

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el sector.

Derecho comparado

En comparación con otros países, Colombia presenta brechas normativas frente al abordaje integral del problema. Países como España, Chile, Argentina, Francia, Canadá, Estados Unidos y México han adaptado marcos regulatorios específicos para este tipo de comunicaciones, estructurados bajo tres ejes principales:

1. Consentimiento previo, expreso y verificable, como condición para emitir comunicaciones comerciales.

2. Registros nacionales de exclusión, que permiten a los usuarios solicitar el cese del contacto no deseado.
3. Tecnologías de identificación, bloqueo y etiquetado automático, que permiten reconocer de antemano el carácter publicitario de las comunicaciones.

En España, desde junio de 2023, la Ley General de Telecomunicaciones 11/2022 prohíbe realizar llamadas publicitarias sin el consentimiento explícito del usuario, salvo que exista otra base legal válida según el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). La normativa obliga a las empresas a obtener consentimiento antes de emitir llamadas comerciales. Además, existe la Lista Robinson, un registro de exclusión voluntaria al que se suman otros mecanismos de oposición directa en las llamadas. En 2025 entrará en vigor una orden para que los operadores bloqueen automáticamente llamadas desde el extranjero que utilicen números españoles, tengan identificador vacío o usen móviles sin autorización, exigiendo también el uso de prefijos especiales (800/900) para garantizar la identificación. Las sanciones en este país pueden llegar hasta 2 millones de euros, impuestas por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). También se limita el horario de llamadas (solo entre 9 a. m. y 9 p. m.) y se prohíben las líneas ocultas o automatizadas sin consentimiento.

En Chile, desde marzo de 2025, las llamadas comerciales deben diferenciarse mediante prefijos específicos: el 600 para llamadas solicitadas y el 809 para las no solicitadas. Esta medida facilita el bloqueo automático y se otorgó un periodo de adaptación hasta agosto del mismo año. Francia ha adoptado un modelo similar, con códigos diferenciados según el tipo de llamada, lo que ha permitido un bloqueo más eficaz de comunicaciones masivas no deseadas.

En Argentina, la Ley 25.326 y el Registro Nacional "No Llame" (activo desde 2015) prohíben las llamadas a números inscritos sin autorización. Las empresas que incumplen pueden ser denunciadas ante la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). México opera con un registro denominado "No Molestar", gestionado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel). Tanto Canadá como Estados Unidos cuentan con registros nacionales de exclusión ("Do Not Call") gestionados por autoridades como la Comisión de Radio, Televisión y Telecomunicaciones (CRTC) en Canadá y la Comisión Federal de Comercio (FTC) en EE.UU., las cuales también tienen competencia sancionatoria frente a infractores.

De este análisis se evidencia que la mayoría de estos países han adoptado un enfoque tripartito: consentimiento expreso, registros de exclusión y desarrollo de tecnologías de etiquetado y bloqueo automático. España sobresale por su normativa robusta y sanciones significativas, mientras Chile y

Francia lideran la implementación de prefijos especiales. En paralelo, Argentina, Canadá, Estados Unidos y México han establecido registros de exclusión funcionales con mecanismos de denuncia y control.

En consecuencia, y frente a este panorama, se hace urgente que Colombia armonice su regulación con los estándares internacionales, mediante una legislación que unifique criterios sobre consentimiento, exclusión, identificación de comunicaciones comerciales y responsabilidad empresarial. Esta ley permitirá combatir prácticas abusivas, evitar saturación de las redes, mejorar la experiencia del usuario y proteger de manera efectiva a los consumidores frente a conductas invasivas o fraudulentas. Asimismo, se consolidarán mecanismos de trazabilidad y sanción que fortalezcan la función preventiva y correctiva del Estado frente a infracciones en el sector de telecomunicaciones.

