



## Inscripción obligatoria de tarjetas SIM para teléfonos móviles de prepago. Experiencia comparada

### Autor

Raimundo Roberts M.  
Email: rroberts@bcn.cl

### Resumen

En el mundo, más de 150 países obligan a la inscripción de los teléfonos celulares de prepago (específicamente de su tarjeta SIM, chip que contiene la información esencial para activar un dispositivo móvil celular).

Nº SUP: 126457

Según GSMA -asociación de fabricantes y proveedores de dispositivos, redes y estándares de la telefonía celular-, estos países pueden clasificarse en tres grupos: los que mandatan a las compañías telefónicas a capturar y almacenar la información personal, que son la gran mayoría; los que mandatan a las empresas a capturar la información y a enviarla a una base de datos pública y centralizada, y los que establecen que las compañías deben capturar, validar con la autoridad nacional, y almacenar los datos.

No existe evidencia que el registro obligatorio de las tarjetas SIM disminuya la criminalidad asociada, ya sea a través de estafas telefónicas o a través del uso de estos dispositivos para cometer delitos criminales o terroristas, o incluso el mismo robo de los teléfonos móviles.

Así, por ejemplo, Canadá (al igual que EE.UU.) no obliga al registro de las tarjetas SIM de prepago, mientras países como México o Perú han sido infructuosos en detener los delitos asociados a través de la obligatoriedad del registro.

Sin embargo, también hay países, como España o Alemania, que obligan al registro de celulares de prepago como parte de sus políticas de seguridad.

En cuanto a las ventajas para los usuarios del registro de SIM de prepago, observadas a nivel mundial, estaría un mayor acceso a servicios públicos (si estos están disponibles) para las personas más pobres, a quienes se asocia con mayor frecuencia los teléfonos de prepago por su falta de capacidad crediticia. Por su parte, entre las desventajas está la preocupación ciudadana de control político desde los Estados, así como posibles casos de mal uso de datos. El caso de México, donde se implementó y luego se retiró el registro obligatorio, es descrito en el informe.

## Introducción

---

El siguiente documento da cuenta de una solicitud de información sobre “países en que exista la obligación o deber por parte de las empresas de telefonía celular, a registrar y/o comprobar la identidad de la persona al momento de adquirir una tarjeta SIM”. Está basado principalmente en fuentes bibliográficas de organizaciones oficiales relacionadas con la telefonía celular, como GSMA e ITU. Además se analizó información académica, legislativa y de sitios especializados en comunicación celular, así como en medios de comunicación de países consultados.

Su estructura comprende, en una primera parte, una definición de conceptos, y a continuación, una exposición de los resultados de la búsqueda de información legislativa. Se incluyen en el informe los resultados de la investigación de cuatro países expresamente mencionados en la solicitud (México, España, Canadá y Estonia) y se agregan Australia, Alemania, Sudáfrica y Perú, además de Chile.

Las traducciones son propias.

### I. Antecedentes sobre telefonía celular

---

Con casi ocho mil millones de líneas activas<sup>1</sup>, el teléfono celular es el medio de comunicación más común en el mundo, ocho veces más masivo que las líneas telefónicas fijas<sup>2</sup>. Su principal característica es que optimiza el espectro radioeléctrico, dividiéndolo en pequeñas zonas.

Para organizar esta tecnología, existen dos entidades internacionales que cumplen con las labores de estandarización y desarrollo tecnológico: la Unión Internacional de Telecomunicaciones<sup>3</sup> (*International Telecommunication Union*, ITU), dependiente de las Naciones Unidas, y la *Global System for Mobile Communications Association* (GSMA), organización internacional que reúne a más de 400 industrias de telecomunicación celular<sup>4</sup>.

La tecnología más difundida en el mundo es la derivada de la GSM, o *Global System for Mobile Communications*<sup>5</sup> y que concentra en un chip -llamado SIM, *Subscriber Identity Module*- las funciones de identificación esenciales de un teléfono<sup>6</sup>.

Sin esta tarjeta, ningún dispositivo electrónico puede realizar las funciones telefónicas. Actualmente, casi todos los aparatos electrónicos asociados a las TIC pueden incorporar esta tarjeta, con lo que a sus capacidades propias (fotografía, computación, reproducción audiovisual, etc.) pueden agregarle la de teléfono si tienen la capacidad de incorporar una SIM a su sistema de comunicaciones.

---

<sup>1</sup> “Suscripciones a telefonía celular móvil”, Banco Mundial. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewga> (Julio, 2020).

<sup>2</sup> “Suscripciones a telefonía fija”, Banco Mundial. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewgb> (Julio, 2020).

<sup>3</sup> “Sobre la Unión Internacional de Telecomunicaciones”, ITU. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewgc> (Julio, 2020).

<sup>4</sup> “History of the GSMA”, GSMA. Disponible en: <https://www.gsma.com/aboutus/history> (Julio, 2020).

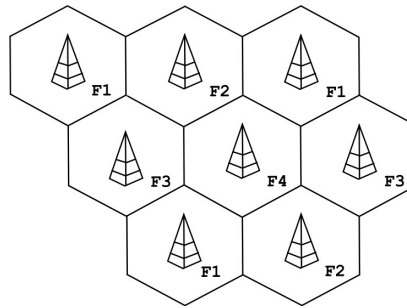
<sup>5</sup> GSM: Global System for Mobile Communications o Groupe Speciale Mobile. Disponible en: <http://www.gsma.com> (Julio, 2020)

<sup>6</sup> SIM. Digital Life Glossary. ITU. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewge> (Julio, 2020).

