

Bogotá D.C., agosto 05 de 2025


Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República
E. S. D.

Asunto: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de protección frente a comunicaciones no deseadas con fines publicitarios, promocionales o comerciales, y se dictan otras disposiciones"

Estimado secretario González:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al respectivo trámite legislativo.

Por los y las congresistas:



**ROBERT DAZA GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PACTO HISTÓRICO – PDA**


**LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ
OCHOA**

Representante a la Cámara por
Cundinamarca- PACTO HISTÓRICO



CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ
Honorable Senadora de la República
Colombia Humana-Pacto Histórico



EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO


JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico- UP.

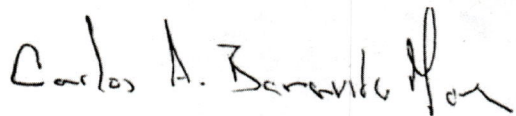
 

Omar de Jesús Restrepo Correa
Senador de la República



ERMES EVELIO PETE VIVAS

Representante a la Cámara por el Cauca
Pactó Histórico -MAIS




Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo



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



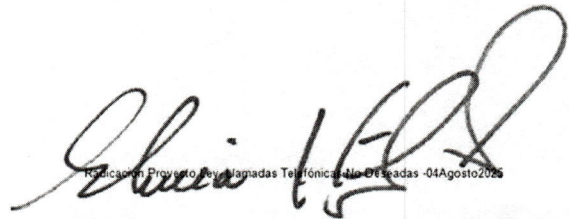
ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara



ERICK VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Paco Histórico

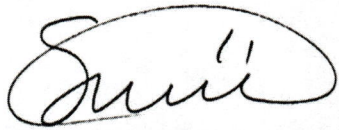


JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara por el Cauca
Pacto Histórico



Modificación Proyecto Ley - Llamadas Telefónicas - No. 04 de Agosto 2025

GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República
Pacto Histórico-Colombia Humana



SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido COMUNES

MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY N.º 129 DE 2025

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

Disposiciones Generales

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

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

TÍTULO II

Régimen de protección y medidas correctivas

Artículo 3. Fortalecimiento del Registro de Números Excluidos (RNE). Toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que pretenda realizar llamadas, enviar mensajes o establecer cualquier tipo de contacto con fines publicitarios, promocionales o comerciales hacia usuarios ubicados en Colombia, deberá consultar previamente el Registro de Números Excluidos (RNE). Esta obligación

será exigible incluso cuando el contacto se origine desde fuera del territorio nacional, mediante el uso de tecnologías como el redireccionamiento, el enmascaramiento, la subcontratación o servicios automatizados. La consulta al RNE deberá realizarse con una antelación no mayor a siete (7) días calendario respecto de la fecha de contacto.

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

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

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

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

Artículo 8. Registro Nacional de Reclamaciones por Comunicaciones Indeseadas. Créase el Registro Nacional de Reclamaciones por Comunicaciones Indeseadas, administrado por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), como un sistema público, gratuito e interoperable, que permita a los consumidores, usuarios y consumidores comerciales reportar comunicaciones no autorizadas. Este sistema facilitará la trazabilidad de las quejas, la verificación de reincidencias y el inicio automático de procedimientos sancionatorios en casos de incumplimiento reiterado. El registro deberá integrarse con el RNE y los sistemas de atención al usuario de operadores de telecomunicaciones, entidades financieras, comerciales y prestadores de servicios.

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

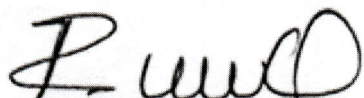
TÍTULO III


Disposiciones finales

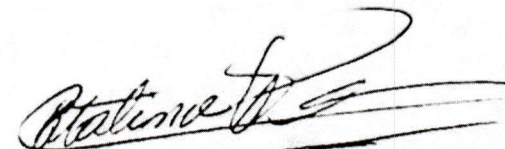
Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, expedirá la reglamentación correspondiente para su implementación, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Ministerio de Tecnologías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

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

Firman los siguientes congresistas:


ROBERT DAZA GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PACTO HISTÓRICO – PDA


**LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ
OCHOA**
Representante a la Cámara por
Cundinamarca- PACTO HISTÓRICO


CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ
Honorable Senadora de la República
Colombia Humana-Pacto Histórico




JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico- UP.