Comparativo por aspecto

| País | Consentimiento previo | Registro de exclusión | Identificación / bloqueo automático | Sanciones |
|---------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| España | Requisito legal | Lista Robinson | Prefijos + bloqueo desde extranjero | Hasta €2 M |
| Chile | Implícito en prefijos | — | Prefijos 600/809 distinciones | No especificado |
| Argentina | Requisito legal | No Llame AR | — | AAIP sanciona |
| Francia | Requisito legal | — | Prefijos para anuncio comercial | — |
| Canadá/EE.UU. | Requisito legal | Registro "Do Not Call" | — | Autoridades aplican |

| País | Consentimiento previo | Registro de exclusión | Identificación / bloqueo automático | Sanciones |
|--------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------|-----------|
| México | Requisito legal | "No Molestar" Ifetel | — | — |

Elaboración propia.

Este proyecto de ley no solo responde al clamor ciudadano y a la creciente percepción de acoso comercial, sino que también promueve la transparencia en el ecosistema digital, la libre competencia, el respeto por los derechos del usuario y el uso eficiente de las redes de comunicación en el país.

REFERENCIAS

Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (2023). *Circular 1/2023 sobre llamadas comerciales*. Recuperado de <https://www.grupodata.es/informe-juridico-llamadas-comerciales/>

BOE. (2023). *Ley 11/2022. General de Telecomunicaciones*. Boletín Oficial del Estado. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-15071>

Cudos Consultors. (2023). *Llamadas comerciales: nuevos límites legales*. Recuperado de <https://www.cudosconsultors.com/es/llamadas/>

KPMG España. (2023). *El nuevo derecho a no recibir llamadas comerciales no deseadas*. Recuperado de <https://www.tendencias.kpmg.es/2023/07/derecho-no-recibir-llamadas-no-deseadas/>

Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL). (2025). *Gobierno anuncia implementación de numeración especial para la identificación de llamadas comerciales*. Recuperado de <https://www.subtel.gob.cl/gobierno-anuncia-implementacion-de-numeracion-especial-para-la-identificacion-de-llamadas-comerciales/>

AS. (2023). *Adiós a las llamadas comerciales: las palabras mágicas para que no te vuelvan a contactar*. Recuperado de <https://las.com/actualidad/sociedad/adios-a-las-llamadas-comerciales-las-palabras-magicas-para-que-no-te-vuelvan-a-contactar-n/>

Portafolio. (2023). *¿Cuántas llamadas de spam recibe un colombiano al mes?* Recuperado de: <https://www.portafolio.co/tecnologia/cuantas-llamadas-de-spam-recibe-un-colombiano-al-mes-599865>

La República. (2024). *Panorama de llamadas fraudulentas y spam en el país*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/internet-economy/panorama-de-llamadas-fraudulentas-y-spam-en-el-pais-3834.761>

La República. (2023). *Colombianos reciben más de 10.1 llamadas no deseadas al mes, según Truecaller*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/colombianos-reciben-mas-de-10-1-llamadas-no-deseadas-al-mes-segun-truecaller-3286110>

ACIS – Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas. (2024). *Colombianos recibieron más de 9.700 millones de llamadas spam durante 2024*. Recuperado de: <https://www.acis.org.co/blog/noticias-2/colombianos-recibieron-mas-de-9-700-millones-de-llamadas-spam-durante-2024-449>

Semana. (2021, octubre 26). *Claro tendrá que pagar millonaria multa a la SIC por usar números de teléfonos de usuarios para hacer telemercadeo*. Semana. <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/claro-tendra-que-pagar-millonaria-multa-a-la-sic-por-usar-numeros-de-telefonos-de-usuarios-para-hacer-telemercadeo/202151/>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2021, octubre 26). *Superindustria multa a Claro por usar base de datos de portabilidad numérica para fines de marketing no autorizados*. SIC. <https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/superindustria-multa-claro-por-usar-base-de-datos-de-portabilidad-numerica-para-fines-de-marketing-no-autorizados>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2025, mayo 14). *Superindustria inició investigación contra Movistar por incumplir las órdenes impartidas para garantizar el derecho de portarse a otros operadores*. SIC. <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-inicio-investigacion-contramovistar-por-incumplir-las-ordenes-impartidas-para-garantizar-el-derecho-de-portarse-otros-operadores>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2024). *Tigo deberá pagar millonaria sanción por afectar la comunicación de usuarios que se trasladaron a otros operadores*. SIC. <https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/tigo-debera-pagar-millonaria-sancion-por-afectar-la-comunicacion-de-usuarios-que-se-trasladaron-otros-operadores>