### a) Cómo funcionan los teléfonos celulares

La telefonía celular es un sistema de radio de dos vías (una para hablar y otra para escuchar) estructurado en pequeñas áreas geográficas o “células”. A cada célula se asigna una serie de frecuencias de espectro, distintas de la célula contigua. Así, las frecuencias pueden reutilizarse “saltándose” una célula, tal como se ve en la figura 1.

**Figura 1. Esquema de Celdas de Telefonía Celular**



Fuente: ATP-BCN<sup>7</sup>.

En la gráfica se ve como cada ciudad o territorio está dividido en células, permitiendo que muchas personas puedan comunicarse al mismo tiempo. Cada antena está conectada a una estación base a través de antenas repetidoras o directamente a redes de cables. Una vez que la señal aérea llega a una estación base, ésta lleva las señales a lugares más apartados a través de fibra óptica.

El teléfono celular emite dos tipos de señales: una señal de tráfico, que lleva la información de datos y voz, y otra de señalización, que indica dónde está el teléfono y cuándo pasa de una celda a otra (donde se le asigna una frecuencia de radio distinta, sin perder la comunicación). Ello se ilustra en la figura 2.

**Figura 2. Diagrama de funcionamiento de la telefonía celular**



Fuente: FEMP<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Informe “Tecnologías de Comunicación inalámbricas”, Bowen y Roberts, ATP-BCN, agosto de 2008.

<sup>8</sup> “Antenas de telefonía Móvil: Preguntas frecuentes”. Documento de la Federación Española de Municipios y Provincias”. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewjg> (Julio, 2020).

## b) La identificación del aparato telefónico y de la línea telefónica

Como ya se dijo, los teléfonos celulares de tecnología GSM y posteriores incorporan una tarjeta inteligente llamada SIM. Entre otros datos, cada tarjeta SIM contiene un código llamado IMSI (*International Mobile Subscriber Identity*, o Identificación Internacional de un Suscriptor Móvil), el cual equivaldría al número de serie de la tarjeta SIM.

Además, cada aparato telefónico GSM tiene un número de identificación universal llamado IMEI (*International Mobile Equipment Identity*, o Identidad Internacional de Equipo Móvil). El Consorcio GSM tiene una base de datos privada, accesible vía web (*GSM IMEI Database*)<sup>9</sup>, de registro de los IMEI, la que –según el propio consorcio- es alimentada diariamente con la información de los operadores de todo el mundo.

Esta base de datos cuenta con un listado de teléfonos perdidos, robados o hurtados, si estos han sido declarados por parte de los usuarios, o de los teléfonos respecto de los cuales los usuarios no han respetado los acuerdos de su contrato. Esta lista es conocida como la “lista negra” de aparatos<sup>10</sup> GSM, 3G o 4G.

No ha sido posible averiguar cómo es el acceso de las compañías a esta información, pero existe en la red el servicio gratuito de identificación de aparatos según su IMEI en la página “*Internacional Numbering Plans*”<sup>11</sup>, por lo que no parece difícil que las empresas puedan tener acceso a la información sobre el tipo de aparato, si se cuenta con el número IMEI.

Finalmente, aunque los teléfonos celulares actuales pueden almacenar datos, integrar un GPS, elaborar documentos de texto y presentaciones, así como tomar fotografías, reproducir música y video (y casi cualquier cosa que un computador portátil pueda hacer), la tarjeta SIM es la clave para considerar si un aparato electrónico es o no un teléfono.

Sin tarjeta SIM, el dispositivo deja de ser un teléfono, de la misma forma que un aparato electrónico (desde un computador hasta un automóvil con los equipamientos necesarios) se convierte en un teléfono si puede conectarse a una tarjeta SIM.

## II. Registro de tarjetas SIM

---

De 2018 a 2020 aumentaron de 147 a 155 los países donde es obligatorio el registro de tarjetas SIM de prepago, en todos los continentes, según información de 2020 entregada por GSMA, principal consorcio de empresas fabricantes de tecnologías celulares<sup>12</sup>.

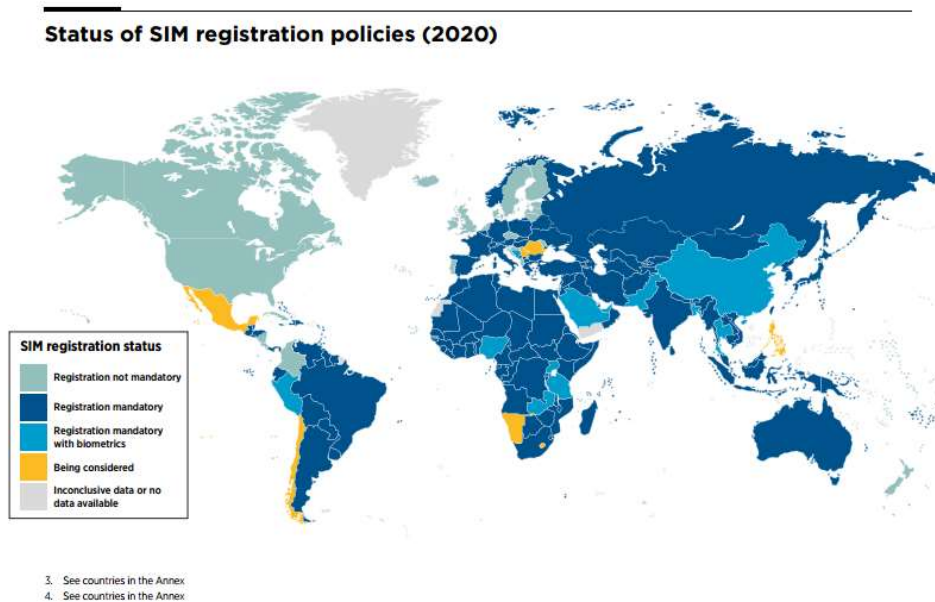
<sup>9</sup> IMEI Database, GSMA. Disponible en: <http://bcn.cl/2exj9> (Julio, 2020).

