



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 388

Bogotá, D. C., jueves, 27 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 27 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

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA  
PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO  
DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 477 DE 2024  
CÁMARA, 016 DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.*

Bogotá, D. C., 25 de marzo de 2025

Honorable Representante

**ANA PAOLA GARCÍA SOTO**

Presidenta

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

**Asunto.** Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica número 477 de 2024 Cámara, 16 de 2024 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.*

Respetado, señor Presidente,

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley orgánica de la referencia.

De los honorables Congresistas,

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley objeto de estudio es de autoría del Senador *Carlos Fernando Motoa Solarte*, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2024, publicado en la **Gaceta del Congreso** 1279 de 2024 y el 20 de septiembre de 2024 fue repartido a la Comisión Primera del Senado de la República por ser materia de su competencia.

El 11 de septiembre de 2024, mediante Acta MD-05, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente único al *Senador Carlos Fernando Motoa Solarte* y concedió 15 días para rendir el informe de ponencia para primer debate.

El 22 de octubre de 2024 se aprobó por unanimidad en primer debate el informe de ponencia y fue designado el mismo ponente único para segundo debate. Durante la discusión fueron presentadas varias proposiciones, como se indica:

i) La Senadora Paloma Valencia propuso y dejó como constancia la modificación de los niveles asistente, técnico y profesional para promover la contratación de profesionales recién graduados o con menor experiencia.

ii) Los Senadores Alejandro Vega y Humberto de la Calle propusieron la eliminación del apartado relativo a la obligación de los Congresistas de presentar en los informes de gestión las labores desempeñadas por cada uno de los miembros de su Unidad de Trabajo Legislativo. Dicha modificación fue aprobada por la Comisión.

iii) El Senador Julián Gallo propuso y dejó como constancia la modificación dirigida a acotar, el requisito de título de postgrado, en los requisitos de los cargos Asesor grados II y III.

iv) La Senadora Clara López propuso y dejó como constancia la inclusión de equivalencias.

El informe de ponencia para segundo debate fue radicado el 10 de diciembre de 2024 y debidamente publicado en la *Gaceta del Congreso* 2205 de 2024. Asimismo, la plenaria del Senado de la República aprobó la iniciativa en la sesión del 11 de diciembre de 2024 con una proposición de varios senadores dirigida reconocer la continuidad a quienes cambien de Unidad de Trabajo Legislativo y otra cuyo propósito fue reconocer, de manera retroactiva, la experiencia profesionales a quienes siendo profesionales hubieran estado vinculados en cargos asistenciales.

El texto aprobado por la plenaria del Senado de la República fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 2251 de 2024.

La iniciativa hizo tránsito a la Cámara de Representantes y fue radicado en la Comisión Primera de dicha corporación el 14 de febrero de 2025 y mediante el Oficio C.P.C.P. 3.1 - 956-2025 del 4 de marzo de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión designó como ponente único al honorable Representante Julio César Triana Quintero.

Adicionalmente, es importante destacar que la misma iniciativa fue presentada durante la Legislatura 2023-2024, el 14 de noviembre de 2023 fue radicada en el Senado de la República y le fue asignado el número 191 de 2023 Senado, publicada en la *Gaceta del Congreso* 1787 de 2023 y remitida a la Comisión Primera del Senado de la República por ser materia de su competencia. Asimismo, el 14 de noviembre de 2023, mediante Acta MD-015, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente único al Senador Carlos Fernando Motoa Solarte. El 28 de mayo de 2024 se llevó a cabo audiencia pública sobre la iniciativa para escuchar a la ciudadanía y a las entidades competentes en la materia. Posteriormente fue presentado el informe de ponencia para primer debate, pero, por temas de agenda legislativa, el proyecto de ley no alcanzó a ser debatido y tuvo que ser archivado.

De igual forma, se establece que el 28 de mayo del 2024 se celebró en la Comisión Primera del Senado de la República la audiencia pública sobre el proyecto de ley orgánica, que contó con la participación de la Dirección General Administrativa del Senado, la Senadora Paloma Valencia, el Observatorio de Derecho Constitucional de la Universidad Libre y el Departamento administrativo de la Función Pública.

## II. OBJETIVO DEL PROYECTO

La iniciativa tiene por objeto adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas a través de la modificación de las nomenclaturas y requisitos generales para acceder a los cargos. De esta manera, se pretende promover la idoneidad de los funcionarios que se desempeñan en labores legislativas.

## III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

### a) NATURALEZA ORGÁNICA DEL PROYECTO DE LEY

En ejercicio de la función legislativa, la Constitución Política ha encomendado al Congreso de la República hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas y derogarlas. Sin embargo, de acuerdo con su contenido, el propio Constituyente ha clasificado las leyes en diversos tipos. De este modo, el legislador puede expedir códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes estatutarias, leyes ordinarias o de contenido ordinario y leyes orgánicas.

El artículo 151 de la Constitución Política de Colombia dispone que:

*“(…) Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara (...).”* (Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que *“las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP artículo 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa”*<sup>1</sup>.

Asimismo, la Corte Constitucional ha manifestado:

*“(…) las leyes orgánicas deben cumplir una serie de exigencias adicionales a los requerimientos necesarios para la aprobación de cualquier otra ley. Así, de antaño la jurisprudencia ha identificado cuatro aspectos que se refieren a los rasgos y requisitos especiales, los cuales son: “(i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador. “En relación con el primer rasgo, la finalidad de la Ley Orgánica consiste en incorporar una serie de reglas a las cuales “estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa” (CP artículo*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 2015.

151), razón por la cual este tipo de normas regulan el trámite aprobatorio de las normas de inferior jerarquía en sus respectivas materias y en lo de su competencia y, en resumen, “la Ley Orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata”. En cuanto al segundo requisito, referente a la materia que debe abarcar la ley estatutaria, la Corte ha dicho que “las materias de reserva constitucional de Ley Orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes”. En este sentido, “la Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de Ley Orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material”. “En ese orden de ideas, atribuye reserva de Ley Orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”. En lo referente al tercer punto, las mayorías especiales requeridas para la aprobación de una Ley Orgánica (consistentes en la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara) son corolario de la especialidad de esta clase de leyes. Tiene como propósito “la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa,” así como una mayor vocación de permanencia de esta clase de leyes, pues a ellas está condicionada la expedición y reforma de las normas ordinarias. Por último, en lo que tiene que ver con el propósito de aprobar una Ley Orgánica, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica”. Esta exigencia se orienta a resguardar la transparencia en el debate democrático, y por medio de ella, se garantiza el control político de los ciudadanos a sus autoridades así como el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (CP arts. 2 y 40) (...)”<sup>2</sup>.

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-494 de 2015 estableció que las leyes orgánicas pueden modificar o derogar todas las leyes en orden jerárquico inferior, sin embargo, solo pueden ser sustituidas por otras del mismo nivel o superior, así:

“(…) De allí la trascendencia para la democracia constitucional en determinar con precisión, si una materia es propia de Ley Orgánica o no, por cuanto

la norma orgánica superior puede modificar o derogar válidamente todas aquellas disposiciones que se encuentren en los niveles inferiores, empero, solo puede sustituirse por otra del mismo o superior nivel. Las consecuencias negativas de la incompetencia del legislador conllevan a que, si una norma ordinaria regula los contenidos de la superior, podría válidamente ser expulsada del ordenamiento jurídico.

(…)

De lo anterior se puede concluir que cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a Ley Orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador.

Contrario sensu, cuando una Ley Orgánica se extralimita al regular por ese procedimiento materias no reservadas, se deberá ponderar el principio democrático, dado que no es deseable que una norma de carácter ordinario sea elevada a rango orgánico por los efectos negativos de desconocimiento de las minorías, congelación de rangos legales y petrificación del derecho que acarrearán, al efectuarse un trámite legislativo rígido para un supuesto normativo basado en mayorías simples (...)”.

El Máximo Tribunal Constitucional en Sentencia C-052 de 2015 determinó que toda reforma, inclusión, eliminación o en general cualquier modificación que se proponga sobre una ley orgánica, debe preservar el carácter de ley orgánica, por lo tanto, las leyes ordinarias que contravengan la protección constitucional de estas leyes son declaradas inconstitucionales:

“(…) Por ejemplo, en la Sentencia C-432 de 2000, se demandó la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley 344 de 1996, pues el actor estimaba que la norma acusada (que revestía el carácter de ordinaria) había modificado la Ley Orgánica de presupuesto (concretamente el artículo 69 de la Ley 179 de 1994). En este fallo, la Corte Constitucional encontró que efectivamente se había transgredido la reserva de Ley Orgánica y declaró que: “[n]o se requieren profundos análisis para concluir que la Ley 344 introdujo una modificación sustancial a la forma de calcular el presupuesto de estas entidades (...) Y, es en este punto, en donde radica la vulneración del artículo 151 de la Constitución. Hay que observar, que la modificación no es, como lo dice el señor Procurador, un desarrollo de la disposición de la que obra en la Ley Orgánica, pues, como se vio, en el artículo 21 se consagró en los incisos 2º, 3º y 4º, un cambio sustancial, lo que, de acuerdo con la Constitución y la interpretación constitucional de las leyes orgánicas deviene en la inexecutable de tales incisos, pues, solo mediante una Ley Orgánica era posible establecer estas modificaciones”.

<sup>2</sup> Ibidem.

*Así, la Corte ha estimado que cuando una ley ordinaria realiza una modificación sustancial a una norma de carácter orgánico, la primera deviene inconstitucional (...)*”.

En este orden de ideas, se considera que la iniciativa objeto de estudio es de naturaleza orgánica pues:

i. Pretende la modificación del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, ley de carácter orgánico que solo puede ser modificada por una norma de igual naturaleza;

ii. Según el artículo 6º de la Ley 5ª de 1992 el Congreso tiene una función administrativa “para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes”, la cual también está regulada por la misma Ley 5ª de 1992.

**b) LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO (UTL)**

La Corte Constitucional en la Sentencia C-127 de 2021 precisó que todos los Congresistas tienen derecho a una unidad de trabajo, conformada por máximo diez empleados de libre nombramiento o contratistas, postulados por discrecionalidad de los Congresistas y con un sueldo que no sobrepase los 50 SMMLV:

*“(…) El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 fue modificado, inicialmente, por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y, luego, por el artículo 7º de la Ley 868 de 2003. Esta última norma establece que, con el objeto de adelantar una labor legislativa eficiente, cada Congresista contará con una unidad de trabajo a su servicio, conformada «por no más de 10 empleados y/o contratistas».*

*Del mismo modo, la Ley 868 de 2003 prescribe que para la provisión de tales cargos “cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo, en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción”.*

*En relación con el sueldo o salario, dispone el artículo en comento que este “no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad”. Así, establece la nomenclatura y la escala de remuneración de los cargos de la UTL del Congreso (...)*”.

Asimismo, en la Sentencia C-124 de 2004 indicó que las UTL tienen como fin la realización de una actividad de tipo administrativo y, por consiguiente, deben respetar los preceptos establecidos en el artículo 209 superior para la función administrativa y dentro de ellos el principio de imparcialidad enunciado igualmente en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo.

En la Sentencia C-172 de 2010 el Máximo Tribunal Constitucional determinó que las unidades de trabajo legislativo son unos cuerpos políticos

capaces de apoyar de manera eficiente a los Senadores o Representantes en sus tareas políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales:

*“(…) A partir de lo visto, puede concluirse que las Unidades de Trabajo Legislativo introducidas por la Ley 186 de 1995 tuvieron por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso, así como vincular a la actividad desplegada por los Congresistas a personas capaces de apoyarlos en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales. En pocas palabras: la creación de las Unidades de Trabajo Legislativo estuvo ligada a la idea de elevar el nivel del trabajo legislativo así como el buen desempeño de Senadores y Representantes en debates, campañas y durante la legislatura buscando, de un lado, tender puentes entre el trabajo articulado de las distintas Unidades de Trabajo Legislativo en el Congreso y las exigencias provenientes del exterior e intentando, de otro lado, enlazar de la manera más eficiente posible la teoría con la práctica (...)*”.

Actualmente, como está previsto en el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, en las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas existen solo dos tipos de cargos: Asistente y Asesor. Cada uno de estos cargos está definido con un número o grado y tiene una asignación salarial.

