



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

### Autor

Raimundo Roberts M.  
Email: rroberts@bcn.cl

Documento elaborado para la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Senado.

SUP: 131286.

Este informe actualiza lo señalado en los requerimientos N° SUP: 126457, de julio 2020, 131286, de julio 2021.

### Resumen

En el mundo, cerca de 160 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).

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, y que son desca del 80%;
- los que mandatan a las empresas a validar la información con una base de datos centralizada a través de “tokens” u otros mecanismos similares (cerca del 13% de los países), y
- los que establecen que las compañías deben capturar y compartir la información con las autoridades nacionales, modelo utilizado por el 7% de los países.

No se ha encontrado 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.

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 de menores recursos, 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 contiene información actualizada a abril de 2023 para dar 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 México, España, Canadá, Estonia, Australia, Alemania y Perú, además de Chile.

Las traducciones son propias.

### I. Antecedentes sobre telefonía celular

---

Con más de 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> (las cuales, a nivel global, han descendido constantemente durante la última década de 1,25 mil millones a 815 millones de líneas). Al final de este documento se entrega información descriptiva del funcionamiento de esta tecnología. Para su desarrollo, 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), organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación – TIC, y la *Global System for Mobile Communications Association* (GSMA), organización internacional que reúne a más de 1000 operadores e 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>.

---

<sup>1</sup> “Suscripciones a telefonía celular móvil”, Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.CEL.SETS> (Abril, 2023).

<sup>2</sup> “Suscripciones a telefonía fija”, Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.MLT.MAIN> (Abril, 2023).

<sup>3</sup> “Sobre la Unión Internacional de Telecomunicaciones”, ITU. Disponible en: <https://www.itu.int/es/about/Pages/default.aspx> (Abril, 2023).

<sup>4</sup> “History of the GSMA”, GSMA. Disponible en: <https://www.gsma.com/aboutus/> (Abril, 2023).

<sup>5</sup> GSM: Global System for Mobile Communications o Groupe Speciale Mobile. Disponible en: <http://www.gsma.com> (Abril, 2023).

<sup>6</sup> SIM. Digital Life Glossary. ITU. Disponible en: [https://www.itu.int/ITU-D/ict/material/TelecomICT\\_Indicators\\_Definition\\_March2010\\_for\\_web.pdf](https://www.itu.int/ITU-D/ict/material/TelecomICT_Indicators_Definition_March2010_for_web.pdf) (Abril, 2023).

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.

### **La identificación del aparato telefónico y de la línea telefónica**

Como ya se señaló, 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>7</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, conocida anteriormente como la “lista negra” de aparatos<sup>8</sup>, está actualmente en actualización terminológica para un uso del lenguaje que no discriminatorio.

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>9</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. En Chile, la Subtel dispone de una página que enlaza a las principales compañías de telefonía móvil y que permite conocer el número IMEI para revisar en caso de bloqueo de equipo<sup>10</sup>.

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.

<sup>7</sup> IMEI Database, GSMA. Disponible en: <http://bcn.cl/2exj9> (Abril, 2023).

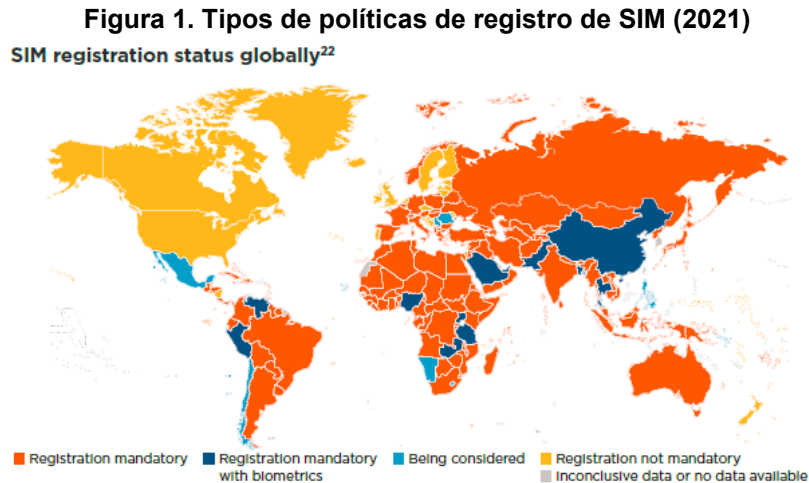
<sup>8</sup> Preventing Device Crime, GSMA. Disponible en: <https://www.gsma.com/services/deviceregistry/> (Abril, 2023).

