



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 146

Bogotá, D. C., jueves, 18 de marzo de 2021

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 411 DE 2021 SENADO

*por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica.*

#### PROYECTO DE LEY No. DE 2021

"Proyecto de ley por medio del cual se adiciona un artículo al Decreto Legislativo 444 de 2020. "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

\*\*\*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Capítulo I  
Disposiciones Generales

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene como objeto adicionar el Decreto Legislativo 444 de 2020 "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

**ARTÍCULO 2. PLAN DETALLADO DEL USO DE LOS RECURSOS DEL FOME.** Adicionar el artículo 16 A al Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 16 A:** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará, a más tardar el 30 de junio del presente año, un plan detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– y de todos los demás recursos apropiados en el marco del estado de emergencia. Este plan de gasto deberá desglosar el uso planeado de los recursos año por año hasta que se agoten los recursos, entidad por entidad, y programa por programa. Por cada programa se deberá incluir una justificación acerca de qué lo hace necesario y cómo aporta a la mitigación de la emergencia. Las asignaciones de recursos a cada programa no se podrán modificar sin aprobación del Congreso de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la emergencia ocasionada por la pandemia, reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la pandemia.

**ARTÍCULO 3. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Angélica Lozano  
Senadora  
Alianza Verde

Iván Marulanda  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

Juan Luis Castro  
Senador de la República Partido  
Alianza Verde

KATHERINE MIRANDA PEÑA  
Representante a la Cámara por Bogotá

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

CATALINA ORTÍZ LALINDE  
Representante a la Cámara por el Valle del  
Cauca

Mauricio Toro Orjuela  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

**PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_\_ DE 2021**

“Proyecto de ley por medio del cual se adiciona un artículo al Decreto Legislativo 444 de 2020.”  
 “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Acorde con la Corte Constitucional en sentencia C – 241 de 2011, se considera que, si bien el Gobierno Nacional cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para buscar rápidamente fuentes de financiación indispensables para atender los efectos nocivos y evidentes causados por un desastre de grandes dimensiones, como lo es en este caso la pandemia, también es cierto que no se trata de unas facultades ilimitadas. En tal sentido, no basta con afirmar simplemente que el monto del endeudamiento será aquel que resulte necesario para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, lo anterior por cuanto aquello equivaldría, en términos prácticos a una autorización ilimitada sin herramientas idóneas para realizar ejercicios de transparencia.

En efecto, debe existir proporcionalidad entre la grave perturbación del orden económico y las medidas adoptadas para conjurarla. De manera que la situación extraordinaria que plantea el COVID- 19 si bien tiene una justificación material dada la gravedad de la problemática de salud pública, es clave no perder de vista que la misma no puede obedecer a planeación sin motivación técnica precisa que, permita determinar que no se generen daños colaterales desmesurados, de manera que no controvertimos la imperiosa necesidad de obtener y buscar recursos para conjurar la pandemia, pero no podemos entregar un “cheque en blanco” para atender la emergencia.

La Corte Constitucional en Expediente RE-238, declaró la exequibilidad del Decreto legislativo 444 de 2020, “por el cual se crea el fondo de mitigación de emergencias –FOME– y se dictan disposiciones en materia de recursos dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica”.

En comunicado No. 26 de junio de 2020, la Corte Constitucional concluyó que “este decreto satisface los requisitos formales y materiales de constitucionalidad previstos por la constitución, la ley estatutaria de estados de excepción y la jurisprudencia constitucional. Que para ello también es preciso dotar temporalmente al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con mecanismos extraordinarios que permitan desarrollar operaciones crediticias cuyo propósito sea salvaguardar”.

Pese a lo anterior, dentro del mencionado comunicado, la Corte Constitucional señaló que, “(...) en todo caso, se debe procurar que los recursos adicionales que se destinen a enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la emergencia decretada se obtengan de forma que no se afecte el balance del Gobierno nacional central”. Asimismo, la Corte resaltó que “la administración y la destinación de tales recursos deberá observar los principios de la

*Gobierno Nacional para atender la situación de excepción, por cuanto aquello dependerá del resultado de estudios técnicos en la materia y de valoraciones de conveniencia, ajenas al juicio de constitucionalidad. Sin embargo, también queda claro que la medida debe ser conforme con el espíritu constitucional que gobierna la figura de los estados de excepción en Colombia, lo cual significa que se trate de un instrumento temporal que apunte directamente a conjurar los efectos inmediatos y próximos de la situación de anomalía y no a resolver problemas estructurales, cuya solución es a largo plazo, y para lo cual la Constitución prevé otros instrumentos de política económica, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo.” (Se resalta)*

Es importante que exista motivación suficiente encaminada a corroborar que el gobierno actuó bajo el principio de transparencia, y la normativa objeto de análisis debe soportar cualquier examen que permita corroborar que la misma respeta los límites constitucionales a medida que se vayan ejecutando los recursos atendiendo los principios de la administración pública, y por ello debe poseer reglas claras en la consecución de su fin, que está representado en la rápida obtención de recursos económicos, pero única y exclusivamente en los rubros y cuantías necesarias para conjurar la crisis, y en la acreditación de su ejecución de forma clara y de cara a la ciudadanía. Acorde con lo anterior pese a que la norma fue avalada por la Corte Constitucional, es necesario señalar que esto no es óbice para que no se incorporen mecanismos que faciliten el acceso a la información y hagan efectivos los ejercicios de transparencia, la finalidad del decreto pese a la emergencia debe atender la lógica de describir acciones concretas que permitan conjurar la crisis sin dotar las medidas de una temporalidad indefinida y con un control continuo de su ejecución adecuada, en tanto la pandemia y sus efectos continuarán por más tiempo.

De manera que no basta con afirmar y enunciar simplemente el uso de los recursos, es necesario en términos prácticos orientar directrices para que los recursos que se obtengan para conjurar la crisis cumplan con su finalidad, y establecer una correcta disposición de las partes dentro de un todo que se encuentra representado por el direccionamiento claro de recursos y acciones que permitan conjurar la pandemia de cara a la ciudadanía.

En el caso concreto se debe tener presente que pese a lo extraordinario de la situación que implica una anomalía en materia de salud pública, eso no permite que la urgencia de contar con recursos justifique prescindir de ciertos procedimientos y especialmente prescinda de publicidad armónica y comprensible para la ciudadanía. Resulta razonable la adición al Decreto 444 de 2020, con el objetivo de entregar herramientas concretas de seguimiento del manejo de recursos y blindar controles derivados de ejercicios de transparencia fundamentales. La sentencia C-241 de 2011 de la Corte Constitucional, señaló:

*“Así pues, en el caso concreto, el juez constitucional considera que, si bien la situación de anomalía permite que (i) el Gobierno Nacional se autorice a endeudarse, a efectos de contar con los recursos económicos necesarios para atender la crisis invernal y (ii) que la urgencia de contar con aquellos justifique prescindir de ciertos procedimientos y controles, también lo es que dicha medida no puede exceder los límites inherentes a un estado de excepción. De tal suerte que no se puede tratar de una autorización para*

administración pública previstos por la Constitución Política”. En consecuencia, es fundamental no perder de vista que “... la transparencia en el manejo de los recursos públicos empleados para atender la pandemia es fundamental para garantizar su óptimo uso, indispensable para cubrir las necesidades vitales en materia de salud y economía”<sup>1</sup>.

En esta época es necesario defender la claridad, es decir, el acceso a la información y la transparencia gubernamental, por ello la descripción de la distribución de los recursos en este decreto resulta bastante etérea. En países como Estados Unidos, el paquete económico consta de alrededor de 400 páginas, y contiene prohibiciones expresas, por ejemplo, el expresidente Trump, no podía utilizar recursos para financiar sus hoteles o a quienes lo apoyaron en campaña. La ley 1712 de 2014 referente a la transparencia y el acceso a la información pública nacional, consagra el denominado “Principio de la divulgación proactiva de la información”, principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis.

Asegura la Corte también que “el derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.”<sup>2</sup>

A la luz de lo anterior, coincidimos en que es necesario tomar medidas inmediatas y conseguir recursos para apalancar la atención de la pandemia, sin embargo, es clave propender porque exista un acceso pleno a toda la información que sustente las reglas de uso de los recursos y se garantice la idoneidad de la ejecución de los mismos tomados para fondear el FOME, y los demás fondos para financiar la pandemia.