<sup>10</sup> IMEI Blacklist, GSMA. Disponible en: <http://bcn.cl/2exja> (Julio, 2020).

<sup>11</sup> Consulta de IMEI, International Numbering Plans. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewjk> (Julio, 2020).

<sup>12</sup> “Access to Mobile Services and Proof-of-Identity: Global policy trends, dependencies and risks” 2018, GSMA. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjb> (Julio, 2020).

Figura 3. Tipos de políticas de registro de SIM (2020)

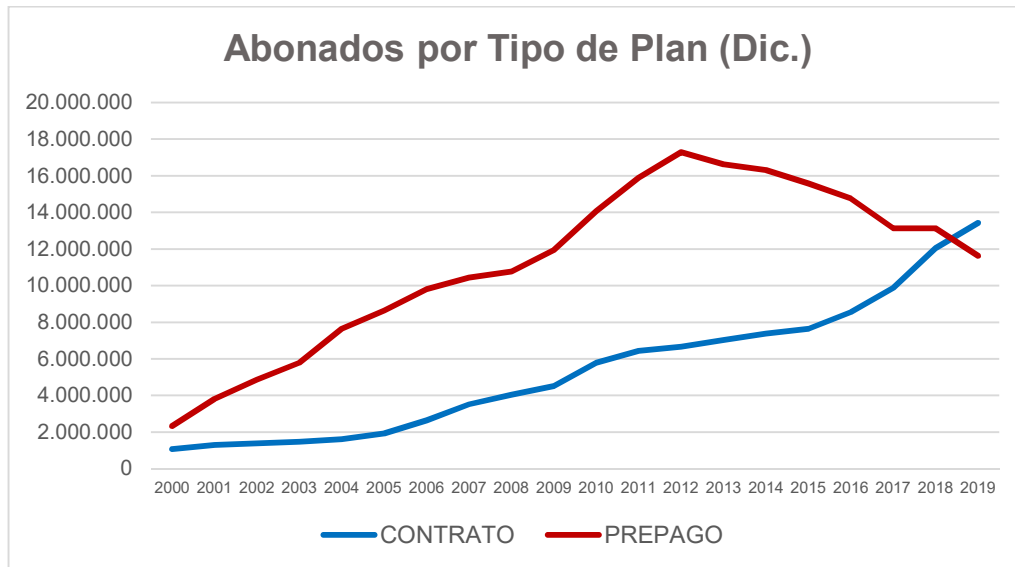
Fuente: GSMA<sup>13</sup>.

La Figura 3 muestra los países con políticas de registro obligatorio de SIMs (en azul oscuro), los que no tienen obligación de registro obligatorio (en celeste claro) y los que están considerando la medida (en amarillo).

Es importante destacar que, a nivel mundial, el prepago alcanza al 76% del total de conexiones, cifra que aumenta en África a casi el 90% y disminuye al 50% en Europa, mientras que en Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) es de casi un 20%.

En Chile, durante 2019 se produjo un cambio de tendencia, probablemente producida por el abaratamiento de planes de postpago y la portabilidad numérica. Hoy, en el país, existen más SIMs de postpago (13,4 millones) que de prepago (11,6 millones), tal como se muestra en la Figura 4.

<sup>13</sup> P.7 “Access to Mobile Services and Proof of Identity 2020: The Undisputed Linkages”, March 2020, GSMA. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewgqm> (Julio, 2020).

**Figura 4. Progresión de abonados en Chile por tipo de plan**Fuente: Subtel<sup>14</sup>.

El estudio de marzo de 2020 de GSMA muestra que no hay una relación evidente entre los niveles de tipo de plan (contrato –postpago- o prepago) y la obligación de acreditar la propiedad de una tarjeta SIM de prepago. Por ejemplo: en países donde la mayoría de los celulares están asociados a planes de postpago, como Canadá y EE.UU., no habría regulación sobre la materia, mientras que España, Francia y Alemania sí la tienen<sup>15</sup>.

#### a) Objeciones relativas al almacenamiento y tratamiento de la información

Existen varias preocupaciones sobre los riesgos de un registro inadecuado de datos personales de usuarios de telefonía celular y de su efectividad para disminuir delitos que usen teléfonos de prepago. Este último argumento fue tratado en 2012 por la Comisión Europea, la que después de analizar una propuesta conjunta para la Unión Europea desechó la idea. Según la Comisaria de Asuntos Exteriores de ese momento, Cecilia Malstrom, “actualmente no hay evidencia, desde el punto de vista de las ventajas para la investigación judicial o el buen funcionamiento del mercado interno, de la necesidad de un enfoque común de la UE en este ámbito”<sup>16</sup>.