EDUARD SARMIENTO HIDALGO

Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO



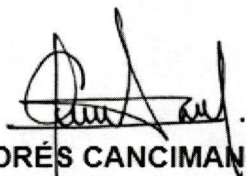
Omar de Jesús Restrepo Correa
Senador de la República



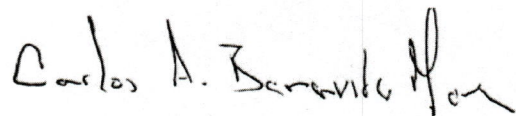


ERMES EVELIO PETE VIVAS

Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico -MAIS



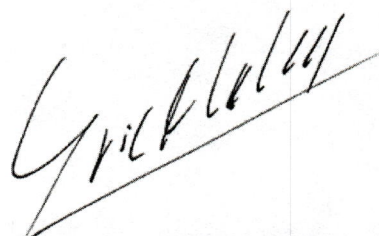
ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo
Pacto Histórico -Colombia Humana



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo

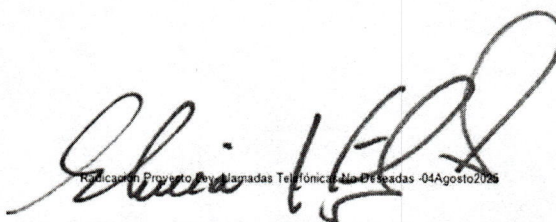


ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara



ERICK VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Paco Histórico

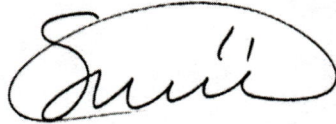




GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara por el Cauca
Pacto Histórico

Senadora de la República
Pacto Histórico-Colombia Humana



SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido COMUNES

MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

SENADO DE LA REPUBLICA


Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 5 del mes Agosto del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 127 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Robert Daza, Catalina Pérez, Jahel Quinaga,
Omar Restrepo, Carlos Benavides y otros Congresistas



SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PRESENTE LEY

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

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

I) Marco Constitucional.

- A. Artículo 15.** El presente artículo consagra el derecho fundamental a la intimidad y a la protección de los datos personales. En ese sentido, el envío masivo e indiscriminado de llamadas, mensajes y otras comunicaciones con fines comerciales, sin el consentimiento previo del titular, constituye una vulneración directa a este derecho. Por ello, resulta conveniente y urgente fortalecer los mecanismos normativos que garanticen el respeto por la información personal de los ciudadanos, especialmente frente a prácticas abusivas o invasivas por parte de agentes económicos que, al operar dentro o fuera del país, aprovechan vacíos regulatorios para contactar a los usuarios sin autorización.
- B. Artículo 20.** Garantiza la libertad de expresión y el derecho a recibir información veraz. Sin embargo, esta no puede usarse para justificar comunicaciones comerciales no solicitadas que resultan intrusivas o engañosas. Por ello, esta ley busca equilibrar la libertad de informar con el derecho de los ciudadanos a no ser perturbados sin su consentimiento.
- C. Artículo 78.** Establece el deber del Estado de proteger a los consumidores frente a la publicidad engañosa y garantizar la calidad en la información que reciben. En este sentido, esta ley fortalece la protección frente a comunicaciones comerciales no deseadas, promoviendo prácticas más transparentes y respetuosas con los derechos del consumidor.
- D. Artículo 333.** Reconoce la libertad económica, pero señala que debe ejercerse dentro del marco del bien común y con responsabilidad social. Esta ley busca precisamente regular el ejercicio de esa libertad, evitando que las prácticas comerciales vulneren derechos como la intimidad y la protección de datos de los ciudadanos.