Consideramos que si bien el Gobierno posee un amplio margen para actuar con discrecionalidad y en ese sentido encontrar la forma más expedita de liquidez para conseguir fuentes de financiación para la crisis, es indispensable que para atender los efectos nocivos de la pandemia, también se tenga presente que no se trata de unas facultades ilimitadas. En ese sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-241/11 al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública ocasionada por el fenómeno de La Niña, señaló:

*“En tal sentido, no basta con afirmar simplemente que el monto del endeudamiento será aquel que resulte necesario para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos por cuanto aquello equivaldría, en términos prácticos, a una autorización ilimitada, a una especie de “cheque en blanco”, a favor del Ejecutivo. Por supuesto que no le corresponde al juez constitucional entrar a determinar con exactitud la cuantía que requiere el*

<sup>1</sup> Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. “Análisis sobre la transparencia en la disposición y destinación de los recursos públicos destinados a atender la Emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID – 19. Informe #11 21 de junio de 2020. P. 2.

<sup>2</sup> Ibidem. P. 9 y 10.

*endeudarse (i) de manera constante y sin mayores controles; ni (ii) para atender proyectos a largo plazo, propios de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo”*

La autorización contentiva de reorientación de recursos de Fondos Especiales de la Nación, debe enmarcarse y aplicarse dentro de los límites y fines estrictos de la institución de la emergencia.

• **La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia**

En el análisis desarrollado por el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, se determinó con corte al 21 de junio de 2020 que:

*“...si bien en declaraciones recientes se ha afirmado que el Gobierno está destinando el 11% del PIB a las necesidades de la pandemia, en realidad el 6% del PIB son garantías de créditos, no recursos gastados en atención a la emergencia. La principal fuente de recursos que verdaderamente pueden constituir un gasto son los que están centralizados en el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, que asciende al 2,4% del PIB. Es distinto tener recursos a la mano para cuando se necesiten, que es en lo que consiste el FOME, que realmente gastarlos en la emergencia. A la fecha, los traslados del FOME y otras fuentes a distintas entidades del Gobierno para la atención a la pandemia son \$3,9 billones o 0,37% del PIB. Nuevamente, es distinto trasladar recursos entre entidades que realmente gastarlos. Así, encontramos que la totalidad de los contratos firmados por el Ministerio de Hacienda y otras entidades es de apenas \$2,7 billones o 0,25% del PIB”<sup>3</sup>.*

En ese sentido llama la atención que los recursos contenidos en el FOME en relación con sus magnitudes expuestas en la página web y las estimaciones fundadas en los decretos según cálculos del Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana tienen una diferencia del orden de \$0,1 billones.

Es así como tampoco se encuentran coincidencias en las diferentes fuentes de información así:

*“...en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se exponen 58 declaraciones oficiales del Ministro y los Viceministros. En por lo menos dos de ellas se hace referencia a la magnitud total de los recursos dispuestos: una declaración del ministro en un debate de control político en el Congreso de la República, el 29 de abril, y una declaración del viceministro general en la alocución presidencial del 27 de mayo. En la primera declaración, se afirmó que se han invertido recursos del orden de \$30 billones. Por su parte, en la segunda declaración, se expuso que se han dispuesto recursos del orden de \$117,2 billones, correspondientes al 11% del PIB. Las magnitudes de los recursos dispuestos, entre las declaraciones del ministro y el viceministro, tienen una diferencia del orden de \$80 billones.”<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> Ibidem. P. 2 y 3.

<sup>4</sup> Ibidem. P. 5.

En cuanto al uso de los recursos, a la fecha no existe una plataforma centralizada de consulta pública armónica en la que se publiquen los planes de gasto o la totalidad de los gastos de recursos realizados en el marco de la emergencia sanitaria, de manera que se deben consultar distintas fuentes oficiales que están en formatos complejos que obstaculizan su entendimiento de cara a la ciudadanía. Vale la pena reseñar que el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana observó que:

- Frente a los documentos normativos se pueden consultar las resoluciones por medio de las cuales el Ministerio traslada recursos del FOME pero no se incluye su destinación específica en todos los casos.
- En el Portal de Transparencia Económica –PTE– se presentan los contratos realizados por el Estado con particulares como respuesta a la emergencia, pero sí, por ejemplo, el Estado realiza una actividad de respuesta a la pandemia sin contratar a un particular con este fin, esta no aparecería reportada aquí.

En ese sentido, pese a nuevos esfuerzos lo realmente fundamental es que la información sea comprensible y de fácil acceso para la ciudadanía y esto a la fecha no ha ocurrido.

• **¿Cuánto dinero se ha gastado efectivamente en la atención a la emergencia?**

Según el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana “si bien el ministro anunció \$7,1 billones para la atención en salud, las resoluciones oficiales muestran transferencias de apenas \$0,94 billones al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud”.

*En efecto “... no exista un plan de gasto detallado para la respuesta a la pandemia que pueda ser conocido por el público, y que la única fuente a través de la cual la ciudadanía pueda enterarse de los planes del gobierno sean declaraciones casuales de funcionarios, en las cuales el gasto se desglosa:*

- *A grandes rasgos y de manera cambiante.*
- *Sin que el desglose sea legalmente vinculante.*
- *No peso a peso, sino por billones o decenas de billones de pesos*<sup>5</sup>.

Es clave señalar que las alertas sobre la imperiosa necesidad de generar claridad en los reportes provienen de varias voces autorizadas, y en ese sentido Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora en una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del 20 de junio de 2020, señalaron:

<sup>5</sup> Ibidem. P. 3.

“Según el Cuadro 2, hay presupuestados \$25.2 billones para la mitigación de la emergencia a través del FOME, de los cuales \$22.5 billones corresponden a Hacienda y solamente \$0.7 billones al sector salud y protección social”.

	Apropiación Vigente	Norma
<b>1. Fondo de Mitigación de Emergencia -FOME</b>	<b>25,240</b>	
Decreto 519, 573 y 572 de 2020	15,100	
Decreto 571	329	
Decreto 572	9,811	
Defensa y Policía	346	Resolución No. 1063 de abril 29
Defensa	222	
Policía	105	
Defensa Civil	20	
Trabajo	271	Resolución No. 1173 y Resolución No. 1122
<b>Hacienda</b>	<b>22,540</b>	
Justicia y del Derecho	25	Resolución No. 1030
Presidencia de la República	460	Resolución No. 1002 y Resolución No. 0994
Salud y Protección Social	677	Resolución No. 1074 y Resolución No. 0994
Cultura	30	Resolución No. 1237
Inclusión Social y Reconciliación	992	Resolución No. 1154 y Resolución No. 1093
Industria y Comercio	40	Resolución No. 1082
Agricultura	130	Resolución No. 1081
<b>2. Fondo Nacional de Garantías -FNG</b>	<b>3,250</b>	
Decreto 522 de 2020	3,250	
Hacienda	3,250	
<b>3. Transferidos Entidades del PGN</b>	<b>901</b>	
Comercio, Industria y Turismo	26	Resolución 0943 y 0861 del MHCP
Inclusión Social y Reconciliación	280	Resolución 00626
Presidencia de la República	200	Resolución No. 0942
Relaciones Exteriores	7	Resolución No. 0924F d
Salud y Protección Social	268	Resolución 0793, Resolución 0862, Resolución 0942
Trabajo	120	Resolución No. 0950
Decreto No. 813 de junio 4 de 2020 /1	23,855	Adición ingresos
Recursos de Capital	23,721	
Fondos Especiales de la Nación	124	
INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN	23,721	REDUCCIÓN
Ministerio de Minas	124	ACCESO AL SERV. PÚB. DOMICILIARIO DE GAS
<b>Total PGN Recursos Emergencia (1+2+3)</b>	<b>53,246</b>	

1/. Este decreto presenta la caída de los Ingresos Corrientes y las nuevas fuentes de financiamiento para cubrirlos. Se incluye para estar en el marco de la Emergencia Económica. Sin embargo, parte de esos recursos van a cubrir los gastos del PGN 2020 como los gastos que se requieren para hacer frente al Covid-19. Hay que tener presente este hecho. Fuente: MHCP y Presidencia de la República. Elaboración y cálculos de los autores. Corte a Junio 18 de 2020.