La GSMA, en su informe de 2013, hizo hincapié en la importancia que los países que mandatan el registro de SIMs cuenten con medidas efectivas para garantizar el correcto uso de esta información. Según el citado análisis, el registro puede tener al menos cuatro efectos negativos en la población:

<sup>14</sup> Estadísticas sobre abonados a telefonía móvil enero 2000- marzo 2020, Subtel. Disponible en: <http://bcn.cl/2dj6g> (Julio, 2020).

<sup>15</sup> “Access to Mobile Services and Proof of Identity 2020”, GSMA. Op.cit.

<sup>16</sup> P. 10, “El Registro Obligatorio de Usuarios de Tarjetas SIM Prepagas. A White Paper” Noviembre 2013, GSMA. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewqu> (Julio, 2020).

- i. la pérdida de servicios al no registrar la SIM, lo cual afecta principalmente a las personas con menos recursos,
- ii. la limitación del acceso a telefonía celular de prepago, al limitar los puntos de venta,
- iii. el surgimiento de posibles mercados ilegales de tarjetas SIM, y
- iv. el aumento de las preocupaciones de los usuarios sobre su privacidad y su libertad de expresión<sup>17</sup>.

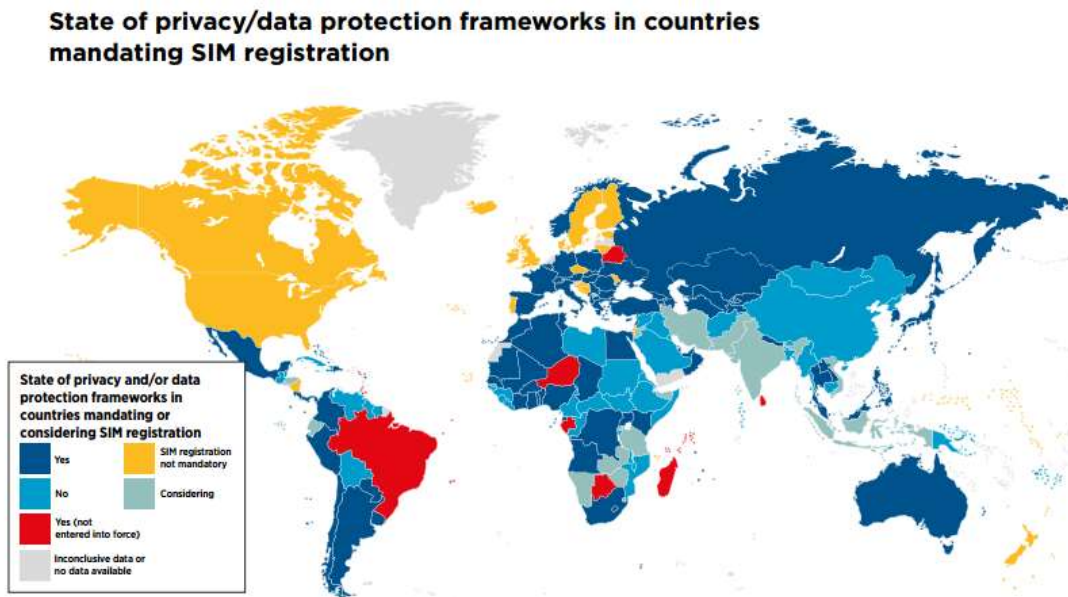
Por su parte, el mismo análisis muestra como efectos positivos:

- i. mayor acceso a servicios de gobierno electrónico (para lo cual deben habilitarse estos servicios por parte del Estado),
- ii. mantención del número telefónico al portarse de compañía,
- iii. mayores oportunidades para el comercio móvil, y
- iv. en los países donde existe exclusión financiera, permite acceso a servicios bancarios.

### b) Protección de datos personales y registros SIM

No todos los países que están analizando aplicar o que obligan al registro de tarjetas SIM tienen una adecuada protección de los datos personales. Como muestra la figura 5, es difícil encontrar un patrón por continente, aun cuando la mayor parte de Europa y América del sur cuentan con, según GSMA, una adecuada protección de los datos personales asociados al registro.

**Figura 5. Marcos regulatorios sobre protección de datos en países con obligación de registro SIM**



Fuente: GSMA<sup>18</sup>

<sup>17</sup> P 12 a 14, “El Registro Obligatorio de Usuarios de Tarjetas SIM Prepagas. A White Paper” Noviembre 2013, GSMA. Op. Cit.

<sup>18</sup> P 17, “Access to Mobile Services and Proof of Identity 2020”, GSMA. Op.cit.

El análisis de los marcos regulatorios de protección de datos asociados a la obligación de registrar los usuarios de SIM, realizado por GSMA, muestra que existen tres modalidades de almacenamiento y captura de información<sup>19</sup>:

- **Capturar y almacenar:** las compañías de telecomunicaciones son las encargadas de registrar y almacenar debidamente la información de los usuarios. Cerca del 85% de los países con registro obligatorio de SIM de prepago cuentan con este sistema.
- **Capturar y compartir:** las compañías deben registrar, almacenar y también compartir con el gobierno los datos de los usuarios. Sólo el 4% de los países con la citada obligación establecen esta medida<sup>20</sup>.
- **Capturar, validar y almacenar:** antes de almacenar los datos de los usuarios de SIMs, las empresas de telecomunicaciones deben validarlos a través de consultas (que pueden ser aprobadas o rechazadas) a entidades gubernamentales. El 11% de los países con obligación de registro de SIM de prepago utilizan este sistema.