II) Marco jurisprudencial.

La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida en torno a la protección del derecho a la intimidad, el habeas data y la autodeterminación informática, especialmente frente al tratamiento de datos personales en contextos de masificación tecnológica y

comunicaciones no solicitadas. A continuación se exponen los principales criterios fijados por la Corte que sustentan esta iniciativa legislativa.

Sentencia C-094 de 2020

En esta decisión, la Corte definió el derecho a la intimidad como aquel que garantiza a toda persona una esfera de vida privada, exenta de injerencias arbitrarias. Según la Corte, la intimidad comprende “el espacio exclusivo de cada uno (...) aquella órbita reservada para cada persona y de la que toda persona debe gozar”. Este derecho, además, tiene una dimensión negativa, que prohíbe la intromisión no autorizada en la vida privada y la divulgación ilegítima de hechos o documentos personales; y una dimensión positiva, que protege la autonomía del individuo para tomar decisiones sobre los asuntos que afectan su privacidad.

La Corte también advirtió que este derecho impone obligaciones concretas a las autoridades, como la adopción de medidas normativas, judiciales y administrativas para garantizar su respeto. En esta línea, el uso masivo de datos personales para llamadas y mensajes no solicitados sin consentimiento previo vulnera de forma directa esta garantía constitucional.

Sentencia T-280 de 2022

Esta decisión amplió el alcance del derecho a la intimidad al reconocer una dimensión relacional, que se concreta en la posibilidad de construir y proyectar una identidad personal en el marco de las relaciones sociales. Según la Corte, esto implica que la intimidad no solo protege lo reservado o solitario, sino también el derecho de cada persona a decidir cómo quiere ser percibida en lo público, sin interferencias indebidas o manipulaciones comerciales.

En este contexto, la Corte identificó cinco principios esenciales que sustentan el derecho a la intimidad y su relación con el habeas data:

1. Libertad, que exige consentimiento libre, previo, expreso o tácito para el tratamiento de datos personales;
2. Finalidad, que requiere que el uso de los datos persiga un fin legítimo y específico;
3. Necesidad, que impone que solo se recojan los datos estrictamente necesarios;
4. Veracidad, que obliga a que la información corresponda a hechos reales y actuales;
5. Integridad, que exige que los datos se presenten de forma completa y no fragmentada.

Estos principios son directamente aplicables a los casos de comunicaciones comerciales no solicitadas, donde con frecuencia se vulnera la libertad y la finalidad legítima del tratamiento de datos.

Sentencia SU-139 de 2021

En esta sentencia de unificación, la Corte reafirmó que el habeas data es un derecho fundamental autónomo, entendido como la facultad de los titulares de datos personales para ejercer un control efectivo sobre su información. La Corte advirtió que, en la sociedad contemporánea, marcada por el desarrollo tecnológico y el volumen masivo de datos, quienes recopilan y administran información personal ejercen un “poder informático” que debe ser limitado en beneficio de la ciudadanía.

De esta aproximación se desprenden tres dimensiones normativas esenciales del habeas data:

1. El titular tiene derecho a acceder, rectificar, actualizar, excluir y certificar sus datos;
2. Puede limitar la divulgación y publicación de dicha información;
3. Está facultado para exigir que el tratamiento de sus datos se realice dentro de límites constitucionales y conforme a los principios del sistema de protección de datos.

La sentencia también resaltó principios adicionales:

- El principio de transparencia, que permite al titular conocer quién administra sus datos, con qué propósito, con qué destinatarios y cómo puede ejercer sus derechos;
- El principio de acceso y circulación restringida, que limita el uso de los datos al objeto legítimo de la base de datos y garantiza el derecho del titular a conocer y controlar dicha información.