Fuente: Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora. “Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020”.

Sin embargo, en respuesta del Ministerio de Hacienda a un derecho de petición señalan que las asignaciones al 27 de mayo por parte del FOME a Hacienda son del orden de \$3.9 billones (ver Cuadro 3).” De donde se coligió que se observan diferencias al cotejar fuentes de información correspondientes al Presupuesto Emergencia COVID-19.

Concepto	Entidad	Valor	Tipo y no. de acto administrativo
Devolución de I/V	Departamento Administrativo de la Prosperidad Social	200	Resolución 626 de 2020
	Ministerio de Trabajo	120	Resolución 930 de 2020
Asistencia Humanitaria alimentaria para el adulto mayor	Unidad de Nacional para la gestión de riesgo de desastres	200	Resolución 0842 de 2020
Asistencia a colombianos en el exterior	Cancelaría	7	Resolución 924F de 2020
Lineas onixto Bancóides "Colombia Responde" y "Colombia Responde para Todos"	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	26	Resolución 861 y 943 de 2020
	Ministerio de Salud y Prosperidad Social	252,95	Resolución 793, 862 y 942 de 2020
	Instituto Nacional de Salud	15	2020
Fortalecimiento Sistema de Salud	Presidencia de la República	50	
	Unidad de Nacional para la gestión de riesgo de desastres	410,35	Resolución 894, 1002 y 1074 de 2020
	Ministerio de Salud y Prosperidad Social	677	
Hospitales para médicos –atención emergencia sanitaria	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	89,5	Resolución 1082 de 2020
Abastecimiento alimentario	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	130,0	Resolución 1061 de 2020
Elementos de bioseguridad para centros de inclusión	USPECI-RIPEG	25,5	Resolución 1030 de 2020
Otros extraordinarios Programas Sociales	Departamento Administrativo de la Prosperidad Social	891,5	Resolución 1053 y 1154 de 2020
	Ministerio de Trabajo	277,0	Resolución 1122 y 1173 de 2020
Sanidad sector Defensa	Ministerio de Defensa	346,3	Resolución 1063 de 2020
<b>Recursos distribuidos del FOME</b>		<b>3,648</b>	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cifras al 27 de mayo de 2020

Fuente: Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora. “Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020”.

El Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana ha publicado 11 informes en los que mensualmente les realiza un exhaustivo y riguroso seguimiento a los recursos transferidos desde el FOME para la atención en salud, empleo, reactivación económica y demás rubros relacionados con la pandemia del COVID-19. En efecto, en su última entrada, titulada la **historia de una colaboración que nos permitió identificar los gastos del Gobierno en la pandemia**, relata lo complejo y difícil que es realizar un seguimiento pormenorizado de los gastos de la pandemia, los cuales, a pesar de hallarse aparentemente condensados en la sección de “Gastos-Covid” del

Ministerio de Hacienda, la información allí contenida no especifica en que programas se han invertido, ni los destinatarios finales de los recursos destinados a la atención de la pandemia.

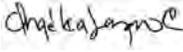
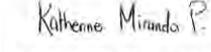
Lo anterior, llevó al Observatorio Fiscal mencionado a realizar un barrido por los diferentes portales del Ministerio de Hacienda y del Portal de Transparencia Económica de Colombia, verificando sector por sector, entidad por entidad y caso a caso para encontrar finalmente la información sobre el objeto del contrato, rubro desde el que se financia, monto contratado y, finalmente, el valor pagado, pasando por una incesante ruta de clics que impone una dificultad y carga de trabajo incompatible con la transparencia misma. Sin embargo, el Observatorio Fiscal recibió una importante participación ciudadana que le permitió conocer una herramienta Scrapy que utiliza el lenguaje de programación Python para compilar en una única base de datos los datos del Gobierno Nacional para así rastrear los recursos peso por peso.

Producto del anterior esfuerzo investigativo, le fue posible al Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana publicar interesantes resultados sobre los recursos destinados al manejo de la pandemia con corte al primero de febrero de 2021. En concreto, se encontró que, desde el FOME, creado para atender la crisis de la pandemia, se han desembolsado en total \$22,7 billones de pesos correspondientes al 56% de los recursos totales con los que cuenta dicho fondo, mientras que se mantienen sin usar el 44% de ellos, es decir, \$17,8 billones de pesos. Según el mismo informe, de los \$40,5 billones de pesos del FOME se han desembolsado:

- \$7,7 billones para el sector salud.
- \$4,4 billones para el programa ingreso solidario.
- \$5 billones para el programa de subsidios a la nómina.
- \$4,3 billones a programas sociales.
- \$1,2 billones a demás rubros.

En consecuencia, es conveniente contar con mayor precisión sobre las cifras y dado que de las existentes se concluye que existe un espacio amplio para la reasignación de gastos de emergencia correspondientes a Hacienda, es por ello que son vitales los reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la pandemia, con el objeto de dirigir cuantiosos recursos para la financiación de programas sociales prioritarios como la renta básica de no haberse acreditado resultados en la política existente.

Finalmente cabe resaltar que los ejercicios de transparencia son claves para la idoneidad del manejo de los recursos y que varios académicos y expertos vienen advirtiendo la imperiosa necesidad de ser más rigurosos, armónicos y claros en la entrega de la información y por ello es fundamental la adición del Decreto 444 para entregar herramientas que consoliden ejercicios de transparencia y veeduría ciudadana.

<p>Conflicto de Conflictos de Intereses - Artículo 291 Ley 5 de 1992 (ANEXO).</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>Angélica Lozano</b> Senadora Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Iván Marulanda</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>Juan Luis Castro</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara por Bogotá</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>CATALINA ORTÍZ LALINDE</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>Mauricio Toro Orjuela</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso de la República (2020). Informe al honorable Congreso de la República sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020</li> <li>• Corte Constitucional. Sentencia C-241/11. Disponible en: <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-241-11.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-241-11.htm</a></li> <li>• Corte Constitucional EXPEDIENTE RE-238. Disponible en: <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php?proceso=11&amp;campo=rad_asunto&amp;date3=1992-01-01&amp;date4=2020-05-06&amp;todos=%25&amp;palabra=444">https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php?proceso=11&amp;campo=rad_asunto&amp;date3=1992-01-01&amp;date4=2020-05-06&amp;todos=%25&amp;palabra=444</a></li> <li>• Luis Carlos Reyes (2020). Covid-19: Cuando la economía está en coma inducido. Disponible en: <a href="https://cerosetenta.uniandes.edu.co/covid-19-cuando-la-economia-esta-en-coma-inducido/">https://cerosetenta.uniandes.edu.co/covid-19-cuando-la-economia-esta-en-coma-inducido/</a> el 21 de abril de 2020.</li> <li>• Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora (2020). Impactos y Financiación de Medidas Socio-económicas de Emergencia relacionadas con la Pandemia del COVID-19 en Colombia. Bogotá, abril 6 de 2020.</li> <li>• Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora (2020). "Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020".</li> <li>• Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2020). La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. "Análisis sobre la transparencia en la disposición y destinación de los recursos públicos destinados a atender la Emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID - 19. Informe #11. 21 de junio de 2020.</li> <li>• Partido Alianza Verde (2020). Pronunciamiento de la bancada de Senado del Partido Alianza Verde sobre el informe motivado presentado al Congreso por el Gobierno nacional, sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas en el marco de la emergencia. Bogotá, julio de 2020.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>ANEXO: Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)</b></p> <p>El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.</p> <p>De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.</li> <li>(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.</li> </ol>
<p>(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.</p> <p>(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.</p> <p>(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.</p> <p>En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la euanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían del congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).</p> <p>De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.</p> <p>La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:</p> <p><i>El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían del congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]»2.</i></p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación de medidas tendientes a la divulgación proactiva de la información y a la entrega de un plan detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias, dado que son derechos en favor del interés general y en ese sentido el principio de la divulgación proactiva de la información, es un principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis que en ninguna instancia genera un conflicto de intereses del Congresista con el Proyecto, en tanto se funda en el principio de la transparencia.</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 16 de marzo de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 411/21 Senado "POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS –FOME Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE RECURSOS, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA" me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los H.S. ANGÉLICA LOZANO CORREA, IVÁN LUIS MARULANDA GOMEZ, JUAN LUIS CASTRO CORDOBA, H.R. LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA, KATHERINE MIRANDA PEÑA, CATALINA ORTÍZ LALINDE, MAURICIO TORO ORJUELA La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MARZO 16 DE 2021</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> <b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 412 DE 2021 SENADO