### III. Legislación sobre obligatoriedad de registro de tarjetas SIM prepago

---

#### a) Chile

Como ya se mencionó, Chile no cuenta con legislación sobre esta materia pero se está analizando su implementación. Actualmente, no es obligatorio el registro del usuario en los servicios de prepago de telefonía móvil. Asimismo, la Ley General de Telecomunicaciones no es explícita en que las compañías de telecomunicaciones que operan telefonía móvil deban solicitar la inscripción de forma obligatoria, y por tanto tampoco existe una política sobre el almacenamiento y tratamiento de datos personales asociados.

Sin embargo, cabe mencionar que el Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones vigente en Chile<sup>21</sup> considera, en su artículo 7º, al usuario de prepago como “suscriptor” de servicios de telecomunicaciones, y que las empresas proveedoras de servicios de telefonía deben:

- b) Los proveedores de servicios de telecomunicaciones deberán guardar y mantener a disposición del suscriptor y autoridades competentes, una copia íntegra y fiel del contrato suscrito, incluyendo las posteriores modificaciones, independiente del mecanismo de contratación;

<sup>19</sup> P. 28, “Access to Mobile Services and Proof-of-Identity: Global policy trends, dependencies and risks”, GSMA, 2018. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewjm> (Julio, 2020).

<sup>20</sup> Estos países son Italia, San Marino, Argelia, Kenia, Nigeria y Benin.

<sup>21</sup> Decreto N° 18 de 2014, MTT. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewqu> (Julio, 2020).



c) Para todos los actos conducentes a la celebración, modificación o término del contrato, los proveedores de servicios de telecomunicaciones deberán contemplar mecanismos que permitan garantizar la identidad de las partes<sup>22</sup>.

Esta norma implica que, de forma reglamentaria, las compañías deben registrar a todos sus suscriptores, sean pre pre o postpago.

En este marco, también es importante señalar que estudios como el de la ONG Derechos Digitales, de 2017<sup>23</sup>, alertan sobre precaria protección que tendrían hoy los datos personales en el caso de implementar en Chile un sistema de registro obligatorio de celulares de prepago. De llegar a implementarse, esta organización propone, entre otros, modernizar la legislación nacional sobre datos personales y fortalecer, tanto los protocolos de seguridad del almacenamiento de datos personales, como las sanciones que induzcan a una aplicación efectiva de los mismos.

En el Congreso se tramitan actualmente dos proyectos de ley (Boletines N°9767-15<sup>24</sup> y N° 12042-15<sup>25</sup>) que buscan modificar la Ley General de Telecomunicaciones. Ambos buscan que los operadores de telefonía móvil deban registrar los datos personales de los clientes que adquieran una línea en la modalidad de prepago y se enfocan en la seguridad y prevención del delito.

Finalmente, y aunque tiene una referencia indirecta a la materia, en febrero de 2019 la Subsecretaría de Telecomunicaciones relanzó una política de homologación de terminales de telefonía celular que asegure que todos ellos puedan, por un lado, recibir avisos de emergencia enviados por la ONEMI y, por otro, la compatibilidad de los dispositivos con las tecnologías de conexión (2G, 3G y 4G).

Para cumplir con esta política, “cualquier dispositivo que use la red móvil, para ser reconocido por ésta, deberá estar incluido en un sistema centralizado conectado a dicha red, a través de su número de identificación (IMEI)<sup>26</sup>”. El IMEI, como ya se dijo, es el identificador individual del dispositivo, no de la tarjeta SIM, así que este registro apunta a asegurar que los terminales, sin importar que tipo de relación contractual tengan sus usuarios, reciban mensajes de emergencia en cualquiera de las tecnologías celulares existentes en el país.

<sup>22</sup> Letras a y b del artículo 15º, sobre contratación de servicios de telecomunicaciones. Decreto N° 18 de 2014, MTT. Op. Cit.

<sup>23</sup> “Retención de datos y registro de teléfonos móviles, Chile en el contexto latinoamericano”, M. Díaz. Derechos Digitales, Junio 2017. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhj> (Julio, 2020).

<sup>24</sup> Proyecto de ley Boletín N°9767-15, que “Exige a los operadores de telefonía móvil registrar los datos personales de los clientes que adquieran una línea en la modalidad de prepago”, 2014, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhk> (Julio, 2020).

<sup>25</sup> Proyecto de ley Boletín 12042-15, que “Modifica la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, en materia de individualización y registro de datos de los usuarios de servicios de telefonía en la modalidad de prepago”, 2018, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhl> (Julio, 2020).

<sup>26</sup> ¿Qué es Multibanda/SAE?, Subsecretaría de Telecomunicaciones, MTT. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjo> (Julio, 2020).