Estos principios y dimensiones protegen la autodeterminación informativa del ciudadano, y se ven amenazados cuando terceros acceden, utilizan o comercializan datos personales sin consentimiento, como ocurre en el envío de comunicaciones comerciales no deseadas.

En conjunto, estas sentencias constituyen el fundamento jurisprudencial directo para justificar esta iniciativa legislativa, que busca proteger de forma efectiva el derecho a la intimidad y al habeas data frente a prácticas invasivas, reiterativas y no autorizadas que se han intensificado con el uso de tecnologías automatizadas, masificación de datos y vacíos normativos en la regulación de las comunicaciones con fines publicitarios.

III) Marco legal.

A. Ley estatutaria 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.”

Esta ley establece el régimen general de protección de datos personales en Colombia, fundamentado en principios como la libertad, finalidad, legalidad y consentimiento. Es clave para este proyecto, ya que prohíbe el tratamiento de datos sin autorización previa, expresa e informada, lo que respalda la necesidad de exigir el consentimiento del titular antes de enviar comunicaciones comerciales o promocionales.

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

disposiciones.”.

Regula el habeas data financiero, crediticio, comercial y de servicios, incluyendo bases de datos provenientes del exterior. Su relevancia radica en que muchas comunicaciones no deseadas provienen del sector financiero, el cual está obligado por esta ley a tratar los datos con base en principios de finalidad, veracidad y autorización. El proyecto de ley amplía y refuerza estos principios para todo tipo de actor económico.

- C. Ley 1480 de 2011** “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

Esta norma protege a los consumidores frente a prácticas comerciales abusivas, publicidad engañosa y vulneración del derecho a recibir información clara y veraz. El envío masivo de llamadas y mensajes sin consentimiento puede constituir una forma de acoso comercial. Por tanto, el proyecto se alinea con el Estatuto del Consumidor al establecer límites y responsabilidades a quienes desarrollan estas prácticas.

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

Regula el uso y prestación de servicios de telecomunicaciones y define los derechos de los usuarios dentro del entorno digital. La ley impone obligaciones de calidad, transparencia y protección de los derechos de los usuarios frente a los operadores. El proyecto de ley complementa esta norma al exigir que las comunicaciones comerciales sean claramente identificadas y gestionadas por los operadores bajo mecanismos tecnológicos adecuados.

- E. Ley 2300 de 2023** “Por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores”.

Establece medidas específicas para proteger la intimidad de los consumidores frente a llamadas y mensajes provenientes del sector financiero. Introdujo obligaciones sobre canales autorizados, horarios y consentimiento. Este proyecto amplía ese enfoque, extendiendo el alcance normativo a todos los sectores económicos y canales de contacto, para lograr una protección integral frente a las comunicaciones no deseadas.

- F. Decreto 1074 de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”.

Este decreto compila la normativa del sector Comercio, Industria y Turismo, el proyecto de ley se relaciona directamente con este decreto al proponer un fortalecimiento normativo y operativo del RNE como herramienta de control previo obligatorio para las empresas que emiten comunicaciones comerciales.

- G. Resolución 7356 de 2024** “Por la cual se modifican disposiciones sobre el Registro de Números Excluidos contenidas el Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

Esta resolución actualiza las reglas técnicas sobre el Registro de Números Excluidos (RNE), introduciendo nuevos mecanismos de interoperabilidad, trazabilidad y control. El proyecto de ley

respalda y complementa estas disposiciones, dotándolas de fuerza legal y ampliando su aplicación, especialmente frente a emisores extranjeros y tecnologías automatizadas de contacto.

IV) Marco legal internacional.

- A. **Artículo 12 – Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).** “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.”

Este artículo establece una protección general frente a interferencias arbitrarias en la vida privada, lo que incluye comunicaciones intrusivas no autorizadas. Es una disposición fundacional del sistema internacional de derechos humanos y ha servido de base para normas posteriores más específicas sobre privacidad.

- B. **Artículo 17 – Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)** “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.”