*por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional.*

<p><b>PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA REDUCIR EL HURTO DE DISPOSITIVOS MÓVILES EN EL TERRITORIO NACIONAL</b></p> <p><b>Autor:</b> Senador Luis Fernando Velasco Chaves.</p> <p><b>A.</b> Se establece la obligatoriedad que todos los dispositivos móviles inteligentes que se importen o vendan en el país incluyan de fábrica una opción tecnológica que inutilice el dispositivo cuando no esté en posesión del propietario.</p> <p><b>B.</b> Se establecen definiciones como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositivos móviles inteligentes</li> <li>• Propietario del dispositivo móvil inteligente</li> <li>• Características esenciales de los dispositivos</li> </ul> <p><b>C.</b> Solo el propietario podrá rehabilitar el dispositivo móvil.</p> <p><b>D.</b> Las empresas de telecomunicaciones no podrán cobrar tarifas adicionales por el funcionamiento de dicha opción tecnológica o desactivarla.</p> <p><b>E.</b> La comercialización de dispositivos móviles nuevos que no incluyan de fábrica dicha opción, será sancionada por la Superintendencia de Industria y Comercio con multa correspondiente a dos veces el precio de venta del dispositivo. El recaudo de las multas se destinará a fortalecer la Red Nacional de Protección al Consumidor.</p> <p>El consumidor podrá solicitar que se le devuelva el dinero o se le cambie el dispositivo por uno que sí incluya la opción tecnológica, sin costo adicional.</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY ___ DE 2021 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efectos de lo previsto en esta Ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p><b>a. Dispositivo móvil inteligente.</b> Equipo electrónico por medio del cual el usuario accede a las redes de telecomunicaciones móviles, que cuenta con teclado completo, táctil o físico, que posee un identificador único o IMEI y que opera sobre sistemas operativos actualizables.</p> <p><b>b. Propietario del dispositivo móvil inteligente.</b> Persona natural o jurídica que adquiere un dispositivo móvil inteligente y a cuyo nombre se asocia la propiedad del dispositivo móvil inteligente.</p> <p><b>c. Características esenciales del dispositivo móvil inteligente.</b> Incluyen el acceso a redes de telecomunicaciones móviles, la comunicación por voz y texto, la capacidad de procesamiento y cómputo, descarga y acceso a aplicaciones, conectividad y navegación por internet.</p> <p><b>d. Restablecimiento de fábrica.</b> Es la restauración del sistema operativo del dispositivo móvil inteligente, al estado de fábrica.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Los dispositivos móviles inteligentes que sean importados o vendidos en el territorio nacional deberán incluir una opción tecnológica de fábrica que a voluntad del propietario inutilice las características esenciales del dispositivo.</p> <p>La opción tecnológica podrá estar basada en un programa informático y/o en los componentes físicos del dispositivo móvil inteligente. En todo caso, dicha opción deberá resistir el restablecimiento de fábrica del dispositivo evitando que se rehabilite el uso de sus características esenciales.</p> <p>En caso que la tecnología permita la rehabilitación de las características esenciales, ésta solo podrá ser realizada por el propietario del dispositivo móvil inteligente.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las empresas que presten el servicio de telecomunicaciones no podrán cobrar a los usuarios tarifas adicionales por el funcionamiento de la opción tecnológica a la que se refiere la presente Ley, ni podrán deshabilitarla.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> Los comercializadores debidamente autorizados que vendan dispositivos móviles inteligentes que no incluyan de fábrica la opción tecnológica de que trata la presente Ley, serán sancionados por la Superintendencia de Industria y Comercio, previa investigación administrativa, con multa correspondiente a dos veces el precio de venta del dispositivo móvil inteligente comercializado. El consumidor podrá solicitar que se le reintegre la totalidad del dinero que hubiese pagado o podrá solicitar el cambio del dispositivo por otro de iguales características que sí incluya la opción tecnológica de fábrica, sin costo adicional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El recaudo por las sanciones de que trata el presente artículo se destinará para fortalecer Red Nacional de Protección al Consumidor a que hace referencia el artículo 75 de la Ley 1480 de 2011.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;"><b>LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES</b> Senador de la República</p>

**Exposición de motivos al Proyecto de Ley**

*Por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional*

**1. Objeto del proyecto**

La iniciativa que se pone en consideración del Congreso de la República busca establecer medidas complementarias de lucha en contra del robo de teléfonos celulares inteligentes en el territorio nacional.

Para ello, establece la obligatoriedad de que los dispositivos que se comercialicen en el país cuenten por defecto con tecnología, bien sea de software o de hardware, que permita dejarlos inservibles de manera remota por parte del propietario, creando un desestímulo de mercado al robo de dispositivos móviles inteligentes.

**2. Consideraciones generales**

Existe consenso en torno a la gravedad del estado de cosas en relación con el robo de teléfonos celulares en el país. A pesar de los importantes esfuerzos hechos por las autoridades regulatorias, judiciales y de seguridad, este acto delictivo no ha podido ser controlado y, por el contrario, ante el aumento en el uso de este tipo de dispositivos por parte de los colombianos, las cifras demuestran que no hay una tendencia hacia la disminución de los hurtos.

Esta realidad es un reto en materia de seguridad no solo para Colombia sino para la región, si se tiene en cuenta que hay evidencia que ha determinado que existen sofisticadas redes transnacionales de crimen organizado encargadas de sacar provecho económico de la exportación y habilitación de

los dispositivos robados por fuera de su territorio de origen, lo cual ha exigido mayores estándares de cooperación internacional en la materia.

El presente proyecto de ley es una contribución a la lucha de las autoridades colombianas en contra del hurto de celulares.

**2.1. Contexto nacional**

Según las cifras más recientes, en Colombia durante el año 2020 se reportaron más de 63.000 denuncias por robo de teléfonos celulares<sup>1</sup>. La cifra de robos es mucho más alta, si se tiene en cuenta que existe un subregistro debido a que no todas las personas interponen una denuncia tras haber sufrido el robo. Si bien la cifra significa una disminución de las denuncias con respecto al año 2019, no debe perderse de vista que esta circunstancia ocurre en el marco de una disminución generalizada de la criminalidad. Mientras que en el 2019 se registraron más de 412.000 denuncias por hurto, en 2020 la cifra correspondió a 295.000 casos. Del mismo modo, según el Ministerio de Defensa delitos graves tuvieron una disminución para el mismo periodo, por ejemplo, la extorsión disminuyó en 10%, el hurto a residencias un 31%, el hurto a comercio un 33%, las lesiones personales un 31% y los delitos sexuales un 26%.<sup>2</sup>

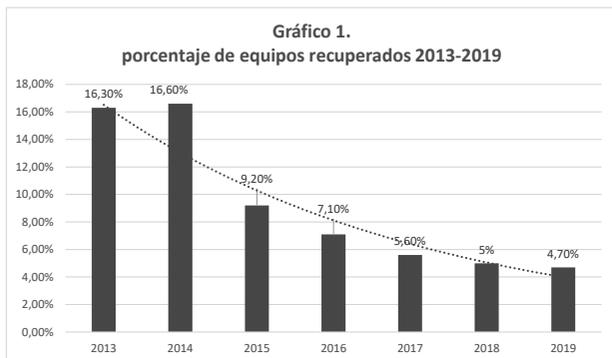
Observando de manera general el panorama estadístico en materia delictiva, sería arriesgado afirmar que ha habido una disminución en las cifras de hurto de celulares por cuenta de la regulación vigente sobre la materia. Otra explicación más cercana a la realidad o al sentido común, sería la que se corresponde con el hecho de que las medidas sanitarias de aislamiento por la

<sup>1</sup> INFOBAE, *Fiscalia reporta más de 295 mil hurtos en Colombia en el 2020*. 29 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/12/29/fiscalia-reporta-mas-de-295-mil-hurtos-en-colombia-en-el-2020/>  
<sup>2</sup> Ibid.

pandemia del SARS-CoV-2 han propiciado una disminución de todos los indicadores.