El último inciso del artículo 388 señala que las calidades para ser asesor serán definidas mediante resolución de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

En concordancia con lo anterior fueron expedidas las Resoluciones MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República, por lo que actualmente los requisitos y las asignaciones salariales para desempeñar cargos en UTL son los siguientes:

**1- ASISTENTE**

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)	REQUISITOS
Asistente I	3	Ninguno
Asistente II	4	Ninguno
Asistente III	5	Ninguno
Asistente IV	6	Ninguno
Asistente V	7	Ninguno

**2- ASESOR**

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)	REQUISITOS
Asesor I	8	Haber culminado estudios Universitarios o Tecnológicos o haber cursado dos (2) años de estudios Universitarios o Tecnológicos y tener un (1) año de experiencia laboral comprobada

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)	REQUISITOS
Asesor II	9	Título de Educación Superior, o terminación de estudios superiores.
Asesor III	10	Título de Educación Superior y un (1) año de experiencia profesional.
Asesor IV	11	Título de Educación Superior y dos (2) años de experiencia profesional.
Asesor V	12	Título de Educación Superior y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VI	13	Título de Educación Superior formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VII	14	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cuatro (4) años de experiencia profesional.
Asesor VIII	15	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cinco (5) años de experiencia profesional.

Los grados asistenciales tienen una remuneración que oscila entre los 3 SMLMV y 7 SMLMV, remuneración que, si es comparada con la escala salarial de otras entidades del sector público, se asigna normalmente a cargos que tienen unos requisitos de formación académica y experiencia mínima.

Ahora bien, para el caso de los grados asistenciales del Congreso de la República no se exige ningún tipo de requisito, por lo que, el profesional graduado y recién egresado que ejerza funciones asistenciales en el Congreso adquirirá experiencia laboral y no aporta en nada a su experiencia profesional y no podrá presentarse a convocatorias públicas para la provisión de empleos de las entidades públicas del nivel profesional, sino solo a los asistenciales, vulnerando así el derecho a la igualdad de oportunidades.

### c) NECESIDAD DE ELEVAR A RANGO LEGAL LOS REQUISITOS DE LOS CARGOS DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO.

Con la presente iniciativa también se pretende incluir en la Ley 5ª los requisitos que se exigirán para cada cargo, pues en la actualidad, en virtud del artículo 388 del Reglamento del Congreso, la facultad de determinar las calidades para ocupar cargos de asesores, se le otorgó a la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

Elevar a rango de ley los requisitos de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas resultaría más beneficioso para el funcionamiento del Congreso de la República,

conforme a los siguientes caracteres de la ley<sup>3</sup>:

- **Generalidad:** Esto significa que la ley cobija a todas las personas que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepción de ninguna clase. En ese sentido, el proyecto de ley se encamina a unificar las disposiciones que en materia de requisitos para los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas han dictado tanto la Cámara de Representantes como el Senado de la República.

- **Obligatoriedad:** El carácter de la ley es imperativo-atributivo, lo cual implica una voluntad que manda y otra que obedece. Al elevar a rango de Ley Orgánica las disposiciones relacionadas con las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo legislativo de los Congresistas y demás contempladas en la presente iniciativa, se derogan las Resoluciones MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República.

- **Permanencia:** La ley rige un número indeterminado de casos o hechos y solo deja de tener vigencia mediante su derogación. Una ley de la República tiene mayor vocación de permanencia que una resolución dictada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes o por el Senado de la República. Este atributo otorga mayor seguridad jurídica y estabilidad a las disposiciones que regulan las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.

- **Abstracta e impersonal:** La ley no está hecha para regir casos individuales, ni para personas determinadas.

El proyecto de ley no tiene por objeto resolver la situación individual de los funcionarios que actualmente se encuentran vinculados a las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Por el contrario, lo que pretende es profesionalizar la labor legislativa y combatir la corrupción al interior de la institución.

### d) PANORAMA ACTUAL DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO.

Según la División de Recursos Humanos del Senado de la República, al 30 de junio de 2024, el total de empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo del Senado de la República era de 857. De los cuales, 77 con formación técnica y tecnológica, 95 con título de pregrado y 20 con título de postgrado.

Según información recabada en el año 2015, el número de funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo, de conformidad con la nomenclatura y grado era el siguiente:

<sup>3</sup> MONROY CABRA, G. Introducción al Derecho, decimosexta edición. (2015). Informe de ponencia Proyecto de Ley Orgánica número 193 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las unidades de trabajo legislativo de los congresistas y se dictan otras disposiciones.

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS
Asistente I	215
Asistente II	155
Asistente III	115
Asistente IV	88
Asistente V	98
Asesor I	66
Asesor II	27
Asesor III	20
Asesor IV	17
Asesor V	12
Asesor VI	12
Asesor VII	3
Asesor VIII	15

Según el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), el número de funcionarios que figuran como profesionales en los cargos de Asistente en las Unidades de Trabajo Legislativo a abril de 2015 eran:

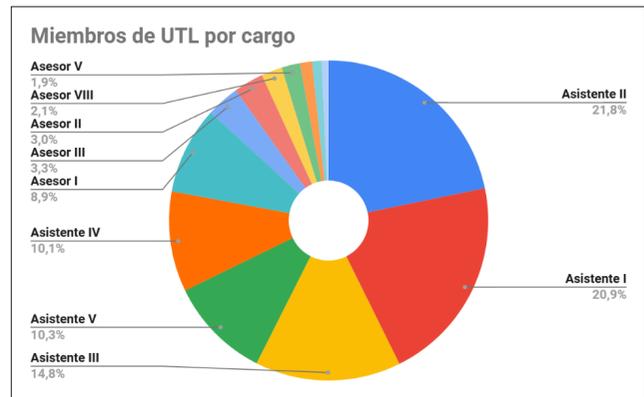
CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS PROFESIONALES
Asistente I	44
Asistente II	45
Asistente III	50
Asistente IV	33
Asistente V	32

De la información anterior, y teniendo en la cuenta que hay una probabilidad alta de que el reporte de los empleados profesionales en cargos asistenciales, no sea la definitiva, pues como no se exigen requisitos para ocupar estos cargos, es muy común que, para la respectiva posesión, las personas no entreguen documentación completa en aras de agilizar el proceso, se puede inferir entonces la siguiente información por parte del Senado de la República a abril de 2015:

CARGO	Número de funcionarios	Número de funcionarios Profesionales	Participación Porcentual
Asistente I	215	44	20,5%
Asistente II	155	45	29,0%
Asistente III	115	50	43,5%
Asistente IV	88	33	37,5%
Asistente V	98	32	32,7%

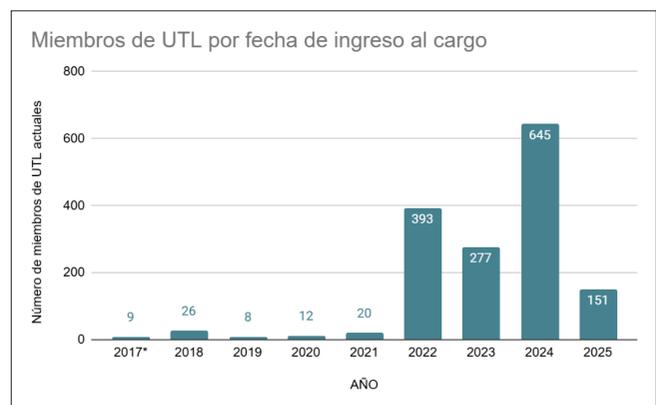
Es preocupante ver cómo en el caso de los Asistentes III, IV y V, el 43,5%, 37,5% y 32,7% respectivamente, siendo profesionales y recibiendo una remuneración salarial digna y justa, no puedan tener derecho a que se les certifique su experiencia profesional o técnica-profesional según corresponda.

En el caso de la Cámara de Representantes el panorama es similar. Para febrero de 2025 había 1.558 empleados en las Unidades de Trabajo Legislativo. El 77,9% de los miembros de UTL tenían cargos asistenciales contra el 22,1% que tenían cargos de asesor y en el caso de los primeros casi el 55% eran Asistentes I y II, unas 1.214 personas.



Fuente: Elaborado a partir de datos de transparencia Miembros UTL de la Cámara de Representantes - 2025.<sup>4</sup>

Otro punto a considerar es la antigüedad de los miembros de UTL en la Cámara de Representantes, que suelen fluctuar conforme los cambios y renovaciones que tiene el Congreso al terminar cada periodo. Esta particularidad también es un factor para considerar, pues es claro que son muy escasos los miembros de UTL que permanecen vinculados de forma ininterrumpida más allá de los periodos constitucionales del Congresista con el que ingresan, lo que significa que no hay suficiente personal de UTL que mantenga o preserve la memoria institucional, ni tampoco una verdadera “carrera” o “profesionalización” de la labor como UTL que incite a que más personas se mantengan como asesores permanentes. Esta situación sería preocupante en cualquier institución del Estado, pero adquiere un nivel adicional de alarma cuando se trata de una de las Ramas del poder público colombiano que debe contar con cierto nivel de estabilidad y fortaleza institucional, para adaptarse a los cambios y situaciones de crisis por las que suele atravesar el sistema democrático colombiano.



Fuente: Elaborado a partir de datos de transparencia Miembros UTL de la Cámara de Representantes - 2025.<sup>5</sup>

Así las cosas, el presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la denominación de los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas, sin afectar las asignaciones salariales de los escalafones establecidos en la Ley 5ª de 1992, también con el propósito de contribuir a que los profesionales, técnicos o tecnólogos que haya, como

<sup>4</sup> Cámara de Representantes. 2025. Miembros UTL. <https://www.camara.gov.co/miembros-utl>.

<sup>5</sup> Cámara de Representantes. 2025. Miembros UTL. <https://www.camara.gov.co/miembros-utl>.

mínimo, culminado y aprobado la totalidad de sus materias, puedan obtener certificación de experiencia técnico-profesional o profesional durante el periodo de tiempo que sean vinculados a la Corporación, y que actualmente no gozan de ese derecho por ostentar cargos de nivel asistencial.

### e) **NORMATIVIDAD EN OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO**

Para este proyecto de ley, se ha tomado en cuenta la normatividad frente a las escalas salariales y la clasificación de los cargos en otras entidades del Orden Nacional que puedan ser comparadas o similares al Congreso de la República. Así pues, analizamos en primera medida la clasificación de cargos y su respectiva escala salarial de la Procuraduría General de la Nación, con base en el Decreto número 263 de 2000 y 196 de 2014 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Como experiencia, para los empleados de la Procuraduría General de la Nación, se entiende los conocimientos, habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio.

De igual manera, se clasifica la experiencia en profesional, docente, específica, relacionada y general. La experiencia profesional, el decreto la define así: “**Experiencia profesional:** es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de pregrado de la respectiva formación profesional, o de especialización tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad relacionadas con las funciones del empleo al cual aspira. Para los cargos del nivel directivo, esta experiencia solo se cuenta a partir de la obtención del título profesional respectivo”. La experiencia general es “la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, profesión, ocupación, arte u oficio”.

Ahora bien, al revisar la clasificación de los cargos encontramos que, en la Procuraduría General de la Nación, los empleados son vinculados bajo los siguientes tipos de cargos:

- Nivel Directivo.
- Nivel Asesor (De grado 19 a 25).
- Nivel Ejecutivo (De grado 15 a 22).
- Nivel Profesional (De grado 15 a 19).
- Nivel Técnico (De grado 8 a 19).
- Nivel Administrativo (De grado 6 a 11).
- Nivel operativo (De grado 1 a 14).

Con lo anterior, podemos ver cómo con un gran abanico de posibilidades las personas que se vinculan a la Procuraduría General de la Nación, dependiendo de su formación y su experiencia, pueden acceder a diferentes niveles de cargos y asignaciones salariales pero siempre cumpliendo con los requisitos establecidos para el cargo a ocupar.

Si comparamos las asignaciones salariales del Congreso de la República con las de la Procuraduría

General de la Nación, en el primero, son asistentes personas que perciban una remuneración salarial entre 3 a 7 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. La experiencia adquirida en este tipo de cargos, es experiencia laboral más no profesional. Por su parte, en la Procuraduría General de la Nación, los cargos de nivel profesional oscilan entre \$3.987.705 hasta \$6.021.326 y la experiencia acreditada es de tipo profesional (valores para el 2017).