<sup>9</sup> Consulta de IMEI, International Numbering Plans. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewjk> (Abril, 2023).

<sup>10</sup> “Se bloqueó mi equipo. ¿Qué debo hacer?”, marzo de 2019. Subtel, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Gobierno de Chile. Disponible en: <https://multibanda.cl/se-bloqueo-mi-equipo-que-debo-hacer/> (Abril, 2023).

## II. Registro de tarjetas SIM

A 2023, se calcula en 160 los países donde es obligatorio el registro de tarjetas SIM de prepago, en todos los continentes, según información de 2021 entregada por GSMA, principal consorcio de empresas fabricantes de tecnologías celulares<sup>11</sup> y otras fuentes (los últimos serían, Suecia, Namibia y Filipinas)<sup>12</sup>.



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

La Figura 1 muestra los países con políticas de registro obligatorio de SIMs (en naranja), los que tienen obligación de registro de SIM con datos biométricos (en azul), los que no tienen obligación de registro obligatorio (en amarillo) y los que están considerando la medida (en celeste).

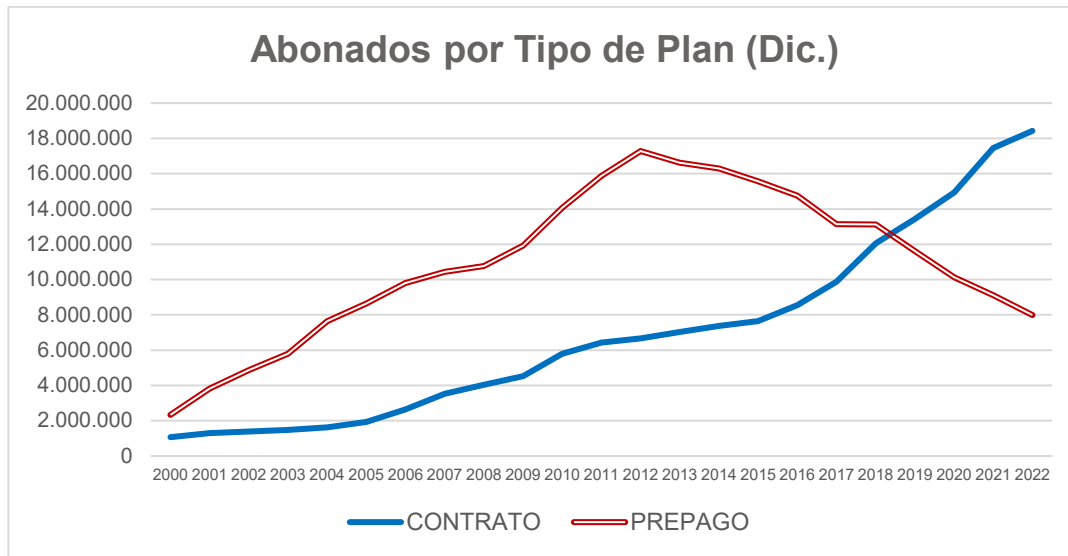
### Telefonía celular de pre y postpago en Chile

En Chile, durante 2019 se produjo un cambio de tendencia, probablemente producida por el abaratamiento de planes de postpago y la portabilidad numérica, que se mantiene hasta la actualidad. Según Subtel, a diciembre de 2022, el 70% de los celulares son de postpago (18,4 millones) y el 30% de prepago (7,9 millones), tal como se muestra en la Figura 2.

<sup>11</sup> "Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021. Revisiting SIM Registration and Know Your Customer (KYC) Contexts during COVID-19", April 2021. Disponible en: <http://bcn.cl/2qc2g> (Abril, 2023).

<sup>12</sup> "Which governments impose SIM-card registration laws to collect data on their citizens?", marzo, 2023, Comparitech. Disponible en: <https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/sim-card-registration-laws/> (Abril, 2023).

<sup>13</sup> P.15 Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021. Revisiting SIM Registration and Know Your Customer (KYC) Contexts during COVID-19", April 2021. Op.cit.