Las estadísticas proporcionadas por el DANE aportan una visión complementaria sobre el robo de celulares, pues según la más reciente Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el 75,8% de los encuestados afirma que el objeto más robado es el teléfono celular.<sup>3</sup>

Por otro lado, según información citada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), entre 2013 y 2019 se han bloqueado en Colombia más de 8 millones de IMEI por hurto<sup>4</sup>, y el porcentaje de recuperación de los equipos ha venido disminuyendo, como lo refleja el **gráfico 1**.



<sup>3</sup> DANE (2021), *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana*. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/BoI\\_ECSC\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/BoI_ECSC_2019.pdf)  
<sup>4</sup> CRC, *Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados*, pg. 21. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Documento%20Resultados%20AIN.pdf>

*Fuente: elaboración propia con base en información citada por la CRC.*

Al desglosar territorialmente la información sobre el hurto de celulares, se halla, como es de esperarse, que la mayor concentración de este hecho delictivo tiene lugar en regiones con altos índices demográficos, en donde hay una mayor concentración de estos dispositivos. Para septiembre de 2019, la información se distribuía de la siguiente manera: Cundinamarca (45,5%); Antioquia (10,3%); Valle del Cauca (6,8%); Atlántico (4,9%); Santander (3,3%); resto del país (29,1%).

**Gráfico 3. Participación departamental sobre el total nacional de equipos celulares hurtados.**



Tomado de: *Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados*, pg. 23. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Documento%20Resultados%20AIN.pdf>

Teniendo en cuenta las estadísticas en materia de hurto de celulares en Colombia de los últimos años y evidenciando que no hay una tendencia

<p>hacia su disminución, vale la pena revisar cuál ha sido la estrategia contra el robo de dispositivos móviles en el país.</p> <p><b>2.2. Estrategia en contra del robo de celulares</b></p> <p>Se han implementado acciones desde diferentes frentes buscando incidir de manera positiva en este tipo de crimen.</p> <p>Agruparemos dichas acciones, para efectos de esta explicación, en <b>i) medidas punitivas y sancionatorias; y ii) medidas tecnológicas.</b></p> <p><b>i) Medidas punitivas y sancionatorias</b></p> <p>La legislación colombiana establece medidas penales y sancionatorias para el hurto de celulares, en particular, el Código Penal colombiano tipifica las siguientes conductas aplicables al objeto que es materia de estudio en esta motivación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 239. Establece el delito de <i>hurto</i>, con pena privativa de la libertad de 16 a 32 meses.</li> <li>• Artículo 240. Establece el tipo de <i>hurto calificado</i>, con pena privativa de la libertad de 6 a 14 años, y de 8 a 16 años si se comete violencia.</li> <li>• Artículo 241, establece las circunstancias de agravación punitiva para los tipos penales anteriores.</li> <li>• Artículo 340, que establece el delito de <i>concierto para delinquir</i>, impone una pena privativa de 48 a 108 meses.</li> <li>• Artículo 447, que establece el tipo penal de <i>receptación</i>, con una pena de privación de la libertad de 8 a 16 años.</li> </ul>	<p>La Ley 1453 de 2011, conocida como el Estatuto de Seguridad Ciudadana, en su artículo 105 introdujo el tipo penal de <i>manipulación de equipos terminales móviles</i>, que establece una pena privativa de la libertad de 6 a 8 años.</p> <p>Adicionalmente, la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía), en su Título VIII, Capítulo IV, “De la seguridad de los equipos terminales móviles y/o tarjetas simcard”, contempla sanciones pecuniarias para las siguientes conductas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Comprar, alquilar o usar un móvil hurtado o extraviado;</i></li> <li>• <i>Comercializar equipos móviles sin la autorización;</i></li> <li>• <i>Tener, poseer, transportar u ofrecer equipos hurtados;</i></li> <li>• <i>Vender, alquilar, aceptar, permitir o tolerar la venta, almacenamiento o Bodegaje de celulares de origen ilícito o sin comprobante de importación;</i></li> <li>• <i>Incumplir las condiciones, requisitos u obligaciones para la importación;</i></li> <li>• <i>No solicitar o no realizar el registro individual del equipo con su IMEI;</i></li> <li>• <i>Alterar, manipular, borrar o copiar sin autorización el IMEI.</i></li> </ul> <p><b>ii) Medidas tecnológicas</b></p> <p>La estrategia basada en medidas tecnológicas se ha centrado en el bloqueo de los equipos a través del control de los denominados “identificadores únicos”, conocidos como IMEI. Este código de 15 dígitos es una especie de “identificación personal” para cada dispositivo una vez se conecta a una red de telecomunicaciones. La estrategia se basa en bloquear el IMEI de los dispositivos que han sido reportados como robados, agregándolos a una “lista negra”. En contraste, se ha creado una “lista blanca” en la cual reposan los IMEI de los dispositivos que han sido adquiridos legalmente. Estos listados son compartidos por los operadores de redes móviles que hacen parte de la Asociación GSM, lo cual les permite actuar de manera</p>
<p>coordinada e intercambiar información con el fin de combatir el hurto de teléfonos a nivel internacional.</p> <p>Según la CRC, entre 2011 y 2015 se implemento la llamada “estrategia nacional”, basada en reducir las vulnerabilidades del mercado a través del control del IMEI y de la penalización de su alteración. Entre 2015 y 2018, se implementaron medidas de “fortalecimiento de la estrategia”, centradas en el control de los equipos importados así como en la depuración de los IMEI en las redes móviles.</p> <p>A pesar del gigantesco esfuerzo hecho por las autoridades y los operadores de telefonía móvil, en palabras de la CRC: <b>“a pesar de haberse implementado la base de datos internacional de IMEI hace más de dos décadas, el hurto de teléfonos celulares se mantiene sin demostrar reducciones significativas”</b>.<sup>5</sup> Esto, se debe a la capacidad de adaptación de las redes criminales, que con relativa facilidad pueden alterar los IMEI de los equipos robados y con ello mantener la oferta de estos dispositivos en el mercado ilegal.</p> <p><b>2.3. Propuesta del proyecto de ley</b></p> <p>La presente iniciativa busca complementar los esfuerzos de las autoridades en la lucha contra el robo de celulares. Para ello, establece que los equipos que sean comercializados en Colombia deberán traer incorporada, de fábrica, una tecnología de seguridad que permita a su propietario dejar inservible el equipo de manera remota. Esta tecnología, en los Estados Unidos, ha sido denominada como <i>kill switch</i>, y tras su implementación por parte de los fabricantes desde el año 2013, hubo una baja importante en el hurto de teléfonos. Se estima que entre 2013 y 2014, en los Estados Unidos</p>	<p>hubo una disminución del 32% en el robo de dispositivos móviles, pasando de 3,1 millones en 2013 a 2,1 millones en 2014.<sup>6</sup></p> <p>De hecho, un estudio que midió los cinco meses siguientes a la implementación del <i>Activation Lock</i> de Apple, arrojó una disminución del 17% en el robo de dispositivos Iphone en Nueva York, al mismo tiempo que hubo un incremento del 51% en el robo de teléfonos marca Samsung, que para entonces no contaban con la tecnología de desactivación remota.<sup>7</sup></p> <p>Del mismo modo, el robo de teléfonos de la marca Apple disminuyó en un 38% en San Francisco, mientras que los de la marca Samsung aumentaron en 12%. En el caso de Londres, el robo de dispositivos Iphone disminuyó en 24% mientras el de Samsung aumentó en 3%:</p> <p><small><sup>5</sup> Hellen Huet, Forbes, <i>As California Kill Switch Law Takes Effect, Smartphone Theft Already Down 32%</i>: <a href="https://www.forbes.com/sites/ellenhuet/2015/07/01/as-california-kill-switch-laws-takes-effect-smartphone-theft-already-down-32/?sh=70802b70641f">https://www.forbes.com/sites/ellenhuet/2015/07/01/as-california-kill-switch-laws-takes-effect-smartphone-theft-already-down-32/?sh=70802b70641f</a></small></p> <p><small><sup>7</sup> Secure our Smartphones Initiative, <i>supra</i> note 4, at i. Quoted in Schmitz, William P “A fix for the smartphone glitch: consumer protection by way of legislative “kill switch””: <a href="https://illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2016/1/Schmitz.pdf">https://illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2016/1/Schmitz.pdf</a></small></p>

<sup>5</sup> Ibid, pg. 35.