## b) Experiencia comparada

A solicitud expresa del requirente se analiza la legislación de cuatro países: México, España, Canadá y Estonia. Tanto México, como Estonia y Canadá no cuentan con legislación en la materia, es decir, no existe la obligación de inscripción de tarjetas SIM de prepago. Si existe obligatoriedad en España. Se agregan a este informe los casos de Alemania, Australia, Perú y Sudáfrica. Cabe destacar que se agregó información sobre sanciones a empresas o a personas en aquellos países donde fue posible encontrar datos sobre la materia. En el caso de las empresas, estas son fiscalizadas por organismos regulatorios sectoriales (en su gran mayoría, parte de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, ITU<sup>27</sup>), por lo que puede considerarse como implícita la existencia de faltas, multas o sanciones al no cumplir con la legislación o las normas del ente regulador.

### i. Canadá

En el caso de Canadá sólo se obtuvo información sobre un proyecto de ley, en segundo trámite, sobre la obligatoriedad de registrar el número telefónico, de cualquier tipo, de personas que hayan sido encontradas culpables de delitos sexuales, y que está en tramitación (sin avances) desde 2003<sup>28</sup>.

### ii. Estonia

Con cerca de 1,3 millones de habitantes, este país tiene registradas a 2018 casi 1,9 millones de líneas telefónicas celulares<sup>29</sup>, un bajo porcentaje de líneas de prepago y un sistema de gobierno electrónico calificado como el más avanzado del mundo<sup>30</sup>.

El hecho que este país no tenga un registro obligatorio de tarjetas SIM puede deberse a que cuenta con un sistema avanzado de identidad electrónica<sup>31</sup> y gobierno electrónico, basado en un sistema de intercambio de información segura y de código abierto llamado *X-road*<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> ITU members States. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjd> (Julio, 2020).

<sup>28</sup> Bill C-23, "An Act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts", Parliament of Canada, 2003. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewho> (Julio, 2020).

<sup>29</sup> "Suscripciones a telefonía celular móvil – Estonia", Banco Mundial, 2018. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhn> (Julio, 2020).

<sup>30</sup> "Identidad digital, e-Residency: experiencia de Estonia en Gobierno electrónico", R. Roberts, ATP-BCN, marzo 2019. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhq> (Julio, 2020).

<sup>31</sup> Información sobre la e-identity, gobierno de Estonia. Disponible en: <http://bcn.cl/29ftm> (Julio, 2020).

<sup>32</sup> Información sobre la X-road. Disponible en: <http://bcn.cl/29ftl> (Julio, 2020).

### iii. México

Con más de 120 millones de líneas de telefonía móvil, a 2018 era el tercer país con más teléfonos celulares del continente, detrás de EE.UU. (422 millones) y Brasil (207 millones)<sup>33</sup>. Cerca del 80% de sus servicios son de prepago<sup>34</sup>.

En 2009 se estableció un sistema de registro de tarjetas SIM, vigente solo hasta 2011. De acuerdo a éste, era obligación de los usuarios de telefonía móvil registrar y actualizar sus datos en el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT), hoy inexistente.

Ley Federal de Telecomunicaciones establecía que el Registro debía concentrar datos de los usuarios de telefonía móvil a través de la asociación del número de su línea telefónica y su Clave Única de Registro de Población (CURP<sup>35</sup>), equivalente a un número de identificación nacional.

El artículo 44 número XI de la ley revocada disponía que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberían llevar un registro y control separado de sus usuarios, tanto en la modalidad de líneas contratadas en plan tarifario, como en líneas de prepago, el cual debía contener como mínimo los siguientes datos:

- Número y modalidad de la línea telefónica;
- Nombre completo, domicilio, nacionalidad, número correspondiente y demás datos contenidos en identificación oficial vigente con fotografía, así como comprobante de domicilio actualizado del usuario y
- Toma de impresión de huella dactilar directamente en tinta y/o electrónicamente.

Sin embargo, según información del Senado de ese país, no se resguardaron los datos de los usuarios, producto de lo cual se constataron casos de venta de los registros<sup>36</sup> y, posteriormente, incluso un aumento de los casos de llamadas de extorsión<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Mapa de suscripciones de telefonía celular de América, Banco Mundial (2018). Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhs> (Julio, 2020).

<sup>34</sup> "Telecomunicaciones al 4T-2018: Líneas Móviles en México. The Competitive Inelligence Unit, febrero 2019. Disponible en: <http://bcn.cl/2exje> (Julio, 2020).

<sup>35</sup> Clave Única de Registro de Población, Gobierno de México. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjg> (Julio, 2020).

<sup>36</sup> MEX103394.FE "México: casos en los que la policía o la población en general han utilizado datos personales de una cuenta bancaria, teléfono celular o extracto de tarjeta de crédito para localizar a un tercero", Dirección de Investigación, Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá, Ottawa, julio de 2010. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhu> (Julio, 2020).

<sup>37</sup> "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del código federal de procedimientos penales, del código penal federal y de la ley federal de telecomunicaciones", Senado de la República, febrero de 2011. Gaceta: LXI/2SPO-208/28544. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhw> (Julio 2020).

Finalmente, está en discusión parlamentaria un nuevo proyecto de ley para registro de tarjetas SIM, con el objeto de disminuir las actividades delictuales<sup>38</sup>. Este proyecto de ley en tramitación en el Senado mexicano no presenta avances desde febrero de 2020.

