



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1085

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se otorga bonificación al personal administrativo de instituciones educativas públicas ubicadas en zonas de difícil acceso.*

Bogotá, D. C, julio 23 de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Cordial Saludo

Los abajo firmantes, en calidad de Congresistas, nos permitimos radicar el **Proyecto de Ley por medio de la cual se otorga bonificación al personal administrativo de instituciones educativas públicas ubicadas en zonas de difícil acceso**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

**HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN**

Representante a la Cámara por Caquetá

Partido Conservador Colombiano



#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se otorga bonificación al personal administrativo de instituciones educativas públicas ubicadas en zonas de difícil acceso.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º.** Adiciónese un párrafo al artículo 2º de la Ley 1297 de 2009, el cual quedará así:

#### **ARTÍCULO 2º. INCENTIVOS A DOCENTES DE ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO.**

Los docentes estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso, que acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la docencia al servicio del Estado, mientras presten sus servicios en esas zonas, disfrutarán de una bonificación especial, según reglamentación que expida el Gobierno nacional. Esta bonificación también se pagará a los docentes que se contraten en los términos del párrafo 1º de esta ley siempre que acrediten título de normalista superior, licenciado o profesional. Además, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa,

se contratará anualmente la capacitación de los docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título para los no titulados y de actualización para los demás.

**PARÁGRAFO.** Al personal administrativo de las Instituciones Educativas del Estado, que laboren en áreas de difícil acceso, se les reconocerá la misma bonificación especial de la que trata el presente artículo

**ARTÍCULO 2°.** El Gobierno nacional expedirá la reglamentación para el reconocimiento de la bonificación dentro de un plazo máximo de tres meses a partir de la promulgación de esta ley.

**ARTÍCULO 3°.** La presente ley rige a partir del día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO

Extender la bonificación especial, actualmente otorgada exclusivamente a los docentes, al personal administrativo de las instituciones educativas estatales que laboran en zonas de difícil acceso. Esta bonificación se reconocerá como un incentivo económico para compensar las dificultades adicionales que enfrenta este personal debido a la ubicación geográfica de sus lugares de trabajo. El proyecto busca promover la equidad y la justicia laboral, asegurando que todos los trabajadores de la educación en estas áreas reciban un trato igualitario y el mismo reconocimiento por los desafíos que enfrentan.

### II. CONTEXTO

Las zonas rurales de difícil acceso en Colombia suelen carecer de infraestructura adecuada. Los caminos en mal estado, la falta de transporte público regular y las largas distancias son parte del día a día de quienes trabajan en estas áreas. Estas condiciones adversas no solo afectan a los docentes, sino también al personal administrativo y de apoyo que trabaja en las mismas instituciones educativas. Sin embargo, el marco legal actual solo contempla estímulos y bonificaciones para los docentes, dejando de lado a otros trabajadores igualmente afectados.

La legislación vigente otorga bonificaciones, capacitaciones y otros estímulos específicos a los docentes en reconocimiento de los obstáculos adicionales que enfrentan. No obstante, el personal administrativo y de apoyo, que también enfrenta estas mismas condiciones difíciles, no recibe estos beneficios. Esta falta de equidad crea una disparidad significativa dentro de las instituciones educativas, donde todos los miembros del personal están expuestos a las mismas adversidades, pero no reciben el mismo reconocimiento ni apoyo.

La modificación propuesta reconoce que el desafío de trabajar en zonas rurales de difícil acceso no es exclusivo de los docentes. El personal administrativo y de apoyo también contribuye al funcionamiento y éxito de las instituciones educativas en estas áreas.

Al extender la bonificación especial al personal administrativo, se valora y apoya equitativamente a todos los trabajadores que enfrentan las mismas adversidades, fomentando un ambiente laboral más justo y motivador.

Un personal administrativo motivado y adecuadamente incentivado es esencial para el buen funcionamiento de las instituciones educativas. Estos trabajadores desempeñan roles cruciales en la gestión, mantenimiento y operación diaria de las escuelas. Al garantizar que todo el personal reciba los mismos beneficios, se promueve una mayor cohesión y moral dentro de la institución, lo cual puede traducirse en una mejor calidad educativa para los estudiantes.

La propuesta promueve la equidad y justicia laboral al asegurar que no haya discriminación en el reconocimiento de las dificultades enfrentadas por diferentes miembros del personal educativo. Esta medida no solo es justa desde una perspectiva de derechos laborales, sino que también es esencial para crear un entorno de trabajo donde todos se sientan valorados y apoyados.

En conclusión, la modificación propuesta al artículo 2° de la Ley 1297 de 2009 es un paso esencial hacia una mayor justicia y equidad dentro del sistema educativo colombiano. Al reconocer y compensar equitativamente a todo el personal que trabaja en zonas de difícil acceso, se fomenta un ambiente laboral más justo y motivador, lo cual es crucial para mejorar la calidad educativa y asegurar el bienestar de todos los trabajadores de la educación en estas áreas desafiantes. Esta medida no solo beneficia a los docentes, sino que también fortalece la cohesión y el rendimiento de las instituciones educativas, promoviendo un sistema educativo más inclusivo y equitativo para todos.

## III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA

#### Artículo 13<sup>1</sup>

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

<sup>1</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Edificio Nuevo del Congreso: Carrera 7 No 8 – 68, Oficina 526, Bogotá D.C. hector.cuellar@camara.gov.co 1

Asegurar que tanto los docentes como el personal administrativo en zonas de difícil acceso reciban un trato equitativo en términos de bonificaciones. Actualmente, solo los docentes reciben estos incentivos, lo que crea una desigualdad contraria al principio constitucional de igualdad ante la ley. Al extender la bonificación al personal administrativo, el proyecto promueve la igualdad de trato para todos los trabajadores de la educación que enfrentan condiciones similares.