Source: City and County of San Francisco Police Department; London Metropolitan Police. Data compares iPhone and Samsung device thefts in the six months before and after Apple made Activation Lock available on September 18, 2013.

Tomado de: The Office of the New York State Attorney General, Secure Our Smartphones Initiative: One Year Later, pg. 14: <https://ag.ny.gov/pdfs/SOS%201%20YEAR%20REPORT.pdf>

La tecnología de desactivación remota podrá, establece el proyecto, basarse en los componentes físicos del dispositivo (hardware), o en un programa informático (software), modalidad que ha tenido mayor desarrollo. No se trata de una tecnología nueva, razón por la cual no generará costos adicionales para los fabricantes. A la fecha, muchos de ellos ya la han venido incorporando en sus equipos. De manera ilustrativa, a continuación se relacionan algunas de las tecnologías desarrolladas por algunos de los fabricantes más reconocidos:

Dispositivo	Software de desactivación remota
-------------	----------------------------------

iPhone	Buscar mi Iphone
Samsung	Localizar mi Móvil
Xiaomi	Find Device
Dispositivos que usan el sistema operativo Android.	Encontrar mi Dispositivo

Para desactivar el dispositivo de manera remota con la tecnología actual, basta con que el usuario ingrese a través de su cuenta personal al aplicativo web que cada marca ha diseñado. Algunos de ellos incluyen funcionalidades adicionales, como hacer que el dispositivo reproduzca un sonido de alarma, que realice una copia de seguridad de la información, que muestre en la pantalla algún mensaje predeterminado o que reporte de manera periódica su ubicación.

Como se puede apreciar, la tecnología ya existe, con lo cual la exigencia de su incorporación en todos los dispositivos móviles que se comercialicen en el país no impone una obligación desproporcionada a los fabricantes.

Si bien el software no supone una barrera infranqueable para el ladrón al requerir que el dispositivo esté conectado a internet, su funcionamiento está más que comprobado. Considerar que no es viable incorporar esta tecnología para combatir el robo de celulares debido a que en algunos casos puede ser superada por los criminales, equivale a sostener que no se debería continuar con la estrategia de control de los IMEI de las últimas dos décadas, pues es bien sabido que estos pueden ser alterados y los dispositivos rehabilitados para su uso.

Por otro lado, la propuesta no genera inflexibilidades en materia de regulación, pues al establecer una obligación de carácter general, fácil de cumplir para los fabricantes, deja el margen suficiente para que la autoridad

regulatoria pueda ejercer sus funciones a través de la normativa que en función del avance tecnológico y de la adaptabilidad de los criminales, deba expedir.

### 3. Antecedentes jurídicos

En el año 2011, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones expide el **Decreto 1630** "Por medio del cual se adoptan medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados que son utilizados para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles", sirviendo de base para atacar el hurto de celulares. Dicha norma encargó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para que expidiera la regulación que fuere necesaria para combatir este flagelo.

Posteriormente, la misma cartera ministerial expidió el **Decreto 2025 de 2015** "Por medio del cual se establecen medidas para controlar la importación y exportación de teléfonos móviles inteligentes, teléfonos móviles celulares, y sus partes, clasificables en las subpartidas 8517.12.00.00 y 8517.70.00.00 del Arancel de Aduanas, se adiciona el Decreto 2685 de 1999 y se deroga el Decreto 2365 de 2012", dicha norma se centró en el control de importaciones de dispositivos, estableciendo controles adicionales para evitar la entrada al país de equipos robados.

Más adelante, el Ministerio de las Tecnologías expediría el **Decreto 2142 de 2016** "por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2025 de 2015 y se modifica el artículo 121 del decreto 2685 de 1995", el cual principalmente hizo claridades para evitar que se aplicaran restricciones de mercado<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> CRC, Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados, pg. 9. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Documento%20Resultados%20AIN.pdf>

En su ejercicio regulatorio, la CRC ha expedido más de veinte resoluciones en el marco de la estrategia de hurto, las cuales se relacionan a continuación:

Número de Resolución	Fecha de expedición
3128 de 2011	7 de septiembre de 2011
3530 de 2012	10 de febrero de 2012
3584 de 2012	12 de abril de 2012
3667 de 2012	24 de mayo de 2012
3854 de 2012	31 de julio de 2012
3912 de 2012	11 de septiembre de 2012
3947 de 2012	1 de octubre de 2012
3985 de 2012	23 de octubre de 2012
4017 de 2012	10 de diciembre de 2012
4119 de 2013	14 de marzo de 2013
4584 de 2014	26 de agosto de 2014
4407 de 2014	31 de enero de 2014
4813 de 2015	26 de octubre de 2015
4807 de 2015	6 de octubre de 2015
4868 de 2016	1 de febrero de 2016
4948 de 2016	20 de mayo de 2016
5038 de 2016	28 de octubre de 2016
5084 de 2017	12 de enero de 2017

5132 de 2017	25 de abril de 2017	
5164 de 2017	28 de junio de 2017	
5178 de 2017	31 de julio de 2017	
5292 de 2017	29 de diciembre de 2017	
5427 de 2018	15 de agosto de 2018	

*Adaptado de: Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados, pg. 10-11. <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Documento%20Resultados%20AIN.pdf>*

**4. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés**

Según lo dispuesto en el artículo 291 del Reglamento del Congreso, en el presente acápite se manifiestan las circunstancias o eventos que podrían generar un potencial conflicto de interés.

Toda vez que el presente proyecto de ley versa sobre materias de carácter general, se considera que la discusión o votación de este no configuraría para ningún congresista ningún beneficio particular, actual o directo. Esto, debido a que la iniciativa se refiere a la obligatoriedad de que los dispositivos móviles que se comercialicen en Colombia cuenten con una tecnología de desactivación remota, para disminuir el robo de celulares. Por consiguiente, se considera que no hay conflicto de interés al tenor del segundo literal del artículo 286 del Reglamento del Congreso:

“Artículo 286. (...) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

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

Cabe anotar que el concepto contenido en esta exposición de motivos no dispensa del hecho que los congresistas identifiquen otros conflictos de interés.

Atentamente,

**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**  
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 17 de marzo de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 412/21 Senado “**POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA REDUCIR EL HURTO DE DISPOSITIVOS MÓVILES EN EL TERRITORIO NACIONAL**” me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MARZO 17 DE 2021**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ARTURO CHAR CHALJUB**  
**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 414 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1787 de 2016 y se autoriza el uso nutricional e industrial de las semillas y de la planta de cáñamo.*