#### iv. Australia

Desde 2017 existe la obligación de registrar cada tarjeta SIM de prepago<sup>39</sup>. Es importante destacar que entre 2000 y 2013 también fue obligatorio, pero entre 2013 y 2017 la obligación fue revocada.

Originalmente, la obligatoriedad de registro de los teléfonos de prepago estaba contenida en una norma reglamentaria, denominada Determinación de Telecomunicaciones 2000 (*Telecommunications (Service Provider—Identity Checks for Pre-paid Public Mobile Telecommunications Services) Determination 2000*)<sup>40</sup>, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Telecomunicaciones (*Telecommunications Act*)<sup>41</sup>. Esta obligación fue revocada en la práctica en octubre de 2013 por la *Telecommunications (Service Provider — Identity Checks for Prepaid Mobile Carriage Services) Determination 2013*, modificando (pero no derogando) la normativa sobre registro de teléfonos de prepago<sup>42</sup>.

En 2017<sup>43</sup>, se reactivó la obligación de registrar a los usuarios de SIM de prepago, labor que está a cargo de la ACMA (*Australian Communications and Media Authority*) y que exige a las compañías comprobar la identidad de quien compre o active una tarjeta SIM de prepago. Esencialmente, la empresa de telecomunicaciones deberá registrar el nombre, la fecha de nacimiento y una dirección de cada usuario, ya sea quien compra la tarjeta como quien la activa.

Para comprobar la identidad, la norma australiana establece que podrán solicitarse distintos de documentos (tipo A y tipo B<sup>44</sup>), dependiendo de la cantidad de teléfonos de prepago tenga el usuario:

<sup>38</sup> “proyecto por el que se reforma el artículo 190, fracción II, incisos a) y c), así como se adiciona un artículo 190 Bis, ambos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”. Senado de la República. México, febrero de 2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewht> (Julio, 2020).

<sup>39</sup> “Telecommunications (Service Provider — Identity Checks for Prepaid Mobile Carriage Services) Determination 2017”, F2017L00399, Australian Government. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewi2> (Julio, 2020).

<sup>40</sup> Telecommunications (Service Provider—Identity Checks for Pre-paid Public Mobile Telecommunications Services) Determination 2000. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewir> (Julio, 2020).

<sup>41</sup> Telecommunications Act, Australia. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjh> (Julio, 2020).

<sup>42</sup> Telecommunications (Service Provider — Identity Checks for Prepaid Mobile Carriage Services) Determination 2013. Disponible en: <http://bcn.cl/2exj> (Julio, 2020).

<sup>43</sup> Telecommunications (Service Provider — Identity Checks for Prepaid Mobile Carriage Services) Determination 2017. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewi2> (Julio, 2020).

<sup>44</sup> Documentos de identificación solicitados al momento de comprar o inscribir una tarjeta SIM:

**Ejemplos de categoría A:** Tarjeta de educación terciaria - Licencia o permiso australiano - Pasaporte australiano - Tarjeta de concesión australiana - Certificado de nacimiento a nombre del cliente o con evidencia de que ha cambiado su nombre - Tarjeta de identificación militar extranjera - Otro documento del gobierno, como una tarjeta fotográfica o una tarjeta de prueba de edad.

**Ejemplos de categoría B:** Tarjeta de crédito o débito - Tarjeta de Medicare - Libreta para una cuenta financiera específica - Estado de cuenta para un servicio de transporte postpago de menos de 12 meses. ACMA, Gobierno de Australia. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewiv> (Julio, 2020).

- **Si tiene 5 o menos de 5 SIM activas:** si compra con tarjeta de crédito o débito, no necesita documentos de comprobación de identidad. Si compra en efectivo, debe presentar un documento de categoría A o dos documentos de categoría B.
- **Si tiene más de 5 SIM activas:** debe presentar dos documentos de categoría A o un documento categoría A más dos documentos distintos de categoría B.

La norma también establece mecanismos alternativos para comprobar la identidad y una regulación especial para personas que hayan sido afectadas por violencia intrafamiliar. Son las compañías telefónicas las responsables de la comprobación de identidad, bajo la modalidad “capturar y almacenar” (*Capture and Store*) ya descrita, fiscalizadas por la ACMA, *Australian Communications and Media Authority*<sup>45</sup>

#### v. Alemania

Con cerca de 110 millones de líneas telefónicas y aproximadamente 83 millones de personas, es el país con más teléfonos celulares de Europa occidental<sup>46</sup>. Según el citado análisis de GSMA, el registro de SIM de prepago es obligatorio, bajo la modalidad de “*Capture and Store*”, es decir, corresponde a las empresas almacenar y custodiar la información.

De acuerdo a la Ley de Telecomunicaciones del año 2004 (*Telekommunikationsgesetz, TKG*)<sup>47</sup>, en su artículo 111, toda persona que preste servicios de telecomunicaciones, asigne números de teléfono o conexiones de telecomunicaciones para números de teléfono asignados por otras partes debe recoger, antes de la activación, el número de teléfono, el nombre y domicilio del titular del número asignado, la fecha de vigencia del contrato, y la fecha de nacimiento en el caso de las personas naturales.

El registro y almacenamiento es gratuito (es decir, las empresas no pueden cobrar por este servicio) y los datos deben ser eliminados de los registros después de un año calendario del término del servicio.

#### vi. España

Con 54 millones de líneas activas, su penetración es de 115 teléfonos por cada 100 personas y menos del 30% es de prepago.