Así pues, se puede ver cómo, según asignación salarial y nomenclatura del cargo, para un profesional en Colombia, sería mucho más beneficioso vincularse en la Procuraduría General de la Nación como profesional que en el Congreso de la República como asistente, independiente del grado al que pertenezca, y con una escala salarial muy similar, pues en el Ministerio Público está aumentando y creando experiencia profesional que sirve en su historia laboral, mientras que en el Congreso de la República, al no existir requisitos para ocupar los cargos asistenciales, no se puede certificar experiencia profesional.

Ahora bien, un ejemplo más claro, para sustentar la conveniencia de este proyecto de ley, es el rango de asignación salarial y nomenclaturas de cargos de las Unidades de Apoyo Normativo del Concejo de Bogotá. El Decreto Distrital 294 de 2023 de la Alcaldía Mayor de Bogotá fijó las escalas de remuneración salarial así:

ESCALA SALARIAL UNIDADES DE APOYO NORMATIVO CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.								
Decreto Distrital 294 de 2023 Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 068 del 15 de febrero de 2023 "Por medio del cual se fija el incremento salarial para los empleados públicos del Concejo Bogotá D.C."								
VIGENCIA 2023								
NIVEL OCUPACIONAL	CARGO	CÓDIGO	GRADO	SUELDO BÁSICO	GASTOS DE REPRESENTACIÓN (**)	PRIMA TÉCNICA MÁXIMA (***) O SECRETARIAL (****)		
ASESOR	Asesor	105	06	9.889.513	1.977.903	20%	4.944.757	50%
	Asesor	105	05	8.828.151	1.765.630	20%	4.414.076	50%
	Asesor	105	04	6.546.202	1.309.240	20%	3.273.101	50%
	Asesor	105	03	5.324.809	1.064.962	20%	2.662.405	50%
	Asesor	105	01	4.893.985	978.797	20%	2.446.993	50%
PROFESIONAL	Profesional Universitario	219	01	4.076.872	0	0%	1.630.749	40%
ASISTENCIAL	Auxiliar Administrativo*	407	10	3.735.415	0	0%	0	
	Secretario Ejecutivo	425	08	3.394.263	0	0%	67.885	2%
	Conductor	480	07	3.207.325	0	0%	0	
	Auxiliar Administrativo	407	06	3.140.766	0	0%	0	
	Secretario Ejecutivo	425	02	2.526.281	0	0%	50.526	2%
	Auxiliar Administrativo	407	02	2.526.281	0	0%	0	
	Auxiliar Administrativo	407	02	2.526.281	0	0%	0	

Como se observa, hoy alguien que se vincule a un cargo asistencial en una Unidad de Apoyo Normativo de un Concejal de Bogotá podría obtener una remuneración básica que oscila entre los \$2.526.281 y los \$3.735.415. Mientras que en una Unidad de Trabajo Legislativo de un Congresista puede ganar de 1 a 9 salarios mínimos, por lo que, es evidente la desproporcionalidad salarial.

Por los anteriores motivos esta iniciativa legislativa pretende fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas a través de la modificación de las nomenclaturas y la creación de los requisitos para acceder a cada uno de los cargos, además para reivindicar el principio de igualdad en la asignación salarial, profesionalizar el trabajo legislativo, garantizar la certificación de la experiencia profesionales de estos funcionarios y combatir la corrupción en esta materia.

#### IV. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 en su artículo 7°, establece sobre el análisis de impacto fiscal de las normas:

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

Si bien esto indica que es responsabilidad del legislador plantear un análisis de costos fiscales en la exposición de motivos de las iniciativas de origen parlamentario, la Corte Constitucional en la Sentencia C-110 de 2019 estableció que:

80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la Sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo -ver num. 79.3 y 90-. (Resaltado fuera de texto).

Por todo lo anterior, se plantea que el presente proyecto de ley orgánica no implica un gasto adicional sobre las partidas del Presupuesto General de la Nación pues las modificaciones propuestas no afectan la escala salarial, ni los grados de los cargos que puedan significar una alteración significativa de las actuales condiciones que tienen los miembros de UTL.

## V. DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que al tenor señala:

“**Artículo 291. Declaración de impedimentos.** El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Con ocasión de lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019 se señala que este proyecto no genera conflicto de interés en virtud del literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

“a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores (...)”.

De igual forma, la fecha de entrada en vigencia del presente proyecto de ley orgánica configura de igual forma el numeral c) del mismo artículo:

“b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro”.

No obstante, el Congresista que considere que existan circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de la referencia, deberá así manifestarlo a la corporación.

## VI. PROPOSICIÓN

En base a los elementos expuestos, solicito a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **dar primer debate** y **aprobar** el Proyecto de Ley Orgánica número 477 de 2024 Cámara, 016 de 2024 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas, conforme al texto propuesto.

Del honorable Representante,



JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 477 DE 2024 CÁMARA, 016 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* El objeto de la presente ley es adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas y de los requisitos generales de los cargos, de manera que se promueva una mayor eficiencia en la labor legislativa.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 388.** Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más

de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo de la respectiva Cámara, el candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de

rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista.

El valor de la remuneración mensual de la Unidad de Trabajo Legislativo no podrá sobrepasar el valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales para cada unidad. Los empleos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes)
Asistente I	Bachiller	3 (tres)
Asistente II	Bachiller con doce (12) meses de experiencia o título de formación técnica profesional o título de formación tecnológica.	4 (cuatro)
Profesional I	Título profesional	3 (tres)
Profesional II	Título profesional y seis (6) meses de experiencia profesional	4 (cuatro)
Profesional III	Título profesional y doce (12) meses de experiencia profesional.	5 (cinco)
Profesional IV	Título profesional y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	6 (seis)
Asesor I	Título profesional y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional.	8 (ocho)
Asesor II	Título profesional, título de postgrado y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	9 (nueve)
Asesor III	Título profesional, título de postgrado y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional.	10 (diez)
Asesor IV	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y cuarenta y ocho (48) meses de experiencia profesional.	11 (once)
Asesor V	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	12 (doce)
Asesor VI	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y setenta y dos (72) meses de experiencia profesional.	13 (trece)
Asesor VII	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional.	14 (Catorce)
Asesor VIII	Título profesional, título de postgrado en modalidad maestría y noventa y seis (96) meses de experiencia profesional.	15 (Quince)

El Congresista deberá presentar mensualmente el informe de novedades que se hayan presentado dentro de la Unidad de Trabajo Legislativo a fin de ser tenido en cuenta por la Dirección Administrativa al momento de elaborar o presentar cambios en la nómina.

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

**Parágrafo 1º.** Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.

En el evento de vinculación mediante contrato

de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.

**Parágrafo 2º.** Para las equivalencias entre estudios y experiencia se tendrá en cuenta la normatividad vigente aplicable por el Departamento Administrativo de la Función Pública para los empleos públicos.

**Parágrafo 3º.** Para todos los efectos, se considerará válida como experiencia profesional, con efectos retroactivos, la adquirida por las personas que ocuparon cargos asistenciales en las Unidades de Trabajo Legislativo, siempre que dicha experiencia se haya obtenido a partir de la terminación y aprobación del pènsum académico y que la vinculación haya ocurrido antes de la creación del nivel profesional.

**Parágrafo 4°.** Los empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo que cambien de Congresista y continúen laborando sin interrupción en el Congreso de la República o cuya desvinculación no supere los 15 días hábiles, no se les liquidará las prestaciones sociales quedando sin solución de continuidad.

**Artículo 3°.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entrará en vigencia a partir de la siguiente elección del Congreso de la República.

Del honorable Representante,



JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación La Gran Parada del sur del municipio de Manatí en el departamento del Atlántico.*

Bogotá, D. C., 12 de marzo 2024

Representante

**HERNANDO GONZÁLEZ**

Presidente

Comisión Sexta

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Ciudad

Asunto: **Informe de ponencia segundo debate al Proyecto de Ley número 283 de 2024 Cámara.**

Respetado Presidente,

En los términos de los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, me permito presentar informe de ponencia positiva para segundo debate del **Proyecto de Ley número 283 de 2024 Cámara**, *por medio del cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación La Gran Parada del sur del municipio de Manatí en el departamento del Atlántico*, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Cordialmente,



YULIETH ANDREA SÁNCHEZ  
Representante a la Cámara

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY 283 DE 2024 CÁMARA

### 1. OBJETO

La presente ley tiene como objeto reconocer como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación La Gran Parada del Sur del municipio de Manatí en el departamento del Atlántico.

### 2. ANTECEDENTES

El municipio de Manatí está localizado al suroccidente del departamento del Atlántico sobre la margen derecha del Canal del Dique y el Embalse del Guájaro, un municipio con toda la identidad caribeña y autóctono de sus costumbres culturales que enmarcan el patrimonio ancestral atlanticense.

### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Gran Parada del Sur en su primera versión se realizó, el pasado 12 de febrero del año **2024**, en el municipio de Manatí, Atlántico, como iniciativa de la Alcaldesa actual Yaneris Acuña para recuperar un evento que en el pasado fue parte del patrimonio cultural del municipio, y que por falta de apoyo perdió su importancia.

La Gran Parada del Sur es uno de los eventos más emblemáticos del municipio de Manatí y de la región caribe. Este desfile, que se celebra tradicionalmente en el marco del Carnaval, es una expresión cultural llena de color, música y tradición. Reúne comparsas, danzas folclóricas y disfraces representativos de la región, destacándose por su autenticidad y riqueza cultural.

Características principales:

a) **Danzas tradicionales:** En la Gran Parada del Sur participan danzas como el mapalé, la cumbia, los garabatos y los sones negros, que reflejan la mezcla de raíces africanas, indígenas y europeas de la región Caribe.

b) **Comparsas y disfraces:** Las comparsas suelen representar elementos de la vida cotidiana, personajes míticos y temas actuales, todo con un toque festivo. Los disfraces son elaborados y llenos de creatividad, destacando la habilidad artesanal de los habitantes.

c) **Música en vivo:** La música tradicional, como la cumbia y el vallenato, es interpretada por bandas locales, generando un ambiente alegre que invita a bailar y disfrutar.

d) **Identidad del sur del Atlántico:** Este evento es un orgullo para los habitantes del sur del departamento, quienes ven en La Gran Parada una oportunidad para mostrar su patrimonio cultural al resto del país.

Además, la Gran Parada del Sur no solo es un evento de entretenimiento, En estas manifestaciones culturales se recopilan danzas y bailes ancestrales, que son originarios del municipio y de las zonas aledañas, al igual diversos instrumentos, máscaras

y disfraces que durante muchos años nos han acompañado como tradición de nuestros pueblos caribeños enseñando a través de estos testimonios artísticos la riqueza en flora y fauna que nos rodea.

La financiación del evento estuvo a cargo de alcaldía municipal por un esfuerzo sin precedentes que le apunta a salvaguardar la cultura del territorio. Este evento permitió que los empleos informales, movieran la economía del municipio debido a los diferentes negocios que los pobladores gestionaron.

#### 4. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Conforme al artículo 8° de la Constitución Política, es deber del Estado proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

En el artículo 70 Constitucional se establece que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el acceso equitativo a la cultura, promoviendo la diversidad cultural y fortaleciendo la identidad nacional a través de la educación y el desarrollo cultural y científico.

El artículo 71 señala que dentro de los planes de desarrollo económico y social se incluirá el fomento de las ciencias y la cultura, por medio de incentivos creados por el Gobierno a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

Mediante el artículo 72, el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado y se dispuso que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Además, el artículo 150 de la norma Superior señala que el Congreso tiene la competencia exclusiva para legislar. A través de esta facultad, el Congreso ejerce las siguientes funciones: Interpretar, reformar y derogar las leyes.

De igual manera, el artículo 154 dispone que las leyes pueden originarse en cualquiera de las Cámaras, a solicitud de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades mencionadas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

**Ley 397 de 1997**, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

**Ley 1185 de 2008**, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones.

#### 5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

##### 5.1 Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la República para la expedición de Leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

**“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.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

En cuanto a la jurisprudencia, el alto tribunal constitucional reafirma en la Sentencia C 453 de 2020 que el Congreso tiene el deber constitucional de expedir leyes que protejan, promuevan y fomenten la cultura en cumplimiento del artículo 70 de la Constitución. Esto se sustenta en el papel del Estado como garante de la diversidad cultural y en la necesidad de promover la identidad nacional y regional.