Cambio Colombia. (2024). *Multan a Tigo con millonaria sanción por afectar a usuarios que hicieron traslado a otros operadores*. <https://cambio colombia.com/empresas/multan-tigo-millonaria-sancion-afectar-usuarios-hicieron-traslado>

Congreso de la República de Colombia. (2008). *Ley 1266 de 2008: Por la cual se dictan las disposiciones generales del habeas 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*. Diario Oficial No. 47.219. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34481>

Congreso de la República de Colombia. (2009). *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)*. Diario Oficial No. 47.426. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37409>

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1480 de 2011: Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.220. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44122>

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley Estatutaria 1581 de 2012: Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*. Diario Oficial No. 48.587. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2300 de 2023: Por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores*. Diario Oficial No. 52.290. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=128368>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2015). *Decreto 1074 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo*. Diario Oficial No. 49.523. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72286>

Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2024). *Resolución 7356 de 2024: Por la cual se modifican disposiciones sobre el Registro de Números Excluidos contenidas en la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones*. <https://www.crcom.gov.co>

V. Competencia del congreso.

a. Constitucional:

"ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)"

"ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

(...)"

b. Legal:

Ley 3 De 1992. Por La Cual Se Expiden Normas Sobre Las Comisiones Del Congreso De Colombia Y Se Dictan Otras Disposiciones.

"ARTÍCULO 2° Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber"

Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el reglamento del congreso; el senado y la cámara de representantes

"ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación

(...)

En el caso particular, se considera que el presente proyecto debe tramitarse a través de la Comisión Sexta Constitucional, en tanto tiene como propósito reconocer y promover el pensamiento crítico y

humanista colombiano como una de las bases fundamentales de la educación para la paz; así las cosas, y siendo la educación una temática propia de esta comisión.

VI. Impacto fiscal.

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y por lo tanto no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es de resaltar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece:

Artículo 7. Análisis fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue 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.

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.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la Ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto.

VII. Conflicto de interés.

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 "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 con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en tomo a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar".

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrán presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas, cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

No se efectuaron modificaciones al texto radicado el 05 de agosto de 2025 en la Secretaría General del Senado de la República.



VIII. Proposición.

Por lo anteriormente expuesto presento ponencia positiva sin modificaciones y solicito a los Honorables Senadores miembros de la Comisión VI del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 127 de 2025 Senado "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de protección frente a comunicaciones no deseadas con fines publicitarios, promocionales o comerciales, y se dictan otras disposiciones" según el texto propuesto.

Atentamente,

Robert Daza Guevara
ROBERT DAZA GUEVARA
 Senador de la República
 Pacto Histórico

IX. Texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley No. 127 de 2025 Senado

“POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN FRENTE A COMUNICACIONES NO DESEADAS CON FINES COMERCIALES O PUBLICITARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto fortalecer los lineamientos normativos aplicables al uso de redes y servicios de telecomunicaciones para la emisión de comunicaciones de carácter publicitario, promocional o comercial no solicitadas, dirigidas a consumidores, usuarios finales o consumidores comerciales en el territorio nacional, mediante llamadas telefónicas, mensajes de texto (SMS), correos electrónicos, aplicaciones de mensajería instantánea u otros medios electrónicos o digitales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables a todos los productores y proveedores de bienes y servicios, públicos o privados, nacionales o extranjeros, que realicen actividades de contacto con fines publicitarios, promocionales o comerciales dirigidas a personas naturales o jurídicas ubicadas en Colombia, a través de medios telefónicos, electrónicos, digitales o automatizados. Esta ley también se aplicará en las relaciones entre productores y proveedores y los consumidores comerciales, en los mismos términos.