**Figura 2. Progresión de abonados en Chile por tipo de plan (a 2022).**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- diciembre 2022, Subtel. Disponible en: [https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2023/03/1\\_ABONADOS\\_MOVILES\\_DIC22\\_270223.xlsx](https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2023/03/1_ABONADOS_MOVILES_DIC22_270223.xlsx) (Abril, 2023).

<sup>15</sup> “Access to Mobile Services and Proof of Identity 2020”, GSMA. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewgqm> (Abril, 2023).

<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/2qd2d> (Abril, 2023).

- 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:

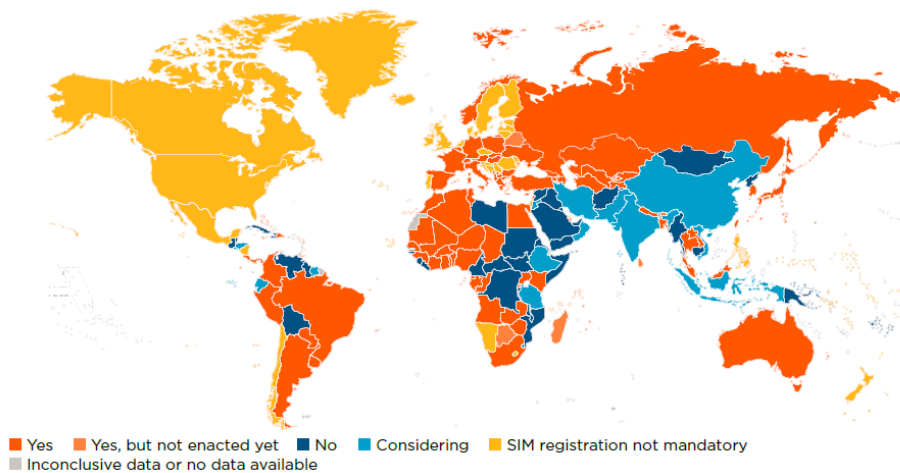
- i. mayor acceso a servicios de gobierno electrónico (para lo cual deben habilitarse estos servicios por parte del Estado),
- ii. mantención del número telefónico al portarse de compañía,
- iii. mayores oportunidades para el comercio móvil, y
- iv. en los países donde existe exclusión financiera, permite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

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

No todos los países que obligan al registro de tarjetas SIM tienen una adecuada protección de los datos personales. Como muestra la figura 3, 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 3. Marcos regulatorios de protección de datos en países con obligación de registro SIM -GSMA.**

**State of data protection/privacy frameworks in countries mandating SIM registration<sup>65</sup>**



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.

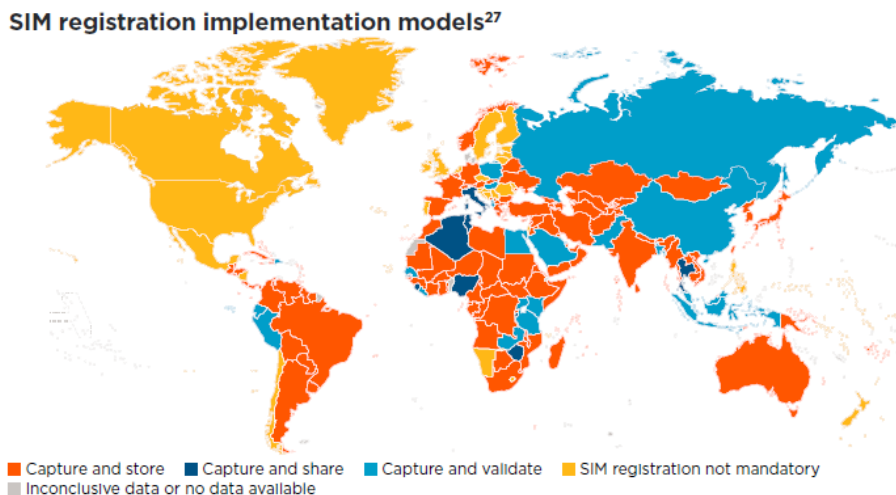
El análisis de los marcos regulatorios de protección de datos asociados a la obligación de registrar los usuarios de SIM, realizado por GSMA, muestra que existen tres modalidades de almacenamiento y captura de información<sup>19</sup>:

**Capturar y almacenar:** Según este modelo, los operadores están obligados a recoger y registrar la información personal del usuario y la documentación que acredita su identidad (normalmente una copia escaneada). “Es obligatorio”, señala el informe de 2021, “que los operadores móviles compartan los perfiles de registro completos o parciales de sus clientes con el gobierno cuando éste lo solicite (normalmente mediante una orden judicial)”. Desde 2020, "capturar y almacenar" es la forma más usada para el registro de SIM, utilizada por el 80% de los países.