Refuerza el principio de que toda persona debe estar protegida frente a injerencias arbitrarias e ilegales, especialmente en contextos donde el uso no autorizado de datos personales puede afectar su esfera íntima. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado este artículo como aplicable también al tratamiento de datos por parte de entidades públicas o privadas.

- C. **Artículos 7 y 8 – Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000).** “1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan. 2. Estos datos deberán ser tratados de modo leal, para fines determinados y sobre la base del consentimiento de la persona interesada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley.”

Establece un derecho autónomo a la protección de datos personales, fijando principios clave como el consentimiento, la finalidad legítima y el tratamiento leal, que son idénticos a los que desarrolla este proyecto de ley.

- D. **Artículo 8 – Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, 1950).** “Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto esté prevista por la ley y sea necesaria (...) en una sociedad democrática.”

Aplicable a casos de vigilancia, almacenamiento de información personal, uso de tecnologías y comunicaciones invasivas, exigiendo que toda interferencia en la intimidad sea proporcional, necesaria y legalmente justificada.

- E. **Artículo 11 – Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969).** “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

Reafirma el deber de los Estados de proteger la vida privada frente a cualquier forma de interferencia. En el contexto actual, esto incluye el contacto comercial no autorizado, que puede implicar el uso indebido de datos personales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido este derecho como un componente esencial de la dignidad humana y de la autonomía personal.

V) Conveniencia y necesidad del proyecto de ley.

En el contexto del creciente uso de canales telefónicos, electrónicos y digitales para fines comerciales y publicitarios, se ha vuelto indispensable revisar, actualizar y fortalecer el marco regulatorio colombiano frente a las comunicaciones no solicitadas. Estas prácticas, aunque legítimas en ciertos escenarios, han generado múltiples preocupaciones relacionadas con la protección de datos personales, el respeto a la privacidad, la calidad del servicio, la prevención del fraude y el uso abusivo de infraestructuras de telecomunicaciones, especialmente cuando las comunicaciones provienen del extranjero o se realizan mediante mecanismos automatizados sin el debido consentimiento.

La situación colombiana actual da cuenta de una problemática sistemática y en aumento. Solo en el año 2024 se reportaron más de 9.700 millones de llamadas no deseadas o spam, lo que representó un incremento del 30 % respecto al año anterior. El mes con mayor incidencia fue octubre, con más de 1.100 millones de llamadas no deseadas, mientras que en enero se registraron 40,5 millones de llamadas spam, de las cuales el 80 % estaban relacionadas con intentos de estafa. En promedio, cada ciudadano colombiano recibe entre 10 y 11 llamadas no solicitadas al mes, lo que evidencia la magnitud del fenómeno.

El informe internacional Truecaller Insights posiciona a Colombia como el décimo país con mayor incidencia de acoso telefónico por parte de empresas a nivel mundial, y el quinto en América Latina, solo superado por Perú, México, Chile y Brasil. El 64,5 % de estas comunicaciones corresponde a ofertas de ventas, encuestas o servicios financieros. La percepción pública refleja una molestia generalizada, y aunque existen herramientas como el Registro de Números Excluidos (RNE), las sanciones y los mecanismos actuales son percibidos como insuficientes por parte de la ciudadanía.

Tabla 1

Hallazgos sobre la incidencia de llamadas publicitarias, comerciales o promocionales.

Aspecto	Hallazgo clave
Volumen	+9 700 millones de llamadas spam en 2024 (+30 %), pico con 1 100 millones en octubre
Frecuencia	10–11 llamadas no deseadas por persona/mes en promedio.
Principales emisores	Operadores grandes (Claro, Movistar, Tigo) señalados, aunque sanciones no centralizadas
Percepción pública	Molestia profunda; trámites como el Registro de Números Excluidos (CRC) ayudan, pero sanciones percibidas como insuficientes

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

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

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

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

Tabla 2
Sanciones a los operadores de telefonía

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

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

Derecho comparado

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

1. Consentimiento previo, expreso y verificable, como condición para emitir comunicaciones comerciales.
2. Registros nacionales de exclusión, que permiten a los usuarios solicitar el cese del contacto no deseado.
3. Tecnologías de identificación, bloqueo y etiquetado automático, que permiten reconocer de antemano el carácter publicitario de las comunicaciones.