El registro obligatorio de tarjetas SIM de prepago de celulares está vigente desde 2007 en España, bajo la figura de “*Capture and Store*”, con el objetivo central de aumentar las capacidades antiterroristas del Estado. De hecho, las compañías ya solicitaban información a los clientes de prepago antes del registro obligatorio, y el efecto de la ley fue regular el tiempo (y la calidad) de resguardo de los datos, así como los mecanismos de entrega de información a las autoridades<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> ACMA. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjk> (Julio, 2020).

<sup>46</sup> Mobile cellular subscriptions – Germany, The World Bank. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewiw> (Julio, 2020).

<sup>47</sup>“Datos de la Ley de Telecomunicaciones (TKG) § 111 para solicitudes de información de las autoridades de seguridad”, Ministerio de Justicia Alemán. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewix> (Julio, 2020).

<sup>48</sup>“20 millones de clientes de móviles prepago deben identificarse o perderán su número”, octubre de 2007, Diario El País, España. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewiz> (Julio, 2020).

La Ley N° 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones<sup>49</sup>, establece que los operadores deben llevar el registro de los clientes. Tener datos incompletos o no entregar estos datos a las autoridades competentes bajo orden judicial dentro de 72 horas constituyen infracciones graves o muy graves para las empresas operadoras.

## vii. Sudáfrica

La Ley de Intercepción de Comunicaciones y de Entrega de Información relativa a las Comunicaciones del año 2002 (*Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication-related Information Act of 2002*)<sup>50</sup> dispone, en el artículo 40, que es deber de los proveedores de servicios de telecomunicaciones y de los clientes que vendan o entreguen a cualquier título, un teléfono móvil o una tarjeta SIM obtener, de quien lo recibe, cierta información: nombre completo, número de identidad, domicilio personal, comercial o postal y una fotocopia certificada de un documento de identidad con fotografía del usuario. Las personas que no declaren la pérdida, robo o destrucción de un teléfono celular dentro de siete días pueden ser sancionados<sup>51</sup>.

## viii. Perú

En este país es obligatorio el registro de aparatos telefónicos móviles desde 2006, con el objeto de limitar el comercio de teléfonos celulares robados. Para ello se creó el “Registro Nacional de Terminales de Telefonía Celular<sup>52</sup>”. Este registro, centralizado y administrado por el regulador de telecomunicaciones de Perú Osiptel, funcionaba como una “lista negra” del IMEI de los aparatos telefónicos celulares: si el equipo robado y denunciado como tal era activado, se bloqueaba por la compañía. Este sistema lo ofrece GSMA de forma privada en conjunto con los operadores de telefonía de todo el mundo<sup>53</sup>.

En 2014, se modificó el reglamento del citado registro, para agregar que las compañías deben incorporar sistemas biométricos para el registro de nuevos usuarios (huella digital)<sup>54</sup> y se prohíbe que las empresas de telefonía celular vendan o activen tarjetas de prepago sin registro del comprador o usuario<sup>55</sup>.

<sup>49</sup> “Disposición adicional única. Servicios de telefonía mediante tarjetas de prepago”, Ley 25/2007, de 18 de octubre, “de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones”. Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2007-18243, Gobierno de España. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewj0> (Julio, 2020).

<sup>50</sup> “Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication-related Information Act 70 of 2002”, Sudáfrica. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewj2> (Julio, 2020).

<sup>51</sup> Art. 55, “Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication-related Information Act 70 of 2002”, Sudáfrica. Op. cit.

<sup>52</sup> Ley N° 28774 (02-jul-06), que crea el Registro Nacional de Terminales de Telefonía Celular. El Peruano. Disponible en: <http://bcn.cl/2b0qr> (Julio, 2020).

<sup>53</sup> Op. Cit GSMA Blacklist.

<sup>54</sup> Decreto Supremo N° 022-2014-MTC, 7 diciembre de 2014. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewj3> (Julio, 2020).

<sup>55</sup> Decreto Supremo N° 023-2014-MTC, 7 diciembre de 2014. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewj5> (Julio, 2020).

Finalmente, y luego de una serie de modificaciones del sistema de registro tanto de SIM como de IMEI, en 2017 se creó el “Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad” (RENTESEG) con el Decreto Legislativo 1338<sup>56</sup>, el cual reúne y armoniza la legislación existente sobre la materia, y establece la obligatoriedad de registrar al usuario del equipo y de la tarjeta SIM.

Cabe destacar que en los considerandos de las leyes y decretos citados el principal argumento es disminuir el robo de teléfonos celulares, lo cual no ha sucedido<sup>57</sup>. Según el representante de GSMA para América Latina, las medidas aplicadas en Perú no están resolviendo este problema<sup>58</sup>.

---

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)

---

<sup>56</sup> Decreto Legislativo N° 1338, El Peruano, enero 2017. Disponible en: <http://bcn.cl/2b0ggq> (Julio, 2020).

<sup>57</sup> Sólo en 2019 se reportaron más de un millón de teléfonos robados en Perú, según Osiptel. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewj6> (Julio, 2020).

<sup>58</sup> “Bloqueo de celulares no va a disminuir el robo de móviles en Perú, asegura GSMA”, abril 2019, Diario Gestión. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewj7> (Julio, 2020).