<p>Proyecto de Ley ____ de 2021</p> <p><i>“Por medio de la cual se modifica la Ley 1787 de 2016 y se autoriza el uso nutricional e industrial de las semillas y de la planta de cáñamo”</i></p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto modificar la Ley 1787 de 2016 y autorizar el uso industrial y nutricional en humanos y animales de la semilla y de la planta de cáñamo.</p> <p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:</p> <p><b>a. Planta de Cáñamo:</b> Variedad no psicoactiva de la planta de cannabis que tiene una concentración de tetrahidrocannabinol (THC) inferior al 0.3% en peso seco y que tiene como destinación principal su aprovechamiento medicinal, industrial y nutricional. La planta de cáñamo se considera un producto agrícola.</p> <p><b>b. Aprovechamiento nutricional de las semillas y de la planta de cáñamo:</b> corresponde al uso dado a la semilla, planta de cáñamo o cualquiera de sus partes, con el fin de obtener o ser usados en la elaboración de productos alimenticios aptos para el consumo humano o animal.</p> <p><b>c. Aprovechamiento industrial de las semillas y de la planta de cáñamo:</b> corresponde al uso dado a la semilla, planta de cáñamo o cualquiera de sus partes, con el fin de obtener productos industriales derivados con diferentes grados de elaboración. El aprovechamiento puede darse en diferentes sectores industriales, como el textil, de construcción, de biocombustibles, entre otros.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese un inciso segundo al artículo 3° de la Ley 1787 de 2016, así:</p> <p>Queda autorizado el aprovechamiento industrial y nutricional de las semillas y de la planta de cáñamo o de cualquiera de sus partes, según las disposiciones que sobre la materia establezca la reglamentación.</p> <p><b>Artículo 4°. Aprovechamiento del cáñamo.</b> Para la fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso y posesión de derivados industriales y nutricionales de las semillas y de la planta de cáñamo o de cualquiera de sus partes, no será necesario el otorgamiento de licencia específica, bastando únicamente con el cumplimiento de las exigencias contenidas en la normativa vigente para cada tipo de derivado industrial o nutricional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El cultivo, uso médico y científico de las semillas y de la planta de cáñamo o de cualquiera de sus partes se rige por lo dispuesto en la Ley 1787 de 2016.</p> <p><b>Artículo 5°. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional de manera conjunta a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, expedirá en un término máximo de un (1) año contado a partir de la expedición de la presente Ley, la reglamentación necesaria para su implementación.</p> <p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES</b> Senador de la República</p>
<p>Exposición de motivos al Proyecto de Ley ____ de 2021</p> <p><i>“Por medio de la cual se modifica la Ley 1787 de 2016 y se autoriza el uso nutricional e industrial de las semillas y de la planta de cáñamo”</i></p> <p><b>1. CONSIDERACIONES GENERALES</b></p> <p>La expedición de la Ley 1787 de 2016 significó un importante avance en materia de regulación del cannabis y de sus usos médicos y científicos en Colombia. Uno de los elementos centrales en los cuales se basa dicha norma, tiene que ver con la diferenciación que se hace entre el cannabis psicoactivo y el no psicoactivo, estableciendo como límite químico que la planta posea un contenido mayor al 1% de la sustancia psicoactiva del tetrahidrocannabinol o THC. Si bien esta diferenciación es útil para efectos de regular los diferentes usos de la planta en el campo médico y científico, dejó una zona gris por cuenta de la no definición del cáñamo, que tiene como principal característica el tener un contenido de THC inferior al 0,3% en peso seco.</p> <p>La planta de cáñamo, sus semillas y sus partes son materia prima industrial, cuyos diversos usos están comprobados en sectores como el textil, de construcción, de alimentos o de biocombustibles, solo por mencionar algunos. A pesar de ello, la regulación existente no establece de manera taxativa el uso industrial o alimenticio de esta variedad no psicoactiva del cannabis, entre otras cosas porque no existe en la ley una referencia directa al cáñamo, lo cual constituye otro obstáculo para el desarrollo de esta industria en Colombia.</p> <p>De allí la importancia de esta iniciativa, que busca establecer con claridad la diferencia entre el cannabis psicoactivo y la variedad del cáñamo, que por su bajísimo contenido de THC debe ser considerada no como una planta psicoactiva sino como un producto agrícola de cuyos múltiples usos puede beneficiarse el ser humano.</p>	<p><b>1.1 APROVECHAMIENTO DEL CÁÑAMO</b></p> <p>Se calcula que esta planta tiene más de veinticinco mil productos industriales derivados, en sectores tan variados como el textil, alimentos, papel, cuidado personal, construcción, piezas automotrices, entre otros.<sup>1</sup> Por su versatilidad, prácticamente todas las partes de la planta de cáñamo son aprovechables en la industria. Por ejemplo, sus semillas, debido a su alto contenido nutricional, pueden ser usadas para la elaboración de una amplia gama de productos alimenticios como suplementos, cerveza, harinas, leches y, por supuesto, alimentos para animales. El tallo, del mismo modo, puede aprovecharse para la fabricación de fibras de alta calidad que son útiles en la industria textil o automotriz, por mencionar dos ejemplos. Las hojas de la planta, sus flores y la raíz tienen usos médicos y pueden ser útiles como abono.</p> <p>El del cáñamo, sin lugar a duda, es un sector con un potencial económico muy importante, que en latitudes en las cuales ya existe una regulación adecuada se ha convertido en un motor de desarrollo agroindustrial. Según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el cultivo de cáñamo en ese país pasó de 27.000 a 128.000 acres en solo un año (2018-2019), lo cual significa un impresionante aumento del 368%. En materia de empleo, un informe de Leafly and Whitney Economics<sup>2</sup> afirma que solo en 2018 se crearon 64.000 empleos nuevos en la industria del cannabis de EE.UU., para un total</p> <p><small><sup>1</sup> Johnson, S. (2018). Hemp as an agricultural commodity. Washington D.C: Congressional Research Service. <sup>2</sup> Bruce Barcott, Leafly with Beau Whitney, <i>Special Report: Cannabis Jobs Count</i>, march, 2019: <a href="https://leafly-cms-production.imgix.net/wp-content/uploads/2019/03/01141121/CANNABIS-JOBS-REPORT-FINAL-2.27.191.pdf">https://leafly-cms-production.imgix.net/wp-content/uploads/2019/03/01141121/CANNABIS-JOBS-REPORT-FINAL-2.27.191.pdf</a></small></p>