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

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

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

De este análisis se evidencia que la mayoría de estos países han adoptado un enfoque tripartito: consentimiento expreso, registros de exclusión y desarrollo de tecnologías de etiquetado y bloqueo automático. España sobresale por su normativa robusta y sanciones significativas, mientras Chile y Francia lideran la implementación de prefijos especiales. En paralelo, Argentina, Canadá, Estados Unidos y México han establecido registros de exclusión funcionales con mecanismos de denuncia y control.

En consecuencia, y frente a este panorama, se hace urgente que Colombia armonice su regulación con los estándares internacionales, mediante una legislación que unifique criterios sobre consentimiento, exclusión, identificación de comunicaciones comerciales y responsabilidad empresarial. Esta ley permitirá combatir prácticas abusivas, evitar saturación de las redes, mejorar la experiencia del usuario y proteger de manera efectiva a los consumidores frente a conductas invasivas

o fraudulentas. Asimismo, se consolidarán mecanismos de trazabilidad y sanción que fortalezcan la función preventiva y correctiva del Estado frente a infracciones en el sector de telecomunicaciones.

Comparativo por aspecto

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

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

REFERENCIAS

- Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (2023). *Circular 1/2023 sobre llamadas comerciales*. Recuperado de <https://www.grupodata.es/informe-juridico-llamadas-comerciales/>
- BOE. (2023). *Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones*. Boletín Oficial del Estado. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-15071>
- Cudos Consultors. (2023). *Llamadas comerciales: nuevos límites legales*. Recuperado de <https://www.cudosconsultors.com/es/llamadas/>
- KPMG España. (2023). *El nuevo derecho a no recibir llamadas comerciales no deseadas*. Recuperado de <https://www.tendencias.kpmg.es/2023/07/derecho-no-recibir-llamadas-no-deseadas/>
- Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL). (2025). *Gobierno anuncia implementación de numeración especial para la identificación de llamadas comerciales*. Recuperado de <https://www.subtel.gob.cl/gobierno-anuncia-implementacion-de-numeracion-especial-para-la-identificacion-de-llamadas-comerciales/>
- AS. (2023, junio 30). *Adiós a las llamadas comerciales: las palabras mágicas para que no te vuelvan a contactar*. Recuperado de <https://as.com/actualidad/sociedad/adios-a-las-llamadas-comerciales-las-palabras-magicas-para-que-no-te-vuelvan-a-contactar-n/>
- Portafolio. (2023). *¿Cuántas llamadas de spam recibe un colombiano al mes?* Recuperado de: <https://www.portafolio.co/tecnologia/cuantas-llamadas-de-spam-recibe-un-colombiano-al-mes-599865>
- La República. (2024). *Panorama de llamadas fraudulentas y spam en el país*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/internet-economy/panorama-de-llamadas-fraudulentas-y-spam-en-el-pais-3834.761>
- La República. (2023). *Colombianos reciben más de 10.1 llamadas no deseadas al mes, según Truecaller*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/colombianos-reciben-mas-de-10-1-llamadas-no-deseadas-al-mes-segun-truecaller-3286110>
- ACIS – Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas. (2024). *Colombianos recibieron más de 9.700 millones de llamadas spam durante 2024*. Recuperado de: <https://www.acis.org.co/blog/noticias-2/colombianos-recibieron-mas-de-9-700-millones-de-llamadas-spam-durante-2024-449>