Enfatizó que el Congreso tiene la responsabilidad de expedir leyes que promuevan, protejan y desarrollen la identidad cultural y las manifestaciones culturales. Así mismo, señaló que los legisladores deben garantizar el acceso equitativo a los bienes y servicios culturales, así como la protección del patrimonio material e inmaterial del país.

##### 5.2 Legal

**LEY 5ª DE 1992 - por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.**

**“ARTÍCULO 6°.** Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.

**“ARTÍCULO 139.** Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.

**“ARTÍCULO 140.** Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

**LEY 3ª DE 1992 - por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

**ARTÍCULO 2º.** 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:

(...)

Comisión Sexta.

Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, **conocerá de:** comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y **prestación de los servicios públicos;** medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y **transporte;** turismo y desarrollo turístico; educación y cultura. (Negrilla por fuera de texto)

(...)

## 6. IMPACTO FISCAL

En relación con las disposiciones legales del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que “... ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...”; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido “*expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2º del artículo 7º de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Así las cosas, si bien esta iniciativa legislativa no ordena gasto ni otorga tales beneficios, si podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos provenientes del trámite de renovación de las licencias de conducción. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

i) *Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto 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’; (Negrita y subrayado por fuera de texto).

ii) *En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes

**adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo;** y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: “... los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...”. (Negrita por fuera de texto).

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...”.

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de ley.

## 7. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “... las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda

resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

**Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

- **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...).”

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley **NO** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los Congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

## 8. PROPOSICIÓN

De acuerdo a los anteriores argumentos que motivan la presente ponencia de proyecto de ley, se le solicita muy comedidamente a la plenaria de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia darle trámite positivo en segundo debate al **Proyecto de Ley número 283 de 2024 Cámara**, por medio del cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la gran parada del sur del municipio de Manatí en el departamento del Atlántico.



**YULIETH ANDREA SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación La Gran Parada del Sur del municipio de Manatí en el departamento del Atlántico.*

**El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto reconocer como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación La Gran Parada del Sur del municipio de Manatí en el departamento del Atlántico.

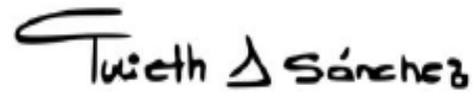
**Artículo 2°.** El Congreso de la República y el Gobierno nacional rendirán honores en el Capitolio Nacional, al municipio de Manatí del departamento de Atlántico para reconocer y exaltar su aporte Cultural al departamento, región y al país por la realización de la Gran Parada del Sur. Para tal fin, la Secretaría de la Corporación remitirá en nota de estilo copia de la presente ley a la Alcaldía Municipal de Manatí y la Gobernación del Atlántico.

**Artículo 3°.** Facúltese al Gobierno nacional por medio del Ministerio de Cultura, los artes y los saberes, para que incluya en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional la GRAN PARADA DEL SUR y así mismo desarrolle y adopte el Plan Especial de Salvaguarda (PES) correspondiente.

**Artículo 4°.** Autorícese al Gobierno nacional incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan la realización anual de La Gran Parada del Sur del municipio de Manatí en el departamento del Atlántico.

**Artículo 5°. Vigencia y Derogatorias.** La presente ley entra en vigor en el momento de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las leyes y demás disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**YULIETH ANDREA SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA DIECIOCHO (18) DE FEBRERO DE 2025, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación La Gran Parada del Sur del municipio de Manatí en el departamento de Atlántico.*

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto reconocer como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación La Gran Parada del Sur del municipio de Manatí en el departamento de Atlántico.

**Artículo 2°.** El Congreso de la República y el Gobierno nacional rendirán honores en el Capitolio Nacional, al municipio de Manatí del departamento de Atlántico para reconocer y exaltar su aporte Cultural al departamento, región y al país por la realización de la Gran Parada del Sur. Para tal fin, la Secretaría de la Corporación remitirá en nota de estilo copia de la presente ley a la Alcaldía Municipal de Manatí y la Gobernación del Atlántico.

**Artículo 3°.** Facúltese al Gobierno nacional por medio del Ministerio de Cultura, los Artes y Saberes, para que incluya en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional La Gran Parada del Sur y así mismo desarrolle y adopte el Plan Especial de Salvaguardas (PES) correspondiente.

**Artículo 4°.** Autorícese al Gobierno nacional, incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan la realización anual de La Gran Parada del Sur del municipio de Manatí en el departamento de Atlántico.

**Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley entra en vigor en el momento de su publicación den el *Diario oficial* y deroga todas las leyes y demás disposiciones que le sean contrarias.

<sup>1</sup> <https://www.manati-atlantico.gov.co/transparencia>.

<sup>2</sup> <https://www.uninorte.edu.co/web/uninorte-social/sobre-manat%C3%AD>.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 18 de febrero de 2025.-En sesión de la fecha, fué aprobado en

primer debate, y en los términos anteriores, el Proyecto de Ley 283 de 2024 Cámara "Por Medio Del Cual Se Declara Patrimonio Cultural Inmaterial De La Nación La Gran Parada Del Sur Del Municipio De Manatí En El Departamento Del Atlántico" (Acta No. 024 de 2024) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 05 de diciembre de 2024, según Acta No. 23 en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes,

  
YULIETH ANDREA SANCHEZ  
Coordinador Ponente

  
HERNANDO GONZÁLEZ  
Presidente

  
RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN  
Secretario General

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia.*

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2025

Secretario

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ

Comisión Sexta de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

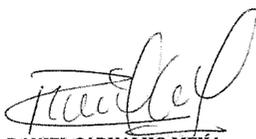
**Referencia. Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 381 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia.**

Estimado Secretario,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes a través de la nota interna C.S.C.P. 3.6 -834/2024, por medio del presente escrito nos permitimos presentar informe de Ponencia Positiva para segundo debate al proyecto de ley de la referencia para que sea discutido en la honorable plenaria de la Cámara de Representantes.

Adjuntamos la ponencia original en PDF con firmas, en PDF sin firmas y en Word sin firmas.

Cordialmente,

  
DANIEL CARVALHO MEJÍA  
Representante a la Cámara  
Coordinador ponente

  
HERNANDO GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia.*

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de la identificación biométrica en la adquisición de líneas de servicio móvil de comunicación para identificar y prevenir estafas o robos, suplantaciones de identidad y otros delitos cometidos a través de llamadas, mensajes de texto u otras modalidades a cometidas a través de los servicios de telefonía móvil.

#### 2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley 381 de 2024 Cámara, fue radicado por el honorable Senador *Carlos Julio González Villa*, honorable Representante *Julio César Triana Quintero*, honorable Representante *Mauricio Parodi Díaz*, honorable Representante *Hernando González*, honorable Representante *Gersel Luis Pérez Altamiranda*, honorable Representante *Luz Ayda Pastrana Loaiza*, honorable Representante *John Edgar Pérez Rojas*, honorable Representante *Carlos Alberto Cuenca Chaux*, honorable Representante *Adriana Carolina Arbeláez Giraldo*, honorable Representante *Jaime Rodríguez Contreras*, honorable Representante *Eduard Alexis Triana Rincón*.

La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 9 de septiembre del 2024 y publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1830 del 2024 del Congreso de la República. Se dio trámite en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y se designó al Representante *Daniel Carvalho Mejía* y al Representante *Hernando González*.

El 25 de febrero de 2025 se aprobó en primer debate en la Comisión Sexta de Cámara de Representantes (Acta número 025 de 2024). Por estrado fueron designado los mismos ponentes para segundo debate y en esos términos se rinde la presente ponencia.

#### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está conformado por seis (6) artículos incluida la vigencia, descritos de la siguiente forma:

<b>Artículo 1°.</b>	Establece la obligatoriedad para los operadores móviles la identificación por medio de biometría de todos los que adquieran una tarjeta SIM y SIM virtual en el territorio colombiano.  También se establece un periodo de un (1) año para la actualización del registro de los usuarios activos.  Se establecen sanciones en caso de incumplimiento.
<b>Artículo 2°.</b>	Se establece que el Gobierno nacional reglamentará las disposiciones del artículo 11 de la Ley 1908 de 2018 - Control a las llamadas desde los centros de reclusión mediante un sistema tecnológico que permita identificar las llamadas que provengan desde los centros penitenciarios y carcelarios.
<b>Artículo 3°.</b>	Se establece que la Policía Nacional solicitará periódicamente a los operadores la cancelación de líneas telefónicas asociadas a denuncias o condenas de delitos y deberán hacer efectiva esa solicitud de manera inmediata.
<b>Artículo 4°.</b>	El Ministerio de Tecnologías desarrollará un régimen de transición para que esta ley se implemente en un (1) año.
<b>Artículo 5°.</b>	Se establece que los Operadores móviles deberán garantizar el tratamiento y almacenamiento seguro de la información conforme a la Ley 1581 de 2012.
<b>Artículo 6°.</b>	Vigencia.

**4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Un diagnóstico sobre la extorsión en Colombia**

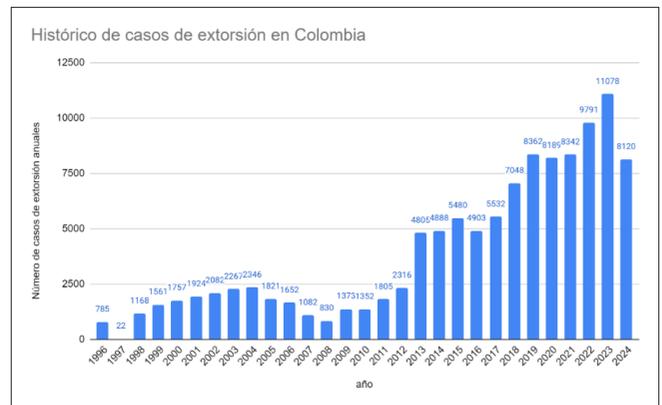
En América Latina las prácticas extorsivas son una tendencia regional, que tiene características específicas que varían entre países pero que se extienden como el “crimen perfecto” ya que difícilmente se denuncia y mucho menos se investiga. Es entonces una práctica que conlleva altos niveles de impunidad y que se ha localizado dentro de las organizaciones criminales, pandillas callejeras y centros penitenciarios y carcelarios. En la literatura, la extorsión se ha contextualizado como una actividad que define el crimen organizado y que está estrechamente asociada al control territorial y las actividades ilegales<sup>1</sup>.

En Colombia el delito de extorsión está contemplado en el artículo 244 del Código Penal, y si bien cuenta con múltiples circunstancias de agravación punitiva y es uno de los delitos con mayor cantidad de condenas intramurales las denuncias siguen aumentando<sup>2</sup>.

La extorsión ha venido en aumento en el territorio nacional en los últimos años (Gráfica 1). De acuerdo

con la base de datos del Ministerio de Defensa Nacional, el primer semestre del 2024 fue el que más casos de extorsión reportó en los últimos tres años; un incremento del 27,5% respecto del mismo periodo del año anterior<sup>3</sup>.

**Gráfica 1.** Datos históricos de las denuncias por el delito de extorsión en Colombia.



*Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional a septiembre de 2024. Ministerio de Defensa Nacional.*

Las regiones más afectadas por este delito en el 2023 fueron Antioquia y Bogotá, D. C., con 1.918 y 1.527 casos respectivamente. La extorsión es un delito que afecta a todo el territorio nacional, sin embargo, es especialmente grave en las zonas rurales y dispersas pues es usada como mecanismo de control territorial.

En Colombia la extorsión es una práctica de financiación del crimen organizado y ha estado tradicionalmente relacionada con el financiamiento de grupos armados ilegales como grupos de guerrillas y paramilitares, posteriormente comenzó a ser practicada por imitadores de estos y organizaciones criminales, afectando tanto a empresas como a particulares. Las “falsas guerrillas” al igual que los grupos de narcotraficantes que buscan diversificar sus ingresos continúan operando y usando la extorsión como forma de financiación sin forma de contrarrestarlos. Una segunda forma de extorsión se ha propagado en años recientes conocida como “el gota a gota”, en el que los extorsionadores obtienen un ingreso permanente exigiendo pequeñas cantidades a las víctimas<sup>4</sup>.

Dentro de las causas del aumento en las cifras del delito de extorsión, se encuentran las dinámicas de criminalidad organizada que se vieron afectadas por los bajos precios del mercado de la coca en los últimos años y a su vez con el objeto de extender su control territorial, los grupos criminales han optado por diversificar las rentas ilegales en los

<sup>1</sup> Dammert, L. (2021). Extortion: The backbone of criminal activity in latin america. (). Florida, USA.: Retrieved from [https://digitalcommons.fiu.edu/jgi\\_research/47/](https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/47/).