TÍTULO II

Régimen de protección y medidas correctivas

Artículo 3. Fortalecimiento del Registro de Números Excluidos (RNE). Toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que pretenda realizar llamadas, enviar mensajes o establecer cualquier tipo de contacto con fines publicitarios, promocionales o comerciales hacia usuarios ubicados en Colombia, deberá consultar previamente el Registro de Números Excluidos (RNE). Esta obligación será exigible incluso cuando el contacto se origine desde fuera del territorio nacional, mediante el uso de tecnologías como el redireccionamiento, el enmascaramiento, la subcontratación o servicios automatizados. La consulta al RNE deberá realizarse con una antelación no mayor a siete (7) días calendario respecto de la fecha de contacto.

Artículo 4. Prohibición de llamadas internacionales no autorizadas. Se prohíbe el envío de comunicaciones con fines comerciales, publicitarios o promocionales desde el exterior hacia consumidores o usuarios en Colombia, mediante cualquier canal o tecnología, salvo que el titular de los datos haya otorgado una autorización previa, expresa, verificable y trazable. Esta autorización deberá cumplir los requisitos previstos en la Ley 1581 de 2012 y su reglamentación.

Artículo 5. Etiquetado e identificación de comunicaciones comerciales. Todos los operadores de telecomunicaciones que presten servicios en Colombia deberán implementar mecanismos tecnológicos que permitan la identificación clara, previa y visible o audible de toda comunicación con fines publicitarios o comerciales. Las comunicaciones deberán incorporar etiquetas como "Publicidad", "Campaña Comercial" o "Contenido Promocional", según el caso. Esta obligación aplica a llamadas de voz, mensajes de texto (SMS), aplicaciones de mensajería instantánea, correos electrónicos y otros medios digitales.

Artículo 6. Limitación de frecuencia de contacto. Ningún consumidor, usuario final o consumidor comercial podrá ser contactado con fines comerciales o publicitarios por una misma entidad más de una (1) vez al día ni más de tres (3) veces al mes, salvo que haya otorgado un consentimiento expreso, específico y verificable que autorice una frecuencia mayor. Esta autorización deberá conservarse como prueba ante la autoridad competente en caso de requerimiento.

Artículo 7. Responsabilidad solidaria. Los productores y proveedores de bienes o servicios responsables de campañas comerciales, así como aquellos que contraten, tercericen o subcontraten a terceros, nacionales o extranjeros, para la ejecución de llamadas, envíos de mensajes u otros contactos, responderán solidariamente por las infracciones derivadas del incumplimiento de esta ley, sin perjuicio de las sanciones individuales aplicables a los ejecutores directos.

Artículo 8. Registro Nacional de Reclamaciones por Comunicaciones Indeseadas. Créase el Registro Nacional de Reclamaciones por Comunicaciones Indeseadas, administrado por la

Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), como un sistema público, gratuito e interoperable, que permita a los consumidores, usuarios y consumidores comerciales reportar comunicaciones no autorizadas. Este sistema facilitará la trazabilidad de las quejas, la verificación de reincidencias y el inicio automático de procedimientos sancionatorios en casos de incumplimiento reiterado. El registro deberá integrarse con el RNE y los sistemas de atención al usuario de operadores de telecomunicaciones, entidades financieras, comerciales y prestadores de servicios.

Artículo 9. Régimen sancionatorio. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley será sancionado por la Superintendencia de Industria y Comercio, conforme al procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Ley 1581 de 2012, la Ley 1480 de 2011 y las demás normas aplicables en materia de protección de usuarios y consumidores.

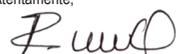
TÍTULO III

Disposiciones finales

Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, expedirá la reglamentación correspondiente para su implementación, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y los operadores de servicios de telecomunicaciones.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
Pacto Histórico

CONTENIDO

Gaceta número 1592 - Lunes, 1° de septiembre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 74 de 2025 Senado, por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas sim y e-sim o la tecnología que las reemplace y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 127 de 2025 Senado, por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de protección frente a comunicaciones no deseadas con fines publicitarios, promocionales o comerciales, y se dictan otras disposiciones. 6