- Semana. (2021, octubre 26). *Claro tendrá que pagar millonaria multa a la SIC por usar números de teléfonos de usuarios para hacer telemercadeo.* Semana. <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/claro-tendra-que-pagar-millonaria-multa-a-la-sic-por-usar-numeros-de-telefonos-de-usuarios-para-hacer-telemercadeo/202151/>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2021, octubre 26). *Superindustria multa a Claro por usar base de datos de portabilidad numérica para fines de marketing no autorizados.* SIC. <https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/superindustria-multa-claro-por-usar-base-de-datos-de-portabilidad-numerica-para-fines-de-marketing-no-autorizados>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2025, mayo 14). *Superindustria inició investigación contra Movistar por incumplir las órdenes impartidas para garantizar el derecho de portarse a otros operadores.* SIC. <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-inicio-investigacion-contramovistar-por-incumplir-las-ordenes-impartidas-para-garantizar-el-derecho-de-portarse-otros-operadores>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2024, junio 17). *Tigo deberá pagar millonaria sanción por afectar la comunicación de usuarios que se trasladaron a otros operadores.* SIC. <https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/tigo-debera-pagar-millonaria-sancion-por-afectar-la-comunicacion-de-usuarios-que-se-trasladaron-otros-operadores>
- Cambio Colombia. (2024, junio 18). *Multan a Tigo con millonaria sanción por afectar a usuarios que hicieron traslado a otros operadores.* <https://cambiocolombia.com/empresas/multan-tigo-millonaria-sancion-afectar-usuarios-hicieron-traslado>
- Congreso de la República de Colombia. (2008). *Ley 1266 de 2008: Por la cual se dictan las disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.* Diario Oficial No. 47.219. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34481>
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1341 de 2009: Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).* Diario Oficial No. 47.426. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37409>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1480 de 2011: Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 48.220. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44122>

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

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

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

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

3. IMPACTO FISCAL

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

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

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

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso.

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

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

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

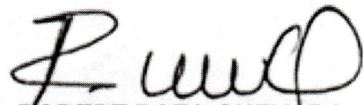
En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la Ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto. No obstante, se recomienda solicitar concepto respecto del mismo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el correspondiente trámite de la iniciativa.

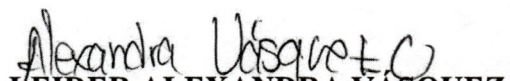
4. CONFLICTO DE INTERESES


Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar”.

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

Por los y las congresistas


ROBERT DAZA GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PACTO HISTÓRICO – PDA


**LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ
OCHOA**
Representante a la Cámara por
Cundinamarca- PACTO HISTÓRICO


CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ
Honorable Senadora de la República
Colombia Humana-Pacto Histórico


EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO


JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico- UP.

 Para verificar la validez de esta firma Escanee este QR

Omar de Jesús Restrepo Correa
Senador de la República

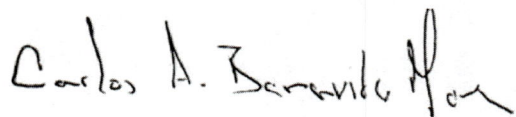


ERMES EVELIO PETE VIVAS


Representante a la Cámara por el Cauca
Pactó Histórico -MAIS



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



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo



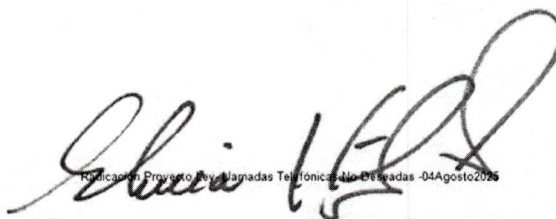
ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara



ERICK VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Paco Histórico



JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara por el Cauca
Pacto Histórico



GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República
Pacto Histórico-Colombia Humana

SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido COMUNES

MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 5 del mes Agosto del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 127 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Robert Daza, Catalina Pérez, Jahel Quiruga,
Omar Restrepo, Carlos Benavides y otros Congregados



SECRETARIO GENERAL