<sup>2</sup> Acosta Argote, C. (2021, agosto 12.). La radiografía de los delitos más comunes que terminan con sentencia de prisión. Asuntos Legales Retrieved from <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-radiografía-de-los-delitos-mas-comunes-que-terminan-con-sentencia-de-prision-3213631>.

<sup>3</sup> Acosta Argote, C. (2021, agosto 12.). La radiografía de los delitos más comunes que terminan con sentencia de prisión. Asuntos Legales Retrieved from <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-radiografía-de-los-delitos-mas-comunes-que-terminan-con-sentencia-de-prision-3213631>.

<sup>4</sup> Dammert, L. (2021). Extortion: The backbone of criminal activity in latin america. (). Florida, USA.: Retrieved from [https://digitalcommons.fiu.edu/jgi\\_research/47/](https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/47/).

territorios, incrementando el uso de la minería ilegal y la extorsión contra la población civil y el sector productivo<sup>5</sup>.

Otra de las múltiples causas del aumento en este delito es la descrita por Meneses (2024) que destaca el hacinamiento, la corrupción, la falta de personal de custodia y la atención de la población carcelaria como causas del crecimiento de la criminalidad desde las cárceles. Por tal razón, la crisis carcelaria en el país está directamente relacionada con el crecimiento de las extorsiones desde estos establecimientos. La carencia de controles efectivos desde las cárceles ha permitido el contrabando de dispositivos electrónicos, teléfonos móviles y tarjetas SIM u otras tecnologías similares que mantienen el ciclo de incautación y contrabando, como un problema de no acabar<sup>6</sup>.

Así mismo, el aumento de la extorsión también obedece al cambio de la población víctima de este delito. Este delito que afectaba principalmente a personas con grandes patrimonios hoy afecta a otros sectores de la población, con extorsiones de pequeño monto que asegura un flujo de dinero permanente para los delincuentes<sup>7</sup>.

A pesar del incremento en las cifras reportadas de casos de extorsión, la cifra oculta o de “no denuncia” exhibe un problema más profundo. En la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana - ECSC 2021, el DANE reportó que la extorsión tuvo una tasa de victimización del 1.0%, pero con una tasa de no denuncia del 79,6%. La cifra oculta o de no denuncia para el delito de extorsión en las cabeceras municipales es de 76,7% pero esta cifra es mucho más preocupante para los centros poblados y rurales dispersos donde alcanza el 92,8%<sup>8</sup>.

Si indagamos más a fondo sobre las razones para no denunciar, la ECSC 2021 reportó que en un 37,0% de las veces la víctima lo consideró innecesario, seguido de un 22,3% que aseguraron que las Autoridades no hacen nada, y un 15,4% que reportó que no conocía el proceso de denuncia, un

6,6% reportó que no denunció pues lo(a) amenazaron y tenía miedo a represalias<sup>9</sup>.

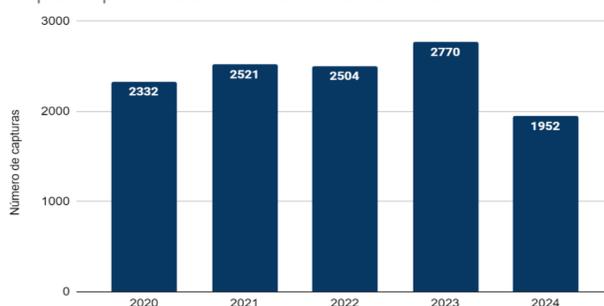
Que entre las razones para no denunciar de las víctimas se encuentre que las autoridades no tomen acciones, que no confían en la administración de justicia, que le faltaban pruebas del hecho y que lo consideren innecesario<sup>10</sup>, puede ser un síntoma de las fallas que existen en la administración de justicia para efectivamente procesar a los culpables de este delito.

Cuando los grupos delictivos organizados lanzan prácticas de extorsión en América Latina, corren poco riesgo de que las víctimas denuncien el delito a la policía, especialmente cuando la extorsión se dirige a mercados ilegales como la prostitución, el comercio en el mercado negro o las apuestas ilegales. Es poco probable que incluso los ciudadanos comunes que participan en actividades comerciales legales denuncien el delito a la policía por temor a represalias y complicidad o ineficacia de la policía. Las prácticas de extorsión se han arraigado en la región y son las principales vías para que los delincuentes adquieran dinero en efectivo<sup>11</sup>.

En el 2023 la Policía Nacional reportó que hubo 2.770 capturas por el delito de extorsión, un incremento del 10,6% en las capturas por este delito a comparación de los 2.504 casos del 2022. En lo corrido del 2024 se han reportado 1.952 capturas por este delito, donde los departamentos con mayores reportes son Antioquia con 297 casos, Cundinamarca con 278 casos, Atlántico con 217 casos y Valle del Cauca con 194 casos.

**Gráfica 2.** Histórico de capturas por el delito de extorsión ART. 244 del Código Penal.

Capturas por el delito de extorsión en Colombia



Fuente: Policía Nacional. Resultados operativos. 2024<sup>12</sup>

<sup>5</sup> Gómez, A. (2023.). La crisis cocalera, ¿un chance para la paz o para la minería ilegal? La Silla Vacía - Red Rural Retrieved from <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/la-crisis-cocalera-un-chance-para-la-paz-o-para-la-mineria-ilegal/>.

<sup>6</sup> Procuraduría General, & de la Nación. (2024). Procuraduría raja al gobierno por extorsión carcelaria [Abstract]. Boletines Procuraduría General De La Nación, 22 Retrieved from <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-raja-al-gobierno-por-extorsion-carcelaria.aspx>.

<sup>7</sup> Paya, K., Montoya, J., Monsalve, C., & Cardona, J. (2018). Extorsión: Comportamiento del delito en el pos-conflicto comparado con otros delitos similares (Especialización en Derecho Penal). Retrieved from [http://repository.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/handle/10906/84355](http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/84355).

<sup>8</sup> DANE. (2023). Boletín técnico. Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (ECSC). Periodo de referencia año 2021. (). Bogotá D.C.: Retrieved from [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf).

<sup>9</sup> DANE. (2023). Boletín técnico. Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (ECSC). Periodo de referencia año 2021. (). Bogotá D.C.: Retrieved from [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf).

<sup>10</sup> DANE. (2023). Boletín técnico. Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (ECSC). periodo de referencia año 2021. (). Bogotá D.C.: Retrieved from [https://www.dane.gov.co/files/Investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/Investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf).

<sup>11</sup> Dammert, L. (2021). Extortion: The backbone of criminal activity in latinoamerica. (). Florida, USA.: Retrieved from [https://digitalcommons.fiu.edu/jgi\\_research/47/](https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/47/).

<sup>12</sup> Policía Nacional. (2024) Resultados operativos. Delito - Extorsión ART. 244 del C. P. <https://www.policia.gov.co/resultados-operativos>.

**II. La extorsión telefónica carcelaria**

En la extorsión clásica los delincuentes contactan a la víctima mediante llamadas telefónicas, mensajes de texto o panfletos, se identifican como integrantes de grupos delincuenciales y exigen dinero (por supuesta seguridad privada o cuota de matrícula para funcionamiento) a cambio de permitirles continuar con sus actividades sin ser objeto de atentados en su contra<sup>13</sup>.

El surgimiento de la llamada extorsivas como la modalidad de extorsión más frecuente en el país denota el avance en el acceso a las telecomunicaciones y el internet en Colombia<sup>14</sup>. La llamada extorsiva, siendo la forma más utilizada por los delincuentes, se define como aquella que el delincuente ejecuta directamente contactando a su víctima vía telefónica, y mediante el empleo de frases intimidantes con las cuales genera el temor o amenaza directa a la víctima o a algún familiar, manifiesta su pretensión económica para evitar daños (físicos, materiales o psicológicos) a la persona, su familia o sus bienes<sup>15</sup>.

Con las llamadas extorsivas se generan ingresos con pocos riesgos para los delincuentes, pues desde un solo celular se pueden hacer 250 llamadas extorsivas al día y cambian de SIM CARD para que los números no puedan ser identificados con facilidad. Además, dependiendo de la estructura del grupo delincencial, con este delito se pueden generar hasta 2.000 millones de pesos por año<sup>16</sup>.

Las llamadas extorsivas fueron la forma más frecuente de extorsión en Colombia en el 2024 (Tabla 1)<sup>17</sup>.

**Tabla 1.** Casos de extorsión en Colombia en 2024 por tipo de modalidad o medio utilizado para cometer el delito.

MODALIDAD	CASOS 2024	% PARTICIPACIÓN
LLAMADA TELEFÓNICA	5.467	44,32%
DIRECTA	2.942	23,85%
REDES SOCIALES	2.087	16,92%
SIN EMPLEO DE ARMAS	1.154	9,36%
CARTA EXTORSIVA	537	4,35%

MODALIDAD	CASOS 2024	% PARTICIPACIÓN
MIXTA	69	0,56%
NO REPORTADO	78	0,63%
<b>TOTAL</b>	<b>11.078</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos de Dirección de investigación criminal e INTERPOL. 2025. Policía Nacional.*

Ahora bien, el fenómeno de extorsión carcelaria no es nuevo, esta modalidad de extorsión se origina dentro de los centros penitenciarios y carcelarios, donde los internos llevan a cabo exigencias económicas a las víctimas. Utilizan principalmente llamadas telefónicas amenazantes y a menudo aprovechan la información disponible en las redes sociales para suplantar identidades y coaccionar a las víctimas. Se destaca por ser una de las formas de extorsión que genera mayores recursos económicos debido a su alcance y organización dentro de las instituciones carcelarias<sup>18</sup>.

Con respecto a la modalidad carcelaria de extorsión, durante el año 2020, la Policía Nacional señala que realizaron 306 capturas, además de diferentes “operaciones bloqueo” en las cuales se bloquearon 14.274 IMEI, identificados al interior de las cárceles para la realización de llamadas extorsivas<sup>19</sup>.

Sumado a esto la modalidad carcelaria de extorsión es una práctica común en Colombia, tanto así que, durante el año 2020, la Policía Nacional señala que se han realizado 306 capturas, además de diferentes “operaciones bloqueo” en las cuales se bloquearon 14.274 IMEI, identificados al interior de las cárceles para la realización de llamadas extorsivas<sup>20</sup>.

Los equipos de telefonía móvil al interior de los centros penitenciarios y carcelarios son parte del problema del contrabando. El ingreso de equipos no autorizados o prohibidos que se infiltran en los establecimientos penitenciarios llegan a través de visitas sociales y son parte de las redes criminales que continúan existiendo dentro de los establecimientos penitenciarios<sup>21</sup>. Los detenidos obtienen contactos mientras están en prisión y, en algunos casos, extienden su delincuencia más allá del sistema penitenciario. A su vez, algunos reclusos planean fugas e inician

<sup>13</sup> Policía Nacional (2023) Juntos prevenimos la extorsión. Extorsión clásica. Gaula. <https://www.policia.gov.co/noticia/juntos-prevenimos-extorsion>.

<sup>14</sup> Carreño-Cucaita, K. (2023) “Comportamiento de la extorsión posterior a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y pandemia COVID-19 en el periodo 2018-2021», *Revista Estado, Paz y Sistema Internacional*, 2(3), pp. 5–28. doi: 10.25062/2981-3034.4748.

<sup>15</sup> Carreño-Cucaita, K. (2023) «Comportamiento de la extorsión posterior a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y pandemia COVID-19 en el periodo 2018-2021”, *Revista Estado, Paz y Sistema Internacional*, 2(3), pp. 5–28. doi: 10.25062/2981-3034.4748.

<sup>16</sup> Carreño-Cucaita, K. (2023) «Comportamiento de la extorsión posterior a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y pandemia COVID-19 en el periodo 2018-2021», *Revista Estado, Paz y Sistema Internacional*, 2(3), pp. 5–28. doi: 10.25062/2981-3034.4748.

<sup>17</sup> Policía Nacional. 2024. Estadística delictiva - Extorsión. Dirección de Investigación criminal e INTERPOL. <https://www.policia.gov.co/estadistica-delictiva>.