Al reconocer la bonificación para el personal administrativo, el proyecto de ley garantiza que las autoridades educativas y gubernamentales proporcionen la misma protección y trato a todos los empleados de las instituciones educativas en zonas de difícil acceso. Esto incluye reconocer y compensar las dificultades adicionales que enfrentan debido a su ubicación geográfica.

## B. DISPOSICIONES LEGALES

### Inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001

“Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno nacional.”<sup>2</sup>

La Ley 715 de 2001, también conocida como la Ley de Competencias y Recursos, establece la organización y distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales en Colombia. En su artículo 24, se abordan las responsabilidades y derechos de los docentes. El inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 es un reconocimiento explícito de las adversidades que enfrentan los docentes que laboran en las zonas rurales de difícil acceso en Colombia. Estas regiones, muchas veces olvidadas y marginadas, representan un desafío significativo no solo para los docentes, sino también para el sistema educativo en general. Las condiciones en estas áreas pueden incluir largas distancias que deben ser recorridas diariamente, caminos en mal estado o inexistentes, falta de infraestructura básica y condiciones de trabajo que pueden ser extremadamente difíciles.

Este inciso reconoce explícitamente que los docentes en estas zonas deben enfrentar y superar obstáculos adicionales en comparación con sus colegas en áreas urbanas. Este reconocimiento es fundamental para valorizar el esfuerzo y dedicación de estos profesionales, quienes, a pesar de las dificultades, se comprometen a llevar educación a las regiones más remotas y necesitadas del país. Los estímulos mencionados, tales como bonificaciones, capacitaciones y tiempo adicional, son una medida de justicia y equidad. Estos incentivos no solo compensan las dificultades adicionales, sino que también buscan garantizar que los docentes puedan desempeñar su labor de manera efectiva y con el

menor estrés posible. La bonificación económica ayuda a mitigar los gastos adicionales que los docentes pueden incurrir debido a las distancias y las condiciones de transporte. La capacitación continua es esencial para asegurar que los docentes puedan actualizar sus conocimientos y mejorar sus habilidades pedagógicas, a pesar de la lejanía y el aislamiento. El tiempo adicional, por su parte, permite a los docentes planificar y preparar sus clases con mayor eficacia, asegurando así una mejor calidad educativa para los estudiantes.

Al proporcionar estos estímulos, se busca no solo el bienestar de los docentes, sino también mejorar la calidad educativa en estas regiones. Los docentes motivados y bien apoyados están en una mejor posición para ofrecer una educación de calidad, lo cual es crucial para el desarrollo y progreso de las comunidades rurales. La permanencia de docentes calificados en estas zonas es vital para asegurar la continuidad y estabilidad en el proceso educativo, lo cual a su vez puede tener un impacto positivo en la retención escolar y el desempeño académico de los estudiantes.

### Decreto 521 de 2010<sup>3</sup>

Establece criterios para la aplicación de los estímulos mencionados en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1297 de 2009. Este decreto define que se considera una zona de difícil acceso y establece que los gobernadores o alcaldes de cada entidad territorial certificada en educación deben determinar estas zonas cada año mediante un acto administrativo. Los criterios específicos que deben cumplirse para que una zona sea clasificada como de difícil acceso son:

1. **Utilización habitual de dos o más medios de transporte:** Esto implica que los docentes deben utilizar varios medios de transporte para llegar a su lugar de trabajo desde el perímetro urbano más cercano.
2. **Falta de vías de comunicación:** Las áreas que no tienen vías de comunicación adecuadas que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo son consideradas de difícil acceso.
3. **Frecuencia limitada del servicio de transporte:** Las zonas donde el servicio público de transporte (terrestre, fluvial o marítimo) opera con una sola frecuencia diaria de ida o vuelta también son clasificadas como de difícil acceso.

Reconoce y formaliza las dificultades específicas que enfrentan los docentes y directivos docentes que laboran en zonas rurales de difícil acceso, garantizando que estos profesionales reciban los estímulos necesarios para desempeñar su labor de manera efectiva.

<sup>2</sup> LEY 715 DE 2001  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>

<sup>3</sup> DECRETO 521 DE 2010  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38908>

Sin embargo, es importante destacar que mientras los docentes y directivos docentes reciben estos incentivos, el personal administrativo y de apoyo que también enfrenta las mismas adversidades no es contemplado en estos beneficios. Esta disparidad crea una falta de equidad dentro de las instituciones educativas, donde todos los miembros del personal están expuestos a las mismas condiciones difíciles, pero no reciben el mismo reconocimiento ni apoyo.

La inclusión del personal administrativo y de apoyo en el esquema de incentivos no solo es una cuestión de justicia laboral, sino que también contribuiría significativamente a mejorar el funcionamiento y la cohesión dentro de las instituciones educativas. Un personal motivado y adecuadamente incentivado es esencial para el buen funcionamiento de las escuelas y para la provisión de una educación de calidad.

En resumen, el Decreto 521 de 2010 establece un marco esencial para apoyar a los docentes y directivos docentes en zonas de difícil acceso, promoviendo la equidad y la calidad educativa. No obstante, es necesario ampliar este marco para incluir a todo el personal de las instituciones educativas, asegurando que todos los trabajadores que enfrentan las mismas adversidades reciban el apoyo que merecen. Esto no solo promovería una mayor justicia y equidad, sino que también mejoraría la calidad y la cohesión de la educación en las zonas rurales más desafiantes de Colombia.