<p>de 296.000 puestos de trabajo. Finalmente, las ventas estatales de cannabis generaron 1.6 billones<sup>3</sup> de dólares en 2019<sup>4</sup>.</p> <p>A nivel global, se estima que el mercado del cáñamo en 2019 ascendió a 4.79 billones de dólares; los sectores de mayor demanda de esta materia prima fueron el de los textiles, cuidado personal, alimentos y bebidas, cuidado animal, papel y automóviles<sup>5</sup>.</p> <p><b>1.2 POTENCIAL DE LA INDUSTRIA DEL CÁÑAMO EN COLOMBIA</b></p> <p>Por sus condiciones geográficas, Colombia se proyecta como una potencia en materia de cannabis. A la fecha, ya ha sido uno de los países latinoamericanos con mayor desarrollo de esta industria, no obstante los enormes retos que persisten y la necesidad de agilizar los procesos de licenciamiento.</p> <p>En primer lugar, Colombia tiene una ventaja comparativa para la producción de cáñamo y de sus derivados debido a su ubicación privilegiada en el trópico, lo cual se traduce en unos costos de producción menores en relación con otros países que deben implementar desarrollos tecnológicos más costosos para cultivar la planta. Igualmente, esto repercute en la producción de un cáñamo de alta calidad, cuya demanda es mayor en los mercados.</p> <p>En segundo lugar, una regulación específica para la planta de cáñamo permitiría la consolidación de una industria de derivados que bien podría decirse hoy se encuentra inexplorada en Colombia. Sobre el particular, un</p> <hr/> <p><sup>3</sup> Cifra expresada en billones norteamericanos.</p> <p><sup>4</sup> Carl Davis, Institute of Taxation and Economic Policy, <i>State and Local Cannabis Tax Revenue on Pace for \$1.6 Billion in 2019</i>, August 7, 2019: <a href="https://itep.org/state-and-local-cannabis-tax-revenue-on-pace-for-1-6-billion-in-2019/">https://itep.org/state-and-local-cannabis-tax-revenue-on-pace-for-1-6-billion-in-2019/</a></p> <p><sup>5</sup> Grand View Research, <i>Industrial Hemp Market Size, Share &amp; Trends Analysis Report By Product (Seeds, Fiber, Shives), By Application (Animal Care, Textiles, Food &amp; Beverages, Personal Care), And Segment Forecasts, 2020 – 2027</i>: <a href="https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/industrial-hemp-market">https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/industrial-hemp-market</a></p>	<p>estudio de Fedesarrollo<sup>6</sup> proyectó un potencial en generación de empleo para la industria del cannabis medicinal de 41.748 empleos para 2030, de los cuales 26.968 serían agrícolas. La proyección de empleo hecha por Fedesarrollo, sin lugar a duda, aumentaría en un escenario en el cual se regule el uso industrial y nutricional del cáñamo. Otros estudios sugieren que el total de la industria del cannabis puede llegar a generar más empleos en el agro que el cultivo de banano y de flores<sup>7</sup>.</p> <p>En tercer lugar, la regulación de la planta de cáñamo es una oportunidad para avanzar en la dirección de erradicar de los territorios la violencia proveniente del narcotráfico y los cultivos ilícitos, pues al tratarse de una variante no psicoactiva del cannabis, <b>no puede ser aprovechada por las economías ilegales, que no ven en ella ningún interés de tipo económico</b>. Esto supone un reto no solo en materia de sustitución de cultivos ilícitos, sino que deja de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas de desarrollo agroindustrial que permitan a los pequeños productores nacionales entrar en el mercado regulado. Esto es especialmente cierto si se tiene en cuenta que a pesar de que la ley contempla que el 10% de la producción debe provenir de pequeños y medianos cultivadores, la mayoría está concentrada en grandes empresas. Aunado a esto, se estima que el 30% de las inversiones en la industria de cannabis corresponde a capital nacional, mientras que el 70% restante a capital extranjero.<sup>8</sup></p> <p><b>2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <hr/> <p><sup>6</sup> Fedesarrollo (2019), la industria del cannabis medicinal en Colombia. Disponible en: <a href="https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repordiciembre_2019_Ram%3CADrez.pdf?sequence=4&amp;isAllowed=y">https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repordiciembre_2019_Ram%3CADrez.pdf?sequence=4&amp;isAllowed=y</a></p> <p><sup>7</sup> Semana, <i>Cannabis puede generar más empleo que las flores</i>, 4/9/2019. Disponible en: <a href="https://www.semana.com/inversionistas/articulo/potencial-de-la-industria-del-cannabis-en-colombia/276496/">https://www.semana.com/inversionistas/articulo/potencial-de-la-industria-del-cannabis-en-colombia/276496/</a></p> <p><sup>8</sup> Martínez Rivera, Nicolás, Los desafíos del cannabis medicinal en Colombia. Una mirada a los pequeños y medianos cultivadores. Pg. 16, 2019. Disponible en: <a href="https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_web.pdf">https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_web.pdf</a></p>
<p>La iniciativa busca establecer una autorización expresa para el uso del cáñamo, variante no psicoactiva de la planta de cannabis, para que pueda ser aprovechada en sus diversos usos industriales y en la elaboración de alimentos aptos para el consumo humano y animal. Para ello, se adiciona un inciso nuevo al artículo 3° de la Ley 1787 de 2016, al mismo tiempo que en lo relativo al cultivo de la planta, se remite al procedimiento de licenciamiento ya establecido en la norma vigente para el cannabis no psicoactivo. Finalmente, en lo relacionado con el proceso de transformación industrial del cáñamo en la elaboración de productos, se propone el criterio de no exigir ningún tipo de licenciamiento, y a cambio de ello exigir el cumplimiento de las normas ya vigentes y que se requirieran para la elaboración de productos industriales, de acuerdo con su tipo. Esto, en razón a que se parte de la premisa que el cáñamo es una materia prima agrícola, como lo es el algodón o el lino, por mencionar ejemplos.</p> <p>Cabe anotar que los usos científicos y médicos de cualquier variedad del cannabis seguirán regulados por la Ley 1787 de 2016.</p> <p>La estructura del proyecto es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 1°.</b> Objeto.</li> <li>• <b>Artículo 2°.</b> Adiciona un inciso al artículo 3° de la Ley 1787 de 2016, autorizando de manera expresa los usos industrial y alimenticio del cáñamo</li> <li>• <b>Artículo 3°.</b> Establece las siguientes definiciones: <i>planta de cáñamo, Aprovechamiento nutricional de las semillas y de la planta de cannabis, y Aprovechamiento industrial de las semillas y de la planta de cannabis.</i></li> <li>• <b>Artículo 4°.</b> Establece las condiciones para el aprovechamiento del cáñamo. Como se explicó, en cuanto al cultivo de la planta, se deberá</li> </ul>	<p>observar lo contenido en la Ley 1787 de 2016. En relación con su uso como materia prima, se deberán cumplir los requisitos que la normativa vigente exige de acuerdo con el tipo de producto que se pretenda manufacturar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 5°.</b> Establece la facultad reglamentaria para la adecuada aplicación de la norma.</li> <li>• <b>Artículo 6°.</b> Establece la vigencia.</li> </ul> <p><b>3. SUSTENTO JURÍDICO</b></p> <p>La Constitución Política faculta al Congreso de la República para hacer las normas:</p> <p><b>“ARTICULO 150.</b> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.”</p> <p>En relación con el cannabis, el Acto Legislativo 02 de 2009 abrió la puerta para el uso científico y medicinal del cannabis, el cual fue regulado mediante la Ley 1787 de 2016.</p> <p>En la mencionada norma, se establecen las condiciones para el cultivo, uso y transformación de la planta de cannabis, así como de toda la cadena productiva, comercial y de exportación asociada. Esto, sin embargo, restringiendo su aprovechamiento al uso médico y científico.</p> <p>Como se señaló, la reglamentación vigente, a pesar de establecer una diferenciación entre el cannabis psicoactivo y el no psicoactivo, no define</p>

la variedad denominada cáñamo, cuya característica principal es que tiene unos niveles de concentración de THC inferiores al 3% en peso seco.

En el nivel reglamentario, se halla el Decreto 613 de 2017 "Por el cual se reglamenta la Ley 1787 de 2016 y se subroga el título 11 de la parte 8 del libro 2 del decreto 780 de 2016, en relación con el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis".

Igualmente, el Decreto 631 de 2018 "Por el cual se modifica el artículo 1.8.11; 11.1 y se adiciona el numeral 15 al artículo 2.8.11.9.1 del Decreto 780 de 2016".

Del mismo modo, se han expedido las siguientes resoluciones sectoriales:

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolución 577 de 2017 que regula técnicamente lo relativo a la evaluación y el seguimiento de las licencias de uso de semillas para siembra y cultivo de plantas de cannabis psicoactivo y no psicoactivo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolución 578 de 2017 que establece el manual de tarifas correspondientes a los servicios de evaluación y seguimiento que deben pagar las personas naturales y jurídicas solicitantes de las licencias.</li> </ul>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO EN CONJUNTO CON LOS MINISTERIOS DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y AGICULTURA Y DESARROLLO RURAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolución 579 de 2017 por la cual se establece el criterio de definición de los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis medicinal.</li> </ul>

*ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

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

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

Cabe anotar que el concepto contenido en esta exposición de motivos no dispensa del hecho que los congresistas identifiquen otros conflictos de interés.

Atentamente,

**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**  
Senador de la República

**MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

- Resolución 2891 de 2017 por la cual se establece el manual tarifario de evaluación, seguimiento y control aplicable a las licencias de fabricación de derivados de cannabis para uso médico y científico.
- Resolución 2892 de 2017 por medio de la cual se expide la reglamentación técnica asociada al otorgamiento de la licencia para la producción y fabricación de derivados de cannabis.

**4. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés**

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 291 del Reglamento del Congreso, en el presente acápite de esta exposición de motivos se procede a manifestar las circunstancias o eventos que en podrían generar un potencial conflicto de interés.

Sobre el particular, se considera que la iniciativa bajo estudio podría configurar beneficios particulares, actuales o directos para las personas que posean cultivos de cannabis cuyas características correspondan a lo que la iniciativa define como cáñamo, o que tengan participación en sociedades que se dediquen al cultivo de esta planta.

Sobre el particular, el Reglamento del Congreso en su artículo 286, que fue modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, establece lo siguiente:

*"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera*

SECCIÓN DE LEYES

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 17 de marzo de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 414/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1787 DE 2016 Y SE AUTORIZA EL USO NUTRICIONAL E INDUSTRIAL DE LAS SEMILLAS Y DE LA PLANTA DE CAÑAMO" me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por H.S. LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, IVAN LUIS MARULANDA GOMEZ, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, FELICIANO VALENCIA MEDINA, FABIO RAUL AMIN SALEME, JUAN CARLOS GARCIA GOMEZ, GUILLERMO GARCIA REALPE, JOSE LUIS PEREZ OYUELA, SANTIAGO VALENCIA GOMEZ, JULIAN GALLO CUBILLOS, RODRIGO LARA RESTREPO, ANGELICA LOZANO CORREA, ALEXANDER LOPEZ MAYA, La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MARZO 17 DE 2021**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ARTURO CHAR CHALJUB**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**CONTENIDO**

Gaceta número 146 - Jueves, 18 de marzo de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA****PROYECTOS DE LEY**

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 411 de 2021 Senado, por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica. ....	1
Proyecto de ley número 412 de 2021 Senado, por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional. ....	5
Proyecto de ley número 414 de 2021 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1787 de 2016 y se autoriza el uso nutricional e industrial de las semillas y de la planta de cáñamo. ....	10