<sup>18</sup> Norza Céspedes, E., & Peñalosa Otero, M. J. (2016). Microextorsión en Colombia: Caracterizando el delito desde Medellín, Cartagena y Bogotá, 2011-2014. *Revista Criminalidad*, 58(1), 131–157. doi:10.47741/17943108.129.

<sup>19</sup> Consejo Superior de Política Criminal. (2021). Plan nacional de política criminal 2021-2025. (). Bogotá D.C.: Retrieved from <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>.

<sup>20</sup> Consejo Superior de Política Criminal. (2021). Plan nacional de política criminal 2021-2025. (). Bogotá D.C.: Retrieved from <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>.

<sup>21</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015) Manual de Seguridad dinámica e inteligencia penitenciaria. New York. Naciones Unidas. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_de\\_Seguridad\\_Dinamica\\_e\\_Inteligencia\\_Penitenciaria.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_de_Seguridad_Dinamica_e_Inteligencia_Penitenciaria.pdf).

actividades que tienen la finalidad de socavar el orden de la prisión, mientras que otros buscan corromper o manipular al personal e intentan contrabandear cosas dentro de ella<sup>22</sup>.

El uso de aplicaciones identificadores no es una solución permanente pues las tarjetas Sim-card que se utilizan en los centros carcelarios son cambiadas con mucha frecuencia debido a su precio y tamaño lo que permiten su fácil comercialización dentro de las cárceles, situación que impide ser detectadas por aplicaciones gratuitas que ofrecen las tiendas virtuales<sup>23</sup>.

Debido a que es un problema que ha sido detectado y descrito en años recientes en Colombia, y que se ha exacerbado con el fortalecimiento de los grupos armados organizados (GAO) y grupos armados organizados residuales (GAOR), es una situación preocupante para el nivel nacional. La extorsión se ha convertido en una práctica recurrente para grupos armados ilegales como el Clan del Golfo, el ELN y las Disidencias de las FARC, que buscan ganar terreno a nivel urbano y disputarse los controles territoriales, sociales y económicos en todo el territorio nacional<sup>24</sup>.

Sumado a esto, se han identificado patrones de funcionamiento de estas organizaciones, en las que los cabecillas recluidos delegan liderazgos sobre sus hombres de confianza en las calles, mientras continúan dando órdenes desde sus lugares de reclusión. Cuando los nuevos cabecillas son identificados y capturados por las autoridades, estos buscan seguir coordinando las actividades ilegales desde la cárcel, a la par que delegan nuevos líderes afuera, continuando con el ciclo de criminalidad<sup>25</sup>.

### III. Los establecimientos carcelarios en Colombia

Colombia tiene un total de 125 establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)<sup>26</sup> y 37

centros de reclusión de los entes territoriales del orden departamental, distrital y municipal<sup>27</sup> (Gráfica 3). Con una población de 103.522 personas privadas de la libertad y un hacinamiento carcelario del 26.3% a agosto de 2024, fenómenos como la extorsión o la coordinación de otras acciones criminales, la comisión de delitos desde las cárceles continúa siendo un desafío persistente que se debe neutralizar al interior de las cárceles<sup>28</sup>.

Debemos resaltar que en Colombia la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario mediante de Sentencia T-388 de 2013, debido entre a otras cosas a las afectaciones a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad (PPL) al interior de los establecimientos de reclusión del orden nacional y territorial; condiciones como el hacinamiento carcelario, inseguridad y criminalidad, donde la misma Corte Constitucional reconoce la existencia de la extorsión al interior de las cárceles como uno de los problemas que contribuyen a mantener esta condición sobre todo el sistema.

**Gráfica 3.** Ubicación de los Centros de reclusión de entes territoriales de orden departamental en Colombia.



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Sistema de Estadística en Justicia. 2024.

A octubre de 2024 el hacinamiento que se presenta en el sistema penitenciario colombiano es del 26,9%, es decir, que existe una sobrepoblación de 22.090 personas privadas de libertad que no tienen un cupo garantizado. El sistema tiene habilitados 82.052 cupos carcelarios<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015) Manual de Seguridad dinámica e inteligencia penitenciaria. New York. Naciones Unidas. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_de\\_Seguridad\\_Dinamica\\_e\\_Inteligencia\\_Penitenciaria.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_de_Seguridad_Dinamica_e_Inteligencia_Penitenciaria.pdf).

<sup>23</sup> Meneses, J. (2024). ¿Las empresas de telefonía móvil celular podrían implementar medidas tecnológicas de prevención de la extorsión en la modalidad carcelaria y seguridad personal?(Especialización en Derecho Constitucional). Retrieved from <https://hdl.handle.net/10901/28195>.

<sup>24</sup> Fundación Paz & Reconciliación (Pares). (2024). Extorsión carcelaria en Colombia: Un delito entre rejas. Retrieved from <https://www.pares.com.co/post/extorsi%C3%B3n-carcelaria-en-colombia-un-delito-entre-rejas>.

<sup>25</sup> Fundación Paz & Reconciliación (Pares). (2024). Radiografía de la extorsión: El principal desafío de la seguridad ciudadana. (). Bogotá D.C.: Retrieved from <https://www.pares.com.co/post/radiografia-de-la-extorsion-en-colombia>.

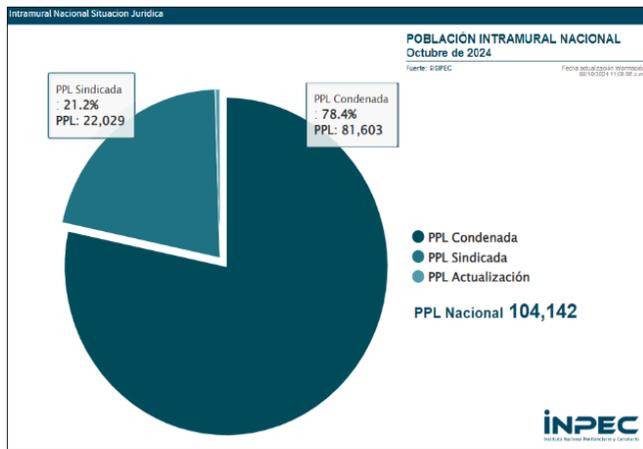
<sup>26</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (. (2024). Tableros estadísticos. Población intramural nacional a agosto de 2024. SISIPPEC. Retrieved from [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural\\_Nacional](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural_Nacional).

<sup>27</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (. (2024). Tableros estadísticos. Población intramural nacional a agosto de 2024. SISIPPEC. Retrieved from [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural\\_Nacional](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural_Nacional).

<sup>28</sup> Ministerio de Defensa Nacional. (2023). Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana “garantías para la vida y la paz 2022-2026”. (). Bogotá D.C.: Retrieved from <https://ddhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/05/GARANTIAS-PARA-LA-VIDA-Y-LA-PAZ.pdf>.

<sup>29</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2024). Tableros estadísticos - Población Intramural Nacional. [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural\\_Nacional](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural_Nacional).

**Gráfica 4.** Población intramural nacional por situación jurídica.



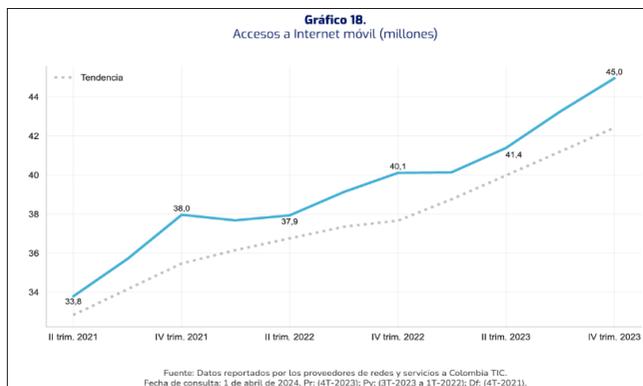
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Tablero estadístico - Intramural Nacional. 2024.

**IV. Sobre la necesidad de vincular a los operadores de telefonía móvil en la lucha contra la extorsión carcelaria**

Entre todos los actores relacionados con el delito de extorsión telefónica carcelaria, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) y los Operadores móviles virtuales (OMV) son quienes tienen un papel esencial en la lucha contra el delito, pero que a pesar de las regulaciones y acceso a la información que deben proveer a la fuerza pública, no existen medidas para controlar la venta y acceso a tarjetas SIM o tecnologías similares en Colombia.

Al término del cuarto trimestre de 2023, el total de accesos a Internet móvil en Colombia alcanzó los 45 millones, cerca 4,9 millones más que los registrados en el mismo trimestre del año inmediatamente anterior (Gráfico 5).

**Gráfico 5.** Acceso a internet móvil a nivel nacional a diciembre de 2023.



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Boletín Trimestral de las TIC. 2024<sup>30</sup>.

En los últimos años, el acceso a internet móvil ha mejorado en Colombia. A diciembre de 2023, el porcentaje de municipios de Colombia con cobertura en tecnología LTE fue del 99,8 %, HSPA+ (100 %), 3G (100 %), y 2G (100 %). A diciembre de 2023, el proveedor con mayor número de accesos a Internet

móvil fue Claro (23,7 millones), seguido por Movistar (8,8 millones), Tigo (7,9 millones) y Wom (3,3 millones)<sup>31</sup>.

Cada día, más personas tienen acceso a internet móvil, donde 86 de cada 100 colombianos cuentan con una conexión móvil a internet, lo que representa un aumento significativo respecto al año anterior, cuando la cifra era de 78 de cada 100<sup>32</sup>.

Por otro lado, en 2023 el 77,0% de las personas mayores de 5 años en Colombia reportaron poseer teléfono celular, 80,8% en cabeceras y 64,2% en centros poblados y rural disperso. Del total de personas que reportaron tener un teléfono celular el 90,3% reportaron poseer teléfono celular inteligente (smartphone), 10,0% teléfono celular convencional y 0,3% poseían ambos<sup>33</sup>.

En 2023 el 92,0% de las personas mayores de 5 años que usaron el teléfono celular, lo hicieron para realizar llamadas personales o familiares; 75,0% lo empleó para navegar en Internet; 57,2% lo empleó para mensajes de texto y 45,1% lo empleó para realizar llamadas laborales<sup>34</sup>.

Tal y como lo expone Meneses, 2024: “Los prestadores de servicios de telecomunicaciones tienen un registro permanente de las actividades que realizan los usuarios de los dispositivos móviles legalmente registrados. Sin embargo, la preocupación radica en la cantidad de celulares, tarjetas sim-card que no están legalmente inscritos en las bases de datos de las empresas y a través de los cuales se materializan diversos delitos. La dinámica comercial de fácil acceso y adquisición de los dispositivos móviles también lo es para la población carcelaria que sin ningún tipo de control dentro de los establecimientos donde se comercializan con costos más elevados los equipos celulares productos de hurto o del mercado ilegal que terminan siendo comercializados e ingresados a los penales de Colombia”<sup>35</sup>.

31 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2024) Boletín Trimestral de las TIC. CUARTO TRIMESTRE DE 2023. Publicado: Bogotá D. C. - Colombia, abril de 2024. [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221_archivo_pdf.pdf).

32 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2024) Boletín Trimestral de las TIC. CUARTO TRIMESTRE DE 2023. Publicado: Bogotá D. C. - Colombia, abril de 2024. [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221_archivo_pdf.pdf).

33 DANE. (2024) Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Departamental 2023. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/TICH/bol-TICH-2023.pdf>.

34 DANE. (2024) Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Departamental 2023. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/TICH/bol-TICH-2023.pdf>.

35 Meneses, J. (2024). ¿Las empresas de telefonía móvil celular podrían implementar medidas tecnológicas de prevención de la extorsión en la modalidad carcelaria y seguridad personal?(Especialización en Derecho Constitucional). Retrieved from <https://hdl.handle.net/10901/28195>.

30 Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones (2024) Boletín Trimestral de las TIC. CUARTO TRIMESTRE DE 2023. Publicado: Bogotá D.C. - Colombia, abril de 2024. [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221_archivo_pdf.pdf).

De igual forma Carreño-Cucaita expone que Corregir las dificultades en materia de cooperación con los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones para el control de llamadas en los centros de reclusión, según lo contemplado en la Ley 1908 de 2018 es una necesidad para implementar las medidas para controlar la extorsión carcelaria<sup>36</sup>.

Es por esta razón que se hace esencial vincular a los operadores móviles como actores activos en la lucha contra la criminalidad, pues al ser involuntariamente el intermediario entre la víctima y el extorsionador, tienen la oportunidad de establecer mecanismos que prevengan o al menos, obstaculicen el accionar de los grupos organizados criminales.