### C. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

**C-571 de 2017<sup>4</sup>** de la Honorable Corte Constitucional, en la que precisa que:

“El derecho a la igualdad está previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos que, en virtud del artículo 93 numeral 2, hacen parte del bloque de constitucionalidad. De este derecho se desprenden dos mandatos básicos: (i) otorgar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes y (ii) otorgar un trato diferente a situaciones de hecho disímiles. Como se observa, el rasgo esencial del derecho a la igualdad es que implica un juicio de comparación entre dos personas o grupos de personas. Para determinar con mayor precisión el alcance del derecho a la igualdad, la Corte ha especificado estos dos mandatos generales en cuatro reglas, a saber:

(i) debe darse un tratamiento distinto a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (ii) debe darse el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (iii) debe darse un trato paritario a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias; y (iv) debe darse un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Con el propósito

de determinar cuándo se presenta alguna de las hipótesis mencionadas antes, la Corte ha tenido en cuenta un juicio a partir de tres etapas de análisis. Primero, se debe establecer el criterio de comparación (también denominado *tertium comparationis*). Segundo, se debe definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe realmente un trato igual o diferenciado. Así, una vez establecido el criterio de comparación, debe verificarse si efectivamente existe un trato igual o un trato diferenciado o si en realidad el cargo por vulneración del derecho a la igualdad parte de una indebida comprensión o interpretación de lo que establece la medida analizada. De este juicio pueden, entonces desprenderse dos hipótesis: o los grupos o personas no son comparables a la luz del criterio de comparación y, en consecuencia, no se afecta el mandato de trato igual; o los grupos o personas sí pueden ser asimilados y, en esa medida, se presenta una afectación *prima facie* del derecho a la igualdad. Si ocurre lo segundo (si las personas o grupos pueden ser asimilados), en tercer lugar, se debe determinar si la diferencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada, análisis que varía, pues puede hacerse en intensidades distintas, teniendo como propósito salvaguardar el principio democrático y la separación de poderes, sin afectar gravemente los derechos inalienables de la persona (artículos 1º, 5º y 113 de la Constitución, respectivamente). En este sentido, la Corte ha señalado que el juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. De no proceder así (es decir, si siempre se aplicara la misma intensidad en el análisis de proporcionalidad), las competencias de los diferentes órganos del Estado, al igual que las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, podrían resultar anuladas o afectadas gravemente. Ello se debe a que, en últimas, en este paso lo que se analiza es si la diferenciación prevista por la medida analizada es o no proporcional. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido tres intensidades que pueden tenerse en cuenta para este análisis, a saber: leve, intermedia y estricta. En cada caso deberá el juez valorar las diferentes razones que concurren para fundamentar la intensidad del juicio, de acuerdo con los criterios jurisprudencialmente establecidos”.

La Sentencia C-571 de 2017 de la Corte Constitucional resalta la importancia del derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 de la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Este derecho implica otorgar el mismo trato a situaciones de hecho equivalentes y un trato diferente a situaciones disímiles. La Corte ha especificado cuatro reglas para determinar la igualdad de trato:

- 1. Tratamiento distinto a situaciones sin elementos en común.**
- 2. Mismo trato a situaciones de hecho idénticas.**
- 3. Trato paritario a situaciones con similitudes y diferencias, donde las similitudes sean más relevantes.**

<sup>4</sup> 4C-571 de 2017

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-571-17.htm>

#### 4. Trato diferente a situaciones con similitudes y diferencias, donde las diferencias sean más relevantes.

En virtud de lo anterior, es dable argumentar que el ordenamiento jurídico está dando un trato desigual a situaciones de hecho iguales. Tanto los docentes como el personal administrativo de las instituciones educativas en zonas de difícil acceso enfrentan las mismas dificultades, pero solo los docentes tienen derecho a una bonificación especial para el transporte. Esta disparidad crea una inequidad significativa, pues el personal administrativo, a pesar de enfrentar las mismas adversidades, no recibe los mismos beneficios.

Por lo tanto, el objeto de este proyecto es reconocer la bonificación a todas las personas que desempeñen sus funciones en instituciones educativas de difícil acceso, asegurando así un trato equitativo y justo. Esta medida no solo promoverá la igualdad de condiciones para todos los trabajadores de la educación, sino que también mejorará la cohesión y el funcionamiento de las instituciones educativas, contribuyendo a una educación de mayor calidad en las zonas rurales más desafiantes de Colombia.

#### IV. CONVENIENCIA

La extensión de la bonificación especial al personal administrativo de las instituciones educativas ubicadas en zonas de difícil acceso promueve la igualdad de trato. Actualmente, solo los docentes reciben esta bonificación, lo que crea una disparidad significativa dentro de las instituciones educativas, ya que todos los miembros del personal enfrentan las mismas condiciones adversas, pero no reciben el mismo reconocimiento ni apoyo. Este proyecto de ley busca corregir esta inequidad, asegurando que tanto docentes como personal administrativo sean reconocidos y compensados de manera equitativa por los desafíos adicionales que enfrentan debido a la ubicación geográfica de sus lugares de trabajo.

Un personal administrativo motivado y adecuadamente incentivado es esencial para el buen funcionamiento de las instituciones educativas. Estos trabajadores desempeñan roles cruciales en la gestión, mantenimiento y operación diaria de las escuelas. Al garantizar que todo el personal reciba los mismos beneficios, se promueve una mayor cohesión y moral dentro de la institución, lo cual puede traducirse en una mejor calidad educativa para los estudiantes. Al valorar y apoyar equitativamente a todos los trabajadores que enfrentan las mismas adversidades, se fomenta un ambiente laboral más justo y motivador.