**Capturar y validar:** En este caso, los operadores deben validar la identificación de un abonado contra una base de datos gubernamental central o un token, con lo que la información del usuario sólo se valida o rechaza. Este sistema supone un entorno digital robusto, y a febrero de 2021, sólo el 13% de los países siguen este enfoque. Sin embargo, según GSMA éste debería ser el que tenga un mayor crecimiento en el futuro.

**Capturar y compartir:** En esta categoría, además de capturar la información básica y mantener un registro de sus clientes registrados, los operadores deben compartir proactivamente los perfiles completos o parciales de los usuarios con el gobierno. Sólo el 7% de los países aplican este modelo, entre los que están Nigeria, Zimbabue, Gambia, Sierra Leona, Burundi, Tailandia, Tunes e Italia, tal como se observa en la figura 4.

**Figura 4. Modelos de registro de datos de SIM de prepago - GSMA**



Fuente: GSMA<sup>20</sup>

<sup>19</sup> P. 16 “Access to Mobile Services and Proof of Identity 2020”, GSMA.op.cit.

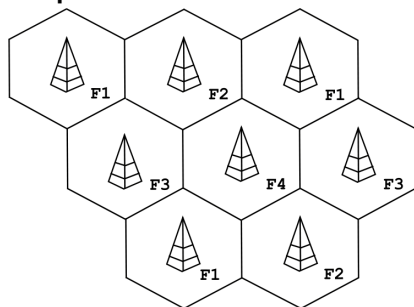
<sup>20</sup> P.16 “Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021. Revisiting SIM Registration and Know Your Customer (KYC) Contexts during COVID-19”, April 2021, GSMA. Op. Cit.



## Sobre la tecnología de telefonía celular

La principal característica de la telefonía celular es que optimiza el espectro radioeléctrico, dividiéndolo 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 5.

**Figura 5. Esquema de Celdas de Telefonía Celular**



Fuente: ATP-BCN<sup>21</sup>.

En la gráfica se ve como un territorio con cobertura está dividido en células, permitiendo que muchas personas puedan comunicarse al mismo tiempo y optimizando el espectro radioeléctrico. 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 6.

**Figura 6. Diagrama de funcionamiento de la telefonía celular**



Fuente: FEMP<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Informe “Tecnologías de Comunicación inalámbricas”, Bowen y Roberts, ATP-BCN, agosto de 2008.

<sup>22</sup> “Antenas de telefonía Móvil: Preguntas frecuentes”. Documento de la Federación Española de Municipios y Provincias”. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewjg> (Abril, 2023).



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

---

#### a) Chile

El proyecto de ley, Boletín N° 12042-15<sup>23</sup>, 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”, en segundo trámite constitucional, busca implementar la obligatoriedad de registro. 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>24</sup> considera, en su artículo 7°, al usuario de prepago como “suscriptor” de servicios de telecomunicaciones, y en su artículo 15° señala 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;
- 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>25</sup>.

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

En este marco, también es importante señalar que estudios como el de la ONG Derechos Digitales, de 2017<sup>26</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.

<sup>23</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 Diputadas y Diputados. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhl> (Abril, 2023).

<sup>24</sup> Decreto N° 18 de 2014, MTT, que “Aprueba reglamento de servicios de telecomunicaciones que indica”, Ley Chile, BCN. Disponible en: <http://bcn.cl/2qdbq> (Abril, 2023).

<sup>25</sup> Letras a y b del artículo 15°, sobre contratación de servicios de telecomunicaciones. Decreto N° 18 de 2014, MTT. Op. Cit.

<sup>26</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> (Abril, 2023).