### V. Antecedentes sobre la verificación biométrica y SIM CARD:

Un antecedente importante son las políticas de registro de SIM Card, que tienen como propósito permitir la identificación de alguien que utiliza un servicio móvil mediante la verificación de la documentación de identidad existente de los registros gubernamentales legales y funcionales. El objetivo del registro además de prevenir el fraude en la adquisición de servicios móviles es que el operador capture los datos de identidad de la persona responsable de la línea móvil y que los ponga a disposición de las autoridades competentes cuando así lo soliciten<sup>37</sup>.

La Asociación GSMA (*Global System for Mobile Communications*), organización que representa los intereses de los operadores de redes móviles a nivel mundial, presentó en el 2016 el informe titulado “*Registro obligatorio de tarjetas SIM prepago - Abordar los desafíos a través de las mejores prácticas*” en donde hace una revisión extensiva sobre esta medida, su uso en diferentes escenarios, y las pautas esenciales para implementar esta política en cada país donde resaltamos:

(...)

6. Apoyar a los operadores móviles en la implementación de programas de registro de SIM contribuyendo a las actividades conjuntas de comunicación ya sus costos operativos.

En el caso colombiano existe una ventaja que no se tiene en otros países al momento de la implementación y es la amplia difusión de los

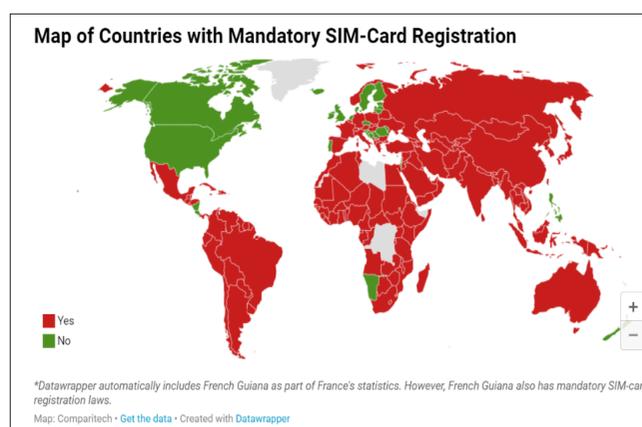
<sup>36</sup> Carreño-Cucaita, K. (2023) «Comportamiento de la extorsión posterior a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y pandemia COVID-19 en el periodo 2018-2021», *Revista Estado, Paz y Sistema Internacional*, 2(3), pp. 5–28. doi: 10.25062/2981-3034.4748.

<sup>37</sup> GSMA. (2016). Mandatory registration of prepaid SIM cards addressing challenges through best practice. (). Shanghai: Retrieved from [https://www.gsma.com/public-policy/wp-content/uploads/2016/04/GSMA2016\\_Report\\_MandatoryRegistrationOfPrepaidSIMCards.pdf](https://www.gsma.com/public-policy/wp-content/uploads/2016/04/GSMA2016_Report_MandatoryRegistrationOfPrepaidSIMCards.pdf)

documentos de identificación como cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad, mecanismo que provee una base de datos oficial que reposa en la Registraduría Nacional del Estado Civil con la que se puede cotejar la información de identificación de los usuarios.

Para el 2022 existen 160 países que requieren un registro de SIM Card mandatorio para acceder a los diferentes servicios móviles, esto incluye nombre y otros aspectos de información personal. En 30 de estos países también se exigen datos biométricos o escaneo facial<sup>38</sup>.

**Gráfico 6.** Países con registro mandatorio de SIM-card <sup>39</sup>..



Fuente: Tomado de Bischoff, 2022.

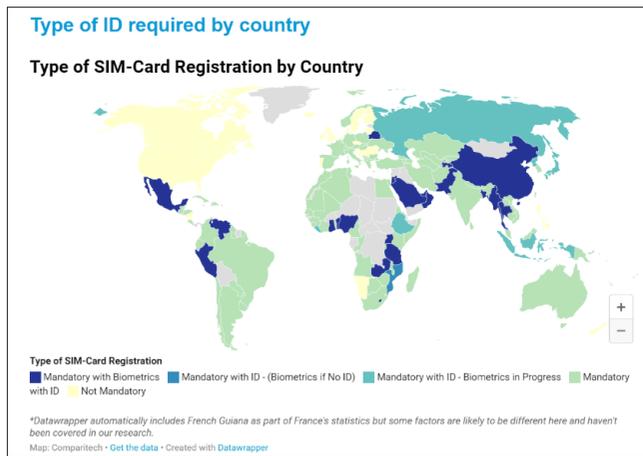
Muchos de estos países cuentan con registros que son dependientes de documentos de identificación y/o biometría, incluso, en algunos casos cuando no se cuenta con una identificación oficial, ésta se reemplaza por los datos biométricos del usuario.

En el caso de México, Perú y Venezuela se solicitan las huellas digitales para el registro y en 15 de estos se hace captura y almacenamiento de los datos. En el caso de México, Perú y República Dominicana también se hace validación de estos datos con otras bases de datos oficiales. Por otra parte, en 12 países existen marcos regulatorios para el manejo de datos personales lo que contribuye a asegurar que se respete la privacidad de los usuarios y previene el uso de estos datos sin regulación por parte de los Gobiernos.

<sup>38</sup> Bischoff, P. (2022, febrero 7.). Which governments impose SIM-card registration laws to collect data on their citizens? Comparitech Retrieved from <https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/sim-card-registration-laws/#:~:text=The%20majority%20of%20national%20governments,fingerprints%20or%20a%20facial%20scan>

<sup>39</sup> Bischoff, P. (2022, febrero 7.). Which governments impose SIM-card registration laws to collect data on their citizens? Comparitech Retrieved from <https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/sim-card-registration-laws/#:~:text=The%20majority%20of%20national%20governments,fingerprints%20or%20a%20facial%20scan>

**Gráfico 7.** Tipos de identificación requeridos por país para el registro de SIM-card<sup>40</sup>.



Fuente: Tomado de Bischoff, 2022.

De acuerdo con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones hay seis (6) empresas que prestan el servicio de telefonía móvil en Colombia: COMCEL S.A. (CLARO), COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. (MOVISTAR), COLOMBIA MÓVIL S.A. ESP (TIGO), AVANTEL, UNIÓN TEMPORAL COLOMBIA MÓVIL - ETB y NOVATOR PARTNERS (WOM)<sup>41</sup>. De estas seis (6) empresas la mayoría reportan mínimo una base de datos ante la Superintendencia de Industria y Comercio que mantiene el Registro Nacional de Bases de Datos (RNBD), un directorio público de las bases de datos con información personal sujetas a tratamiento que operan en el país, acorde con lo establecido en la Ley 1581 de 2012. En este registro, los responsables del Tratamiento no cargan sus bases de datos con información personal solamente inscriben la información establecida en el Capítulo 26 del Decreto Único 1074 de 2015 y en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio. Por tanto, tienen experiencia en el manejo de información personal de los usuarios y la capacidad para gestionarla.

### 5. Declaración de conflicto de intereses

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, *por el cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que al tenor señala:

*“Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el*

<sup>40</sup> Bischoff, P. (2022, Febrero 7.). Which governments impose SIM-card registration laws to collect data on their citizens? Comparitech Retrieved from <https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/sim-card-registration-laws/#:~:text=The%20majority%20of%20national%20governments,fingerprints%20or%20a%20facial%20scan.>

<sup>41</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2019). Servicios de telecomunicaciones ¿En Colombia qué empresas prestan el servicio de telefonía móvil celular? Retrieved from <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Atencion-y-Servicio-a-la-Ciudadania/Preguntas-frecuentes/5237:Servicios-de-Telecomunicaciones.>

*cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.*

*Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

En tal sentido, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto de ley estarían relacionadas con un posible beneficio o detrimento para quienes tengan relación directa con proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles incluyendo a los operadores móviles virtuales tales como participación accionaria, que algún pariente dentro de los grados de consanguinidad establecidos en la Ley 2003 de 2019 desempeñen labores directivas o tengan participación en estas empresas de forma que las presentes medidas puedan afectar directamente su actividad, entre otros. Sin embargo, se exige de esta situación de conflicto la calidad de usuarios de servicios de telecomunicaciones móviles pues se entiende que esta norma es de aplicación general y por tanto no representaría un beneficio particular respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Hay que señalar que en términos generales no ofrece beneficio particular para los Congresistas habida cuenta que aquel que no otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos, ya que se trata de una norma *erga omnes*. No obstante, el Congresista que considere que existan circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de la referencia, deberá así manifestarlo a la corporación.

No obstante, el Congresista que considere que existan circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de ley de la referencia.

### 6. Impacto fiscal

La Ley 819 de 2003 en su artículo 7º establece:

*Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

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

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

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

*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 cumplimiento de lo expuesto en la Ley 819 de 2003 manifestamos que el presente proyecto de ley no implica un gasto adicional sobre los recursos de las entidades incluidas en el Presupuesto General de la Nación, debido a que las disposiciones expuestas son de orden reglamentario y no tienen efectos sobre entidades públicas, como sí los tienen sobre proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles incluyendo a los operadores móviles virtuales.

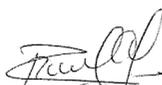
## 7. Pliego de modificaciones

ARTICULADO	MODIFICACIÓN	JUSTIFICACIÓN
<b>Título:</b> “Por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia”	SIN MODIFICACIONES	N/A
<b>Artículo 1°.</b> Obligatoriedad de identificación biométrica. Para la adquisición de una tarjeta SIM u otras tecnologías con fines similares, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluyendo los operadores móviles virtuales que presten los servicios de telecomunicaciones en Colombia, deberán registrar de inmediato en sus respectivas bases de datos: nombre y apellidos completos del suscriptor o usuario, número de identificación, tipo de identificación de documento (CC, CE, Pasaporte, NIT, TI), número del móvil, IMEI, correo electrónico y datos biométricos del suscriptor o usuario que permitan verificar su identidad y prevenir suplantaciones.	<b>Artículo 1°.</b> <i>Obligatoriedad de identificación biométrica.</i> Para la <del>adquisición</del> <u>activación y uso</u> de una tarjeta SIM u otras tecnologías con fines similares, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluyendo los operadores móviles virtuales que presten los servicios de telecomunicaciones en Colombia, deberán registrar de inmediato en sus respectivas bases de datos: nombre y apellidos completos del suscriptor o usuario, número de identificación, tipo de identificación de documento (CC, CE, Pasaporte, NIT, TI), número del móvil, IMEI, correo electrónico y datos biométricos del suscriptor o usuario que permitan verificar su identidad, prevenir suplantaciones y <u>establecer un responsable por servicio de telecomunicación móvil.</u>  <u>En mérito de lo anterior, ninguna línea de servicio de telefonía móvil podrá ser activada sin el respectivo registro. Las personas usuarias serán responsables por el uso de las líneas que están registradas a su título.</u>	Se modifica el requisito de adquisición por el requisito de activación y uso para facilitar la implementación del requisito.  Se plantea el objetivo del artículo que es establecer una persona responsable por servicio de telecomunicaciones y la obligación del registro para su uso.
<b>Parágrafo 1°.</b> El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá una infracción al régimen de telecomunicaciones, en los términos del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 o la norma que lo modifique o lo adicione.	<b>Parágrafo 1°.</b> El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá una infracción al régimen de telecomunicaciones, en los términos del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 o la norma que lo modifique o lo adicione.	
<b>Parágrafo 2°.</b> Las empresas operadoras de telefonía móvil deberán actualizar el registro de sus usuarios activos conforme a este artículo en un tiempo no mayor a (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.	<b>Parágrafo 2°.</b> Las empresas operadoras de telefonía móvil deberán actualizar el registro de sus usuarios activos conforme a este artículo en un tiempo no mayor a (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.	
<b>Artículo 2°.</b> <i>Identificación de llamadas procedentes de centros penitenciarios y carcelarios.</i> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho, reglamentará la implementación del control a las llamadas desde los centros de reclusión contemplado en el artículo 11 de la Ley 1908 del 2018 en el que, mediante sistemas tecnológicos se identifique y alerte a los usuarios sobre las llamadas originadas desde centros penitenciarios y carcelarios. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles estarán obligados a advertir al receptor sobre la procedencia de la llamada, respetando los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.	Sin modificación	