#### V. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente Proyecto de ley, el Gobierno nacional

deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.* (Negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.*

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que

es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

**VI. CONFLICTO DE INTERESES**

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

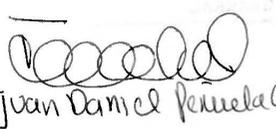
- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto

negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

<p><b>HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN</b> Representante a la Cámara por Caquetá Partido Conservador Colombiano</p>	
	
 <p>Juan Daniel Penuelas</p>	

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de Julio del año 2024

Ha sido presentado en este despacho

Proyecto de Ley            Acto Legislativo           

No. 064 Con su corres.

Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Mauricio Cuellar

SECRETARIO GENERAL

 EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA SENADOR DE LA REPUBLICA	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República Partido Conservador
---	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 067 DE 2024  
CÁMARA**

*por medio de la cual se sanciona el tráfico, fabricación y porte de fentanilo y análogos, en el territorio colombiano, se fortalece la capacidad del Estado para prevenir y controlar el consumo y tráfico de fentanilo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes Congreso de la República

**Asunto: Radicación del proyecto de ley, por medio de la cual se sanciona el tráfico, fabricación y porte de fentanilo y análogos, en el territorio colombiano, se fortalece la capacidad del Estado para prevenir y controlar el consumo y tráfico de fentanilo y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Doctor:

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, actuando en consecuencia con lo establecido por las disposiciones de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y en mi calidad de Congresista de la República de Colombia, me permito radicar ante su despacho el presente Proyecto de ley para darle el trámite pertinente ante la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

 HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá Partido Conservador	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara por Nariño Partido Conservador
--	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 067 DE 2024  
CÁMARA**

*por medio de la cual se sanciona el tráfico, fabricación y porte de fentanilo y análogos, en el territorio colombiano, se fortalece la capacidad del Estado para prevenir y controlar el consumo y tráfico de fentanilo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fortalecer la capacidad del Estado para prevenir, controlar y sancionar el tráfico, fabricación y porte de fentanilo y sus análogos. Promueve acciones efectivas de prevención y promoción de la salud en dirección del Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, los Institutos Departamentales de Salud y las Secretaría de Salud municipales y distritales.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 376 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, así:

**ARTÍCULO 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.** El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas, que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, incluyendo el fentanilo y sus análogos, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, dos (2) gramos de fentanilo, doscientos (200) gramos de droga sintética, sesenta (60) gramos de nitrato de amilo, sesenta (60) gramos de ketamina y GHB, la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de dos (2) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola, cuatro mil (4.000) gramos de droga sintética, quinientos (500) gramos de nitrato de amilo, quinientos (500) gramos de ketamina y GHB, la pena será de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión y multa de ciento veinte y cuatro (124) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán para el uso médico y científico del cannabis siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas, ya sea por el Ministerio de Salud y Protección Social o el Ministerio de Justicia y del Derecho, según sus competencias.

**PARÁGRAFO.** Las sanciones establecidas en este artículo no serán aplicables al uso del analgésico opiáceo sintético de naturaleza médica intrahospitalaria, exclusivamente destinado al alivio del dolor.

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 382 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, así:

**ARTÍCULO 382. Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos.** El que ilegalmente introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, tenga en su poder, desvíe del uso legal a través de empresas o establecimientos de comercio, elementos o sustancias que sirvan para el procesamiento de cocaína, heroína, drogas de origen sintético, analgésico opiáceo, incluyendo el fentanilo y sus análogos, y demás narcóticos que produzcan dependencia, tales como éter etílico, acetona, amoníaco, permanganato de potasio, carbonato liviano, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, diluyentes, disolventes, feniletil, piperidinil, propanamida, sustancias contempladas en los cuadros uno y dos de la Convención de Naciones Unidas contra los Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y las que según concepto previo del Consejo Nacional de Estupefacientes se utilicen con el mismo fin, así como medicamentos de uso veterinario, incurrirá en prisión de 96 a 180 meses y multa de 3.000 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 4º. Promoción de la salud y prevención del consumo de fentanilo y sus análogos.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud, en el marco de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas formulará líneas de política, estrategias, programas, acciones y procedimientos integrales para prevenir el consumo, abuso y adicción al fentanilo, opioides u otras sustancias de naturaleza similar, que asegure un ambiente y un estilo de vida saludable, impulsando y fomentando el desarrollo de

programas de prevención, tratamiento y control del consumo, abuso y adicción de la sustancia opioide.

El Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, los Institutos Departamentales de Salud y las Secretarías de Salud municipal y/o distrital deben cumplir con la obligación de desarrollar acciones de promoción y prevención frente al consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, en el marco del Plan Nacional de Salud Pública, Plan Decenal de Salud Pública, Planes Territoriales de Salud y Plan de Intervenciones Colectivas.

Tales acciones de promoción y prevención requerirán para su construcción e implementación la participación activa de todos los sectores productivos, educativos y comunitarios en las respectivas entidades de salud, junto con la Policía Nacional.

**Artículo 5º.** El Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, los Institutos Departamentales de Salud y las Secretarías de Salud municipal y/o distrital, deberán realizar las siguientes acciones:

**Diseño y ejecución de programas de prevención:** Las Entidades Territoriales deberán desarrollar programas de prevención del consumo de fentanilo dirigidos a diversos grupos de la población, con énfasis en jóvenes y adultos en situaciones de vulnerabilidad. Estos programas deberán basarse en evidencia científica y buenas prácticas, promoviendo la información veraz, la educación y la sensibilización sobre los riesgos asociados al consumo de esta sustancia.

**Colaboración interinstitucional:** Las entidades territoriales deberán promover la colaboración y coordinación con otras instituciones, tanto a nivel público como privado, para fortalecer las acciones de prevención. Esto incluye el trabajo conjunto con el sector educativo, las entidades de salud, la sociedad civil, las fuerzas del orden y otros actores relevantes.

La salud pública, la prevención y el acceso a servicios de tratamiento deben ser prioritarios en todo el territorio nacional.

Las entidades territoriales deberán tener un equipo interdisciplinario que diseñen estrategias y acompañen las acciones de sensibilización, prevención, protección, atención, frente a la salud mental y violencia en el entorno de los niños, niñas y adolescentes.

**Formación y capacitación:** Las entidades territoriales deberán implementar programas de formación y capacitación dirigidos a profesionales de la salud, educadores, personal de seguridad, la comunidad y otros actores clave. Estos programas tendrán como objetivo proporcionarles conocimientos actualizados sobre el fentanilo, sus efectos y las estrategias de prevención.

**Promoción de ambientes saludables:** Las entidades territoriales deberán fomentar ambientes

saludables en espacios públicos y privados, en particular en lugares frecuentados por jóvenes y poblaciones vulnerables. Esto puede incluir la promoción de actividades deportivas, culturales y recreativas que reduzcan los factores de riesgo asociados al consumo de fentanilo.

**Vigilancia y monitoreo:** Las entidades territoriales deberán establecer mecanismos de vigilancia y monitoreo del consumo de fentanilo en sus territorios, tanto de uso médico como no médico. Esto permitirá detectar patrones emergentes de consumo, identificar poblaciones en riesgo y ajustar las estrategias de prevención de manera oportuna.

**Acceso a tratamiento y rehabilitación:** Las entidades territoriales deberán facilitar el acceso a servicios de tratamiento y rehabilitación para las personas que presenten problemas relacionados con el consumo de fentanilo. Esto incluye la promoción de servicios de salud mental y adicciones, así como la colaboración con instituciones especializadas.

**Difusión de información:** Las entidades territoriales deberán difundir información veraz y basada en evidencia sobre el fentanilo y sus riesgos a través de campañas de comunicación y educación. Esta información deberá estar dirigida a la población en general, así como a grupos específicos en situación de riesgo.

**Artículo 6°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

 <b>HÉCTOR MAURICIO CUELLAR</b> PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá Partido Conservador	 <b>JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE</b> Representante a la Cámara por Nariño Partido Conservador
 <b>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA	 <b>GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ</b> Senador de la República Partido Conservador

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartes:

1. Contexto
2. Fundamentos jurídicos
3. Conveniencia
4. Conflicto de intereses
5. Impacto fiscal

**1. CONTEXTO**

Los opiáceos son de origen natural y los opioides son de origen sintético, los cuales se identifican como un grupo de sustancias que producen efectos

analgésicos y sedantes y se pueden clasificar teniendo en cuenta su origen o estructura química<sup>1</sup>:

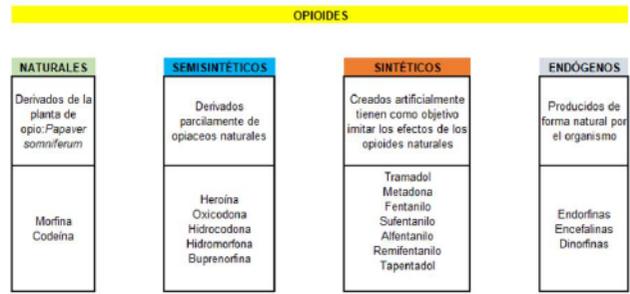


Imagen 1. Clasificación de Opioides, según su origen

En cuanto a los opioides sintéticos, generalmente tienen un uso para el dolor agudo o crónico y en programas de tratamiento de dependencia de otros opioides, por lo cual, su uso debe ser monitoreado pues genera un alto riesgo de abuso o sobredosis<sup>2</sup>.

N-(1-(2-feniletíl)-4-piperidinil)-N-fenilpropanamida es el nombre químico del fentanilo, un potente analgésico opioide sintético. Su estructura química se describe de la siguiente manera:

- “N-” indica la presencia de un átomo de nitrógeno enlazado a un grupo funcional.
- “(1-(2-feniletíl)-4-piperidinil)” se refiere a una piperidina (un anillo de cinco miembros con un átomo de nitrógeno) que tiene un sustituyente feniletíl en una de sus posiciones.
- “-N-fenilpropanamida” implica que otro grupo fenilo está unido al nitrógeno del grupo propanamida.

El fentanilo es un analgésico opiáceo sintético de excepcional potencia, se enmarca en la categoría de opioides, compuestos farmacológicos destinados primordialmente al manejo de dolencias severas y agudas. El fentanilo, con su eficacia sustancialmente superior a la morfina, otro opioide de uso común en el tratamiento del dolor, exige una administración con suma precaución, a través de dosis mínimas. Su modalidad de administración varía, incluyendo parches transdérmicos, tabletas, formulaciones inyectables, entre otras.

Además de su aplicación médica legítima, el fentanilo se ha destacado por su empleo recreativo indebido, coadyuvando a la crisis global de opioides. Esta entidad, debido a su elevada potencia y los efectos depresores en el sistema respiratorio, puede generar situaciones de extremo riesgo y, en casos graves, conllevar consecuencias mortales.

Dentro de los opioides sintéticos se encuentra categorizado el fentanilo y sus análogos, siendo sustancias de estructura química similar al fentanilo y que su producción es a menor costo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Medicina legal y ciencias forenses. 17 de junio de 2024. Consultado en:

[https://www.medicinalegal.gov.co/blog/-/blogs/aplicaciones-farmacologicas-del-fentanilo-y-potencialriesgo-de-abuso?scroll=\\_com\\_liferay\\_blogs\\_web\\_portlet\\_Blogs-Portlet\\_discussionContainer](https://www.medicinalegal.gov.co/blog/-/blogs/aplicaciones-farmacologicas-del-fentanilo-y-potencialriesgo-de-abuso?scroll=_com_liferay_blogs_web_portlet_Blogs-Portlet_discussionContainer)

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Óp., cit. Medicina legal y ciencias forenses. 17 de junio de 2024

Este fármaco empezó a desarrollarse a mediados de la década de los 60 para tratamiento en medicina humana como: el fentanilo, sufentanilo, alfentanilo y remifentanilo, y aun así en su gran mayoría de sustancias químicas pertenecientes a esta categoría no tienen uso aprobado en humanos, como el caso del carfentanilo, furanilfentanilo, valerilfentanilo, entre otros, pero que han sido detectados en el mercado ilícito de las drogas<sup>4</sup>.

Sus principales presentaciones del fentanilo y análogos, son las siguientes<sup>5</sup>:



Figura N° 1. Principales formas de presentación de fentanilo: (A) ampolleta farmacéutica; (B) sólido en polvo; (C) tableta con aspecto de oxicodona

Sin embargo, el fentanilo y sus análogos son más potentes que los opioides de origen natural y, por tanto, genera las siguientes problemáticas<sup>6</sup>:

- Uso no médico del fentanilo, alto potencial de abuso y adicción
- Sustancia más potente (entre 50 y 100 veces más) que la morfina, heroína y oxicodona
- Disponibilidad en las calles con concentraciones variables
- Mezcla de drogas, el llamado “coctel de drogas”, en donde se mezcla con sustancias como la cocaína, heroína y anfetaminas (generando sobredosis e intoxicaciones)
- Dinámica cambiante de nuevas sustancias psicoactivas asociadas a análogos del fentanilo disponible en el mercado de drogas ilícitas, pero que no se encuentran bajo el control internacional de acuerdo a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y el Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971 de las Naciones Unidas.

Sus principales causas de acciones y por ende, muerte, son las siguientes<sup>7</sup>:



Imagen 2. Mecanismo de acción y consecuencias de uso

Es importante resaltar los usos médicos que tiene el fentanilo y sus diferentes formas farmacéuticas y usos<sup>8</sup>:

FORMAS FARMACÉUTICAS	USOS MÉDICOS	OBJETIVO
Parches Transdérmicos	Manejo de dolor crónico	Alivio o manejo del dolor
Tabletas bucales o pastillas	Anestesia	Alivio o manejo del dolor
Inyecciones Intravenosas	Dolor agudo y post-operatorio	Alivio o manejo del dolor
Bombas de infusión	Cuidados Paliativos	Alivio o manejo del dolor
Lollipops o Caramelos de Fentanilo	Tratamiento de Pacientes con Tolerancia a Opioides	Debido a su alta potencia el fentanilo puede superar la tolerancia desarrollada a otros opioides

Medicina Legal, señala que en Colombia las incautaciones y eventos adversos asociados al consumo de fentanilo, se relacionan principalmente con el fentanilo farmacéutico ya que las personas pueden acceder a través de la desviación de la cadena de suministro<sup>9</sup>.

### 1.1. CONSECUENCIAS EN LA SALUD POR EL CONSUMO DE FENTANILO

El consumo de fentanilo y otros opioides puede tener consecuencias graves para la salud debido a su alta potencia y sus efectos sobre el sistema nervioso central. Algunas de las afectaciones más severas a la salud asociadas con el consumo de fentanilo son:

- **Depresión respiratoria:** El fentanilo, al ser un potente opiáceo, puede deprimir el sistema respiratorio, lo que significa que reduce la frecuencia y profundidad de la respiración. Esto puede llevar a una falta de oxígeno en el cuerpo y, en casos extremos, a la detención de la respiración, lo cual puede ser mortal.
- **Sobredosis:** Debido a la alta potencia del fentanilo, existe un riesgo significativamente mayor de sobredosis en comparación con otros opiáceos. Incluso una pequeña cantidad de fentanilo puede ser letal. Los síntomas

<sup>4</sup> Ministerio de Justicia y del derecho. Observatorio de drogas de Colombia-ODC. “Situación actual de la problemática del fentanilo y opioides sintéticos con fines no médicos en Colombia”, 2024. Consultado en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Fentanilo.pdf>

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> *Óp.*, cit. Medicina legal y ciencias forenses. 17 de junio de 2024

<sup>7</sup> *Óp.*, cit. Medicina legal y ciencias forenses. 17 de junio de 2024

<sup>8</sup> *Óp.*, cit. Medicina legal y ciencias forenses. 17 de junio de 2024

<sup>9</sup> *Óp.*, cit. Medicina legal y ciencias forenses. 17 de junio de 2024

de una sobredosis de fentanilo incluyen la disminución de la conciencia, la dificultad para respirar, la confusión y la pérdida de la capacidad de respuesta.

- **Dependencia y adicción:** El fentanilo, como otros opioides, tiene un alto potencial de generar dependencia y adicción. El uso repetido puede llevar a cambios en el cerebro que hacen que la persona necesite consumir más fentanilo para sentir los mismos efectos, lo que puede desencadenar un ciclo de consumo compulsivo y difícil de controlar.
- **Efectos cardiovasculares:** El fentanilo también puede afectar el sistema cardiovascular, causando disminución de la presión arterial y ritmo cardíaco lento. Esto puede llevar a problemas de circulación y riesgo de accidente cerebrovascular.
- **Efectos neurológicos y cognitivos:** El consumo de fentanilo puede tener efectos negativos en el sistema nervioso, lo que puede resultar en dificultades cognitivas, problemas de memoria y alteraciones en la percepción sensorial.
- **Interacciones con otras Sustancias:** El consumo de fentanilo junto con otras sustancias, como alcohol u otros medicamentos, puede aumentar el riesgo de efectos adversos y complicaciones graves.
- **Daño al hígado y riñones:** El metabolismo del fentanilo puede generar productos químicos tóxicos que afectan el funcionamiento del hígado y los riñones, lo que puede llevar a daños en estos órganos.
- **Riesgo de infecciones:** El consumo de fentanilo a través de inyecciones puede aumentar el riesgo de infecciones transmitidas por la sangre, como el VIH y la hepatitis C, especialmente si las agujas son compartidas.
- **Efectos psicológicos y emocionales:** El uso de fentanilo puede afectar negativamente la salud mental, causando problemas de ansiedad, depresión y cambios en el estado de ánimo.
- **Muerte:** En casos extremos, el consumo de fentanilo puede llevar a la muerte debido a la sobredosis, la depresión respiratoria y otras complicaciones.

En el Informe Mundial sobre las Drogas 2023 de la UNODC<sup>10</sup> el fentanilo es letal, incluso en dosis mínimas. Incluso, teniendo en cuenta que el fentanilo ha tenido su surgimiento en Estados Unidos, según la DEA tan solo 2 miligramos de fentanilo, puede causar una intoxicación fatal<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe mundial sobre las drogas 2023. Consultado en: [https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23\\_Ex-Sum\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_Ex-Sum_Spanish.pdf)

<sup>11</sup> El día Dallas. Una sola dosis de fentanilo puede ser mor-

## 1.2. CONTEXTO ACTUAL COLOMBIANO

El Ministerio de Salud y Protección Social, ha brindado una perspectiva detallada sobre el escenario complejo de las sustancias psicoactivas en Colombia, con un enfoque particular en el fentanilo, una sustancia calificada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como “el narcótico más letal del planeta”. Las estadísticas preliminares registran alrededor de 1.300 casos de consumo de drogas en 2023, con indicios de su mezcla con otras sustancias.

Según la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, en lo que va corrido de 2023, las encomiendas han tenido como destino a los departamentos de Sucre, Risaralda, Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca y Norte de Santander<sup>12</sup>.

Adicionalmente, la Policía Nacional señaló que “Al parecer, sujetos desconocidos estarían entrando a las droguerías de los hospitales a hurtar el elemento o habría una alianza con algunos integrantes del gremio de la salud para desviarlo al uso recreativo. Estas hipótesis se sostienen en denuncias recibidas por la Policía Nacional. Hay 89 alertas activas por la desaparición y el hurto de fentanilo en clínicas”<sup>13</sup>.

También, señala la Policía Nacional que los envíos provienen de Estados Unidos, Argentina, Chile, Uruguay, Ecuador y países europeos, en ampollas pues les dejaría más ganancias:



Tomado de: Entrevista de Semana a Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional<sup>14</sup>.

tal, advierten las autoridades. 18 de noviembre de 2022. Consultado en: <https://www.dallasnews.com/espanol/al-dia/dallas-fort-worth/2022/11/18/fentanilo-una-sola-dosis-puede-ser-mortal/>

<sup>12</sup> SEMANA. El fentanilo es una amenaza para Colombia: esta es la ruta de entrada de la droga al país y los desgarradores testimonios de los que caen en sus garras mortales, 16 de septiembre de 2023. Consultado en: El fentanilo es una amenaza para Colombia: esta es la ruta de entrada de la droga al país y los desgarradores testimonios de los que caen en sus garras mortales (semana.com)

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Op. cit.* SEMANA. 16 de septiembre de 2023.

El análisis expone la emergencia de nuevas sustancias sintéticas, diseñadas de manera ingeniosa por organizaciones inescrupulosas con fines puramente económicos. Estas sustancias, de diseño cada vez más sofisticado, presentan características potencialmente adictivas y avivadoras de una crisis adicional.

El contexto revela un aumento en los casos atendidos en comparación con años anteriores, destacándose el consumo predominante de marihuana entre jóvenes de 18 a 24 años, cocaína en individuos de 16 a 24 años y heroína entre los 20 y 26 años. El fentanilo, también presente en un porcentaje marginal, conforma una parte preocupante de esta realidad.

La Gobernación de Norte de Santander señaló que en el 2023, hubo unas capturas por porte de fentanilo a manos de la Policía Nacional y el Ejército Nacional, encontrándolo como adulterante de otras drogas legales, los casos particulares fueron<sup>15</sup>:

- Auxiliar de enfermería y estudiante de farmacéutica quien trabaja en urgencias de un Centro Hospitalario de Cúcuta el 17 de agosto de 2023, incautaron 98 ampollas de fentanilo.
- Un sujeto que tenía en su poder abundantes sustancias alucinógenas entre ellas, 74 ampollas de fentanilo capturado por intervención del Grupo de caballería mecanizada No. 5 e investigadores del CTI.

Según el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el informe que publicó “Situación actual de la problemática del fentanilo y opioides sintéticos con fines no médicos en Colombia”<sup>16</sup>, su Sistema de Alertas Tempranas (SAT) emitió en 2019 su alerta asociada a la incautación de 9 ampollas de fentanilo en Cali y 90 tabletas de oxicodona en Pereira, generando un riesgo de la medicina que se emplea y se encuentra en el mercado de drogas ilícitas.

Adicionalmente, señalan que, en el 2022 se emitieron las siguientes 3 alertas tempranas:

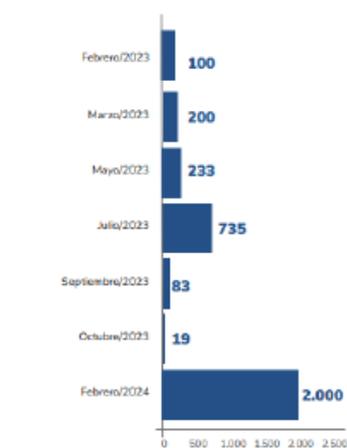
- UF-17 impregnado en muestras de estampillas de papel “blotters” en el municipio de Soacha – Cundinamarca: hallazgo proveniente de una incautación por parte de la Policía Nacional.
- $\beta$ -hidroxiofentanilo en la forma de sólido en polvo de color blanco en la ciudad de Cartagena – Bolívar: hallazgo en centro hospitalario derivado de un paciente que

presentó intoxicación posterior al consumo de una sustancia psicoactiva.

- Detección de una muestra que contenía mezcla de heroína - y p-fluorofentanilo en forma de sólido en polvo de color habano: hallazgo en el Aeropuerto El Dorado de la ciudad de Bogotá en una encomienda procedente de Estados Unidos y con destino al municipio de Itagüí - Antioquia.

Señala el Informe que, en los 3 casos anteriores, las incautaciones reportadas eran en presentación de ampollas farmacéuticas, desviadas de canales lícitos al mercado de drogas ilegales.

También, el informe indica que antes del 2018 no se registraban incautaciones, pero se registraron 36 casos de incautación de fentanilo, realizadas por la Policía Nacional durante los años 2018 a 2023, en las siguientes ciudades: Bogotá, Medellín, Pereira, Villavicencio, Cartagena, entre otras:



Gráfica N° 1. Reporte de incautaciones de unidades de ampollas de fentanilo en Colombia de febrero 2023 a febrero 2024

Tomado de: Observatorio de drogas de Colombia-ODC. “Situación actual de la problemática del fentanilo y opioides sintéticos con fines no médicos en Colombia”, 2024

Según el Observatorio de drogas de Colombia, a partir del 2023 se han presentado casos con cantidades más altas que oscilan entre las 100 y 280 ampollas de fentanilo.

Señala el Informe que, el caso más reciente se presentó en el mes de febrero de 2024 en Maicao - La Guajira, donde las autoridades incautaron 2.000 ampollas de fentanilo, configurándose como el caso más grande registrado en el país.

El Observatorio en articulación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, también realiza un análisis sobre las muertes por sobredosis con opioides en Colombia y entre el 2013 y el 2023, se reportaron un total de 30 casos de muertes asociadas al uso de fentanilo en el país y se identificó que en el 34,8% de los casos de mortalidad asociada al consumo de fentanilo, también había presencia de otras sustancias sintéticas como ketamina.

Adicionalmente, para el periodo 2021 y 2022, veintiuna (21) personas iniciaron tratamiento por trastornos que refieren uso problemático de fentanilo. Principalmente, estos casos involucran a hombres adultos con edades comprendidas entre los

<sup>15</sup> Gobernación de Santander. Respuesta derecho de petición No. 2024-08400-008693-1. 6 de junio de 2024.

<sup>16</sup> Ministerio de Justicia y del derecho. Observatorio de drogas de Colombia-ODC. “Situación actual de la problemática del fentanilo y opioides sintéticos con fines no médicos en Colombia”, 2024. Consultado en: en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Fentanilo.pdf>

27 y 40 años, quienes provienen mayoritariamente de las regiones de Bogotá y Antioquia.

### 1.3. DERECHO COMPARADO

**Estados Unidos:** El fentanilo, en los Estados Unidos, recibe la categorización de sustancia controlada de la Lista II en virtud de la Ley de Sustancias Controladas. Tal determinación implica una regulación exhaustiva de su manufactura, distribución, prescripción y posesión. Aunque su aplicación médica está destinada al manejo del dolor agudo y crónico, su presencia en el mercado ilícito ha avivado preocupaciones debido a la relación con eventos de sobredosis y fatalidades.

**Canadá:** En Canadá, la regulación del fentanilo está regida por la Ley de Drogas y Sustancias Controladas. En respuesta a la crisis de opioides, las autoridades canadienses han implementado medidas para intensificar la supervisión y regulación de los medicamentos que contienen fentanilo, así como para ampliar el acceso a tratamientos dirigidos a la adicción y a la sobredosis.

**Unión Europea:** Los países que conforman la Unión Europea ostentan regulaciones disímiles respecto al fentanilo, ya que las políticas en materia de estupefacientes varían entre los Estados miembros. Algunas naciones imponen controles rigurosos sobre el fentanilo y análogos, limitando su disponibilidad a situaciones médicas específicas, no obstante, también se han documentado instancias de abuso y comercio ilícito en la región.

**Australia:** En Australia, el fentanilo se encuentra sometido a regulaciones como sustancia controlada bajo la Ley de Sustancias y Productos Químicos Controlados. Aunque su uso está justificado en contextos médicos para gestionar el dolor, el riesgo inherente de abuso y sobredosis ha instado a una intensificación en la supervisión y regulación.

**Asia:** En diversas naciones asiáticas, el fentanilo y sus equivalentes están ilegalizados debido al riesgo que conllevan para la salud pública y su propensión al abuso. No obstante, existen informes de tráfico clandestino y fabricación encubierta de fentanilo en algunas partes de la región.

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

“**ARTÍCULO 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios

de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

El artículo 49 resalta la relevancia y la carga de responsabilidad del Estado en la prestación de servicios de salud y saneamiento ambiental como elementos de servicio público. Se garantiza a todas las personas el acceso a servicios que fomenten, salvaguarden y restablezcan la salud. Es responsabilidad del Estado estructurar, supervisar y regular la prestación de estos servicios de salud y