En el Congreso se tramitan actualmente dos proyectos de ley (Boletines N°9767-15<sup>27</sup> y el ya citado N° 12042-15<sup>28</sup>) que buscan modificar la Ley General de Telecomunicaciones para incorporar la obligatoriedad de registro de teléfonos de prepago. 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, aunque cabe consignar que el primero de ellos no ha tenido movimiento desde su ingreso a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputadas y Diputados desde 2014.

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>29</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.

#### IV. Experiencia comparada

---

A solicitud expresa del requirente se analiza la legislación de siete países. 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 y Perú. 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 ITU<sup>30</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.

---

<sup>27</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 Diputadas y Diputados. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhk> (Abril, 2023).

<sup>28</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 Diputadas y Diputados. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhl> (Abril, 2023).

<sup>29</sup> ¿Qué es Multibanda/SAE?, Subsecretaría de Telecomunicaciones, MTT. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjo> (Abril, 2023).

<sup>30</sup> ITU members States. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjd> (Julio, 2021).

## 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>31</sup>.

## ii. Estonia

Con cerca de 1,3 millones de habitantes, este país tiene registradas desde 2012 hasta 2019 un número estable de casi 1,95 millones de líneas telefónicas celulares<sup>32</sup>, un bajo porcentaje de líneas de prepago y un sistema de gobierno electrónico calificado como el más avanzado del mundo<sup>33</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>34</sup> y gobierno electrónico, basado en un sistema de intercambio de información segura y de código abierto llamado *X-road*<sup>35</sup>.

## iii. México

Con más de 123 millones de líneas de telefonía móvil, a 2021 era el tercer país con más teléfonos celulares del continente, detrás de EE.UU. (361 millones) y Brasil (219 millones)<sup>36</sup>. Cerca del 80% de sus servicios son de prepago<sup>37</sup>.

En abril de 2021 se modificó<sup>38</sup> la Ley General de Telecomunicaciones y Radiodifusión de ese país para incorporar el “Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil”, obligatorio, con información personal y datos biométricos de quienes poseyeran un teléfono móvil en ese país, el cual fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de México<sup>39</sup>, luego que la entidad a cargo del mismo, el “Instituto Federal de Telecomunicaciones”, interpusiera una controversia constitucional<sup>40</sup> en contra de diversas disposiciones del decreto citado un mes después de su aprobación por la falta de previsión presupuestaria asociada a la implementación del Padrón, así como

<sup>31</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/2qcv2> (Abril, 2023).

<sup>32</sup> “Suscripciones a telefonía celular móvil – Estonia”, Banco Mundial, 2019. Disponible en: <http://bcn.cl/2qcv9> (Abril, 2023).

<sup>33</sup> “Identidad digital, e-Residency: experiencia de Estonia en Gobierno electrónico”, R. Roberts, ATP-BCN, marzo 2019. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhq> (Abril, 2023).

<sup>34</sup> Información sobre la e-identity, gobierno de Estonia. Disponible en: <http://bcn.cl/29ftm> (Abril, 2023).

<sup>35</sup> Información sobre la X-road. Disponible en: <http://bcn.cl/29ftl> (Abril, 2023).

<sup>36</sup> Mapa de suscripciones de telefonía celular de América, Banco Mundial (2021). Disponible en: <http://bcn.cl/2ewhs> (Abril, 2023).

<sup>37</sup> “La Batalla de Prepago y Pospago Móviles en Latinoamérica”. The Competitive Intelligence Unit, julio 2021. Disponible en: <https://www.theciu.com/publicaciones-2/2021/7/19/la-batalla-de-prepago-y-pospago-mviles-en-latinoamerica> (Abril, 2023).

<sup>38</sup> DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, del 16 de abril de 2021, Diario Oficial de México. Disponible en: <http://bcn.cl/2qcf0> (Abril, 2021).

<sup>39</sup> “Adiós al Panaut, ¿y también a otros padrones de datos?”, Deloitte, mayo de 2022. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/adios-a-padrones-de-datos.html> (Abril, 2023).

<sup>40</sup> El Pleno del IFT aprueba interponer controversia constitucional en contra de diversas disposiciones del decreto por el que se crea el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil. (Comunicado 42/2021) 12 de mayo. Instituto Federal de Telecomunicaciones de México. Disponible en: <http://bcn.cl/2qcyk> (Abril, 2023).

posibles contraposiciones a los derechos 6 y 7 de la Constitución de ese país, los cuales tratan sobre la protección del derecho a la información, la prohibición de censura previa y libertad de opinión<sup>41</sup>.

El Padrón establecía que todas las líneas móviles debían estar incluidas en este registro con los siguientes datos<sup>42</sup>:

- I. Número de línea telefónica móvil;
- II. Fecha y hora de la activación de la línea telefónica móvil adquirida en la tarjeta SIM;
- III. Nombre completo o, en su caso, denominación o razón social del usuario;
- IV. Nacionalidad;
- V. Número de identificación oficial con fotografía o Clave Única de Registro de Población del titular de la línea;
- VI. Datos Biométricos del usuario y, en su caso, del representante legal de la persona moral, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el Instituto;
- VII. Domicilio del usuario;
- VIII. Datos del concesionario de telecomunicaciones o, en su caso, de los autorizados;
- IX. Esquema de contratación de la línea telefónica móvil, ya sea postpago o prepago, y
- X. Los avisos que actualicen la información a que se refiere este artículo.

Anteriormente, se estableció un sistema de registro de tarjetas SIM, vigente solo hasta 2011. De acuerdo con 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. La 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>43</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.

---

<sup>41</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Justicia México. Disponible en: <http://bcn.cl/2qcyi> (Abril, 2023).

<sup>42</sup> DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, del 16 de abril de 2021, Diario Oficial de México. Op. Cit.

<sup>43</sup> Clave Única de Registro de Población, Gobierno de México. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjg> (Abril, 2023).

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>44</sup> y, posteriormente, incluso un aumento de los casos de llamadas de extorsión<sup>45</sup>.

#### iv. Australia

Desde 2017 existe la obligación de registrar cada tarjeta SIM de prepago<sup>46</sup>. Es importante destacar que entre 2000 y 2013 también fue obligatorio, pero entre 2013 y 2017 la obligación fue revocada.

En 2017<sup>47</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*<sup>48</sup>) 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 documentos<sup>49</sup>, o el sistema estatal de verificación de identidad<sup>50</sup>. 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.

#### v. Alemania

Con cerca de 106 millones de líneas telefónicas a 2021 (un millón menos que en 2019) y aproximadamente 83 millones de personas, es el país con más teléfonos celulares de Europa occidental<sup>51</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<sup>52</sup>.

<sup>44</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> (Abril, 2023).

<sup>45</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> (Abril, 2023).

<sup>46</sup> “Telecommunications (Service Provider — Identity Checks for Prepaid Mobile Carriage Services) Determination 2017”, F2017L00399, Australian Government. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewi2> (Abril, 2023).

<sup>47</sup> Telecommunications (Service Provider — Identity Checks for Prepaid Mobile Carriage Services) Determination 2017. Op. Cit.

<sup>48</sup> ACMA. Disponible en: <http://bcn.cl/2exjk> (Abril, 2023).

<sup>49</sup> “Reglas de la ACMA sobre verificación de identidad para móviles prepago”, ACMA, Gobierno de Australia. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewiv> (Abril, 2023).

<sup>50</sup> IDMatch, Australian Government. Disponible en: <https://www.idmatch.gov.au/> (Abril, 2023).

<sup>51</sup> Mobile cellular subscriptions – Germany, The World Bank. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewiw> (Abril, 2023).

<sup>52</sup> Pag. 60, “Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021. Revisiting SIM Registration and Know Your Customer (KYC) Contexts during COVID-19”, GSMA, April 2021. Op.cit.

De acuerdo a la Ley de Telecomunicaciones del año 2004 (*Telekommunikationsgesetz, TKG*)<sup>53</sup>, en su artículo 172, “cualquiera que proporcione servicios de telecomunicaciones interpersonales basados en números, servicios de acceso a Internet o servicios que consistan total o predominantemente en la transmisión de señales y asigne números de teléfono u otros identificadores de conexión o proporcione conexiones de telecomunicaciones para números de teléfono asignados por otros u otros identificadores de conexión”, debe “recopilar los siguientes datos antes de la activación y guardarlos inmediatamente, incluso si estos datos no son necesarios para fines operativos:

1. los números de teléfono,
2. otros identificadores de conexión asignados por él,
3. el nombre y la dirección del suscriptor,
4. para las personas físicas su fecha de nacimiento,
5. en el caso de conexiones fijas, la dirección de la conexión,
6. en los casos en que se proporcione un terminal de teléfono móvil además de una conexión de teléfono móvil, el número de dispositivo de este dispositivo también
7. la fecha de asignación del número de teléfono y, en caso de ser diferente, la fecha de inicio del contrato”.

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 56,8 millones de líneas activas<sup>54</sup>, su penetración es de 118 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>55</sup>.

La Ley N° 25/2007, de 18 de octubre (actualizada en 2014), de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones<sup>56</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.

<sup>53</sup>“Datos de la Ley de Telecomunicaciones (TKG) § 172”, Ministerio de Justicia Alemán. Disponible en: [https://www.gesetze-im-internet.de/tkg\\_2021/BJNR185810021.html](https://www.gesetze-im-internet.de/tkg_2021/BJNR185810021.html) (Abril, 2023).

<sup>54</sup> Mobile cellular subscriptions – Spain, The World Bank. Disponible en: <http://bcn.cl/2qcyw> (Abril, 2023).

<sup>55</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> (Abril, 2023).

<sup>56</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: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18243&b=14&tn=1&p=20140510#a10> (Abril, 2023).



Igualmente, en su artículo 1, la ley establece que cualquier agente facultado para solicitar información debe requerirlos a través de la correspondiente autorización judicial.

## vii. 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>57</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. Como ya se señaló, este sistema actualmente lo ofrece GSMA de forma privada en conjunto con los operadores de telefonía de todo el mundo<sup>58</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>59</sup> y se prohíbe que las empresas de telefonía celular vendan o activen tarjetas de prepago sin registro del comprador o usuario<sup>60</sup>. Se modificó nuevamente en 2015, prohibiendo entre otros que las compañías activen celulares que hayan sido reportados como robados, hurtados o perdidos, y permitiendo que la Policía Nacional de ese país pueda solicitar al organismo encargado información de la línea telefónica pero no a los datos del abonado<sup>61</sup>.

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>62</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.

En enero de 2020 se aprobaron las normas para la implementación del RENTESEG, las cuales fueron postpuestas hasta octubre de ese año<sup>63</sup> por la OSIPTEL (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones). En junio de 2022 se ampliaba el plazo de implementación del RENTESEG<sup>64</sup>.

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 había sucedido<sup>65</sup> al menos hasta el último año

<sup>57</sup> Ley N° 28774 (02-jul-06), que crea el Registro Nacional de Terminales de Telefonía Celular. El Peruano. Disponible en: <http://bcn.cl/2b0gr> (Abril, 2023).

<sup>58</sup> Op. Cit GSMA Blacklist.

<sup>59</sup> Decreto Supremo N° 022-2014-MTC, 7 diciembre de 2014. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewj3> (Abril, 2023).

<sup>60</sup> Decreto Supremo N° 023-2014-MTC, 7 diciembre de 2014. Disponible en: <http://bcn.cl/2ewj5> (Abril, 2023).

<sup>61</sup> Decreto legislativo N°1217, de 2015. Diario Oficial de Perú. Disponible en: <http://bcn.cl/2b0gq> (Abril, 2023).

<sup>62</sup> Decreto Legislativo N° 1338, El Peruano, enero 2017. Disponible en: <http://bcn.cl/2b0gq> (Abril, 2023).

<sup>63</sup> RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL N° 00262-2020-GG/OSIPTEL. Octubre 2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2qd0p> (Abril, 2023).

<sup>64</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 00107-2022-CD/OSIPTEL. Junio 2022. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/amplian-el-plazo-para-la-implementacion-de-la-tercera-fase-resolucion-n-00107-2022-cdosiptel-2082206-1/> (Abril, 2023).

<sup>65</sup> Reporte de las empresas operadoras de servicios móviles sobre los equipos sustraídos, perdidos y recuperado. Información actualizada al primer semestre 2019. Osiptel. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12630/251> (Abril, 2023).



disponible de información, 2019. Consultado es año, el representante de GSMA para América Latina señaló que las medidas aplicadas en Perú no están resolviendo este problema<sup>66</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>66</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> (Abril, 2023).