ARTICULADO	MODIFICACIÓN	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 3°. Cancelación de líneas asociadas a delitos.</b> La Policía Nacional periódicamente solicitará a los operadores de telefonía móvil, en los casos que sea pertinente, la cancelación de líneas de telefonía celular asociadas a denuncias o condenas de estafas, robos o delitos tipificados por la ley. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles deberán hacer efectiva esta solicitud de manera inmediata.</p>	Sin modificación	
<p><b>Artículo 5°. Protección y Seguridad de Datos Biométricos.</b> Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluidos los operadores móviles virtuales, deberán garantizar el tratamiento y almacenamiento seguro de la información biométrica recogida, cumpliendo con lo establecido en la Ley 1581 de 2012 y sus decretos reglamentarios, con el fin de proteger los datos personales y asegurar la privacidad de los usuarios se deberán integrar al servicio de telefonía aspectos como:</p> <p>a) La implementación de protocolos de seguridad y acceso a datos, incluyendo medidas técnicas y administrativas que prevengan el acceso, uso o divulgación no autorizada de los datos biométricos.</p> <p>b) Sistemas de auditoría y control que permitan verificar la integridad y seguridad de las bases de datos.</p> <p>c) Realizar evaluaciones periódicas de riesgo para adaptar y actualizar las medidas de seguridad conforme a la evolución tecnológica y a las amenazas emergentes en materia de ciberseguridad.</p> <p>d) Informar a los usuarios sobre sus derechos en cuanto al manejo de sus datos biométricos, incluyendo el acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de su información personal.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio será responsable de verificar el cumplimiento de las normativas de protección de datos y la correcta implementación de los protocolos de seguridad. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en este artículo constituirá una infracción al régimen de protección de datos personales, en los términos de la Ley 1581 de 2012 y la normativa vigente aplicable.</p>	<p><b>Artículo 4°. Protección y Seguridad de Datos Biométricos.</b> Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluidos los operadores móviles virtuales, deberán garantizar el tratamiento y almacenamiento seguro de la información biométrica recogida, cumpliendo con lo establecido en la Ley 1581 de 2012 y sus decretos reglamentarios, con el fin de proteger los datos personales y asegurar la privacidad de los usuarios se deberán integrar al servicio de telefonía aspectos como:</p> <p>a) La implementación de protocolos de seguridad y acceso a datos, incluyendo medidas técnicas y administrativas que prevengan el acceso, uso o divulgación no autorizada de los datos biométricos.</p> <p>b) Sistemas de auditoría y control que permitan verificar la integridad y seguridad de las bases de datos.</p> <p>c) Realizar evaluaciones periódicas de riesgo para adaptar y actualizar las medidas de seguridad conforme a la evolución tecnológica y a las amenazas emergentes en materia de ciberseguridad.</p> <p>d) Informar a los usuarios sobre sus derechos en cuanto al manejo de sus datos biométricos, incluyendo el acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de su información personal.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio será responsable de verificar el cumplimiento de las normativas de protección de datos y la correcta implementación de los protocolos de seguridad. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en este artículo constituirá una infracción al régimen de protección de datos personales, en los términos de la Ley 1581 de 2012 y la normativa vigente aplicable.</p>	Se modifica la numeración para corregir la unidad de materia
<p><b>Artículo 4°. Periodo de transición.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones desarrollará, con la participación de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, un régimen de transición para que las disposiciones contenidas en la presente Ley se implementen de forma gradual en un término no mayor a un (1) año.</p>	<p><b>Artículo 5°. Periodo de transición.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones desarrollará, con la participación de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, un régimen de transición para que las disposiciones contenidas en la presente ley se implementen de forma gradual en un término no mayor a un (1) año.</p>	Se modifica la numeración para corregir la unidad de materia
<p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p>	Sin modificación	

**PROPOSICIÓN**

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la honorable plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate y aprobar el Informe de ponencia positivo al Proyecto de Ley número 381 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia, junto con el pliego de modificaciones y el texto propuesto.

  
**DANIEL CARVALHO MEJÍA**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador ponente

  
**HERNANDO GONZÁLEZ**  
 Representante a la Cámara  
 ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Obligatoriedad de identificación biométrica.** Para la activación y uso de una tarjeta SIM u otras tecnologías con fines similares, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluyendo

los operadores móviles virtuales que presten los servicios de telecomunicaciones en Colombia, deberán registrar de inmediato en sus respectivas bases de datos: nombre y apellidos completos del suscriptor o usuario, número de identificación, tipo de identificación de documento (CC, CE, Pasaporte, NIT, TI), número del móvil, IMEI, correo electrónico y datos biométricos del suscriptor o usuario que permitan verificar su identidad, prevenir suplantaciones y establecer un responsable por servicio de telecomunicación móvil.

En mérito de lo anterior, ninguna línea de servicio de telefonía móvil podrá ser activada sin el respectivo registro. Las personas usuarias serán responsables por el uso de las líneas que están registradas a su título.

**Parágrafo 1°.** El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá una infracción al régimen de telecomunicaciones, en los términos del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 o la norma que lo modifique o lo adicione.

**Parágrafo 2°.** Las empresas operadoras de telefonía móvil deberán actualizar el registro de sus usuarios activos conforme a este artículo en un tiempo no mayor a (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 2°.** *Identificación de llamadas procedentes de centros penitenciarios y carcelarios.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho, reglamentará la implementación del control a las llamadas desde los centros de reclusión contemplado en el artículo 11 de la Ley 1908 del 2018 en el que, mediante sistemas tecnológicos se identifique y alerte a los usuarios sobre las llamadas originadas desde centros penitenciarios y carcelarios. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles estarán obligados a advertir al receptor sobre la procedencia de la llamada, respetando los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

**Artículo 3°.** *Cancelación de líneas asociadas a delitos.* La Policía Nacional periódicamente solicitará a los operadores de telefonía móvil, en los casos que sea pertinente, la cancelación de líneas de telefonía celular asociadas a denuncias o condenas de estafas, robos o delitos tipificados por la ley. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles deberán hacer efectiva esta solicitud de manera inmediata.

**Artículo 4°.** *Protección y Seguridad de Datos Biométricos.* Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluidos los operadores móviles virtuales, deberán garantizar el tratamiento y almacenamiento seguro de la información biométrica recogida, cumpliendo con lo establecido en la Ley 1581 de 2012 y sus decretos reglamentarios, con el fin de proteger los datos personales y asegurar la privacidad de los usuarios

se deberán integrar al servicio de telefonía aspectos como:

a) La implementación de protocolos de seguridad y acceso a datos, incluyendo medidas técnicas y administrativas que prevengan el acceso, uso o divulgación no autorizada de los datos biométricos.

b) Sistemas de auditoría y control que permitan verificar la integridad y seguridad de las bases de datos.

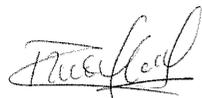
c) Realizar evaluaciones periódicas de riesgo para adaptar y actualizar las medidas de seguridad conforme a la evolución tecnológica y a las amenazas emergentes en materia de ciberseguridad.

d) Informar a los usuarios sobre sus derechos en cuanto al manejo de sus datos biométricos, incluyendo el acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de su información personal.

**Parágrafo.** La Superintendencia de Industria y Comercio será responsable de verificar el cumplimiento de las normativas de protección de datos y la correcta implementación de los protocolos de seguridad. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en este artículo constituirá una infracción al régimen de protección de datos personales, en los términos de la Ley 1581 de 2012 y la normativa vigente aplicable.

**Artículo 5°.** *Periodo de transición.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones desarrollará, con la participación de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, un régimen de transición para que las disposiciones contenidas en la presente ley se implementen de forma gradual en un término no mayor a un (1) año.

**Artículo 6°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.



DANIEL CARVALHO MEJÍA  
Representante a la Cámara  
Coordinador ponente



HERNANDO GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
ponente

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA VEINTICINCO (25) DE FEBRERO DE 2025, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** *Obligatoriedad de identificación biométrica.* Para la adquisición de una tarjeta SIM u

otras tecnologías con fines similares, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluyendo los operadores móviles virtuales que presten los servicios de telecomunicaciones en Colombia, deberán registrar de inmediato en sus respectivas bases de datos: nombre y apellidos completos del suscriptor o usuario, número de identificación, tipo de identificación de documento (CC, CE, Pasaporte, NIT, TI) número del móvil, IMEI, correo electrónico y datos biométricos del suscriptor o usuario que permita verificar su identidad y prevenir suplantaciones.

**Parágrafo 1°.** El Incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá una infracción al régimen de telecomunicaciones, en los términos del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 13471 de 2009 o la norma que lo modifique o lo adicione.

**Parágrafo 2°.** Las empresas operadoras de telefonía móvil deberán actualizar el registro de sus usuarios activos conforme a este artículo en un tiempo no mayor a (1) año contando a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 2°. Identificación de llamadas procedentes de centros penitenciarios y carcelarios.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el ministerio de Justicia y del Derecho, reglamentará la implementación del Control a las llamadas desde los centros de reclusión contemplado en el artículo 11 de la Ley 1908 del 2018 en el que, mediante sistemas tecnológicos se identifique y alerte a los usuarios sobre las llamadas originadas desde centros penitenciarios y carcelarios. Los Proveedores de redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles estarán obligados a advertir al receptor sobre la procedencia de la llamada, respetando los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

**Artículo 3°. Cancelación de líneas asociadas a delitos.** La Policía Nacional periódicamente solicitará a los operadores de telefonía móvil, en los casos que sea pertinente, la cancelación de líneas de telefonía celular asociadas a denuncias o condenas de estafas, robos o delitos tipificados por la ley. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles deberán hacer efectiva esta solicitud de manera inmediata.

**Artículo 4°. Periodo de transición.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones desarrollará, con la participación de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, un régimen de transición para que las disposiciones contenidas en la presente Ley se implementen de forma gradual en un término no mayor a un (1) año.

**Artículo 5°. Protección y Seguridad de Datos Biométricos.** Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluidos los operadores móviles virtuales, deberán garantizar el tratamiento y almacenamiento seguro de la información biométrica recogida, cumpliendo con lo establecido en la Ley 1581 de 2012 y sus decretos reglamentarios, con el fin de proteger los datos personales y asegurar la privacidad de los usuarios se deberán integrar al servicio de telefonía aspectos como:

a) La implementación de protocolos de seguridad y acceso a datos, incluyendo medidas técnicas y administrativas que prevengan el acceso, uso o divulgación no autorizada de los datos biométricos;

b) Sistemas de auditoría y control que permitan verificar la integridad y seguridad de las bases de datos;

c) Realizar evaluaciones periódicas de riesgo para adaptar y actualizar las medidas de seguridad conforme a la evolución tecnológica y a las amenazas emergentes en materia de ciberseguridad;

d) Informar a los usuarios sobre sus derechos en cuanto al manejo de sus datos biométricos, incluyendo el acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de su información personal.

**Parágrafo.** La Superintendencia de Industria y Comercio será responsable de verificar el cumplimiento de las normativas de protección de datos y la correcta implementación de los protocolos de seguridad. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en este artículo constituirá una infracción al régimen de protección de datos personales, en los términos de la Ley 1581 de 2012 y la normativa vigente aplicable.

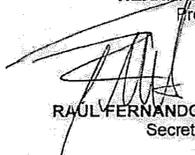
**Artículo 6°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 25 de febrero de 2025.-En sesión de la fecha, fué aprobado en primer debate, y en los términos anteriores, el Proyecto de Ley 381 de 2024 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LA ADQUISICIÓN Y VENTA DE TARJETAS SIM Y OTRAS TECNOLOGÍAS SIMILARES EN COLOMBIA" (Acta No. 025 de 2024) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 18 de febrero de 2025, según Acta No. 24 en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

  
DANIEL CARVALHO MEJÍA  
Coordinador Ponente

  
HERNANDO GONZÁLEZ  
Presidente

  
RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN  
Secretario General

**CONTENIDO**

Gaceta número 388 - Jueves, 27 de marzo de 2025

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica número 477 de 2024 Cámara, 016 de 2024 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas .....	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Proyecto de Ley número 283 de 2024 Cámara, por medio del cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación La Gran Parada del sur del municipio de Manatí en el departamento del Atlántico.....	10
Informe de ponencia positiva texto propuesto y texto aprobado para segundo debate al Proyecto de Ley número 381 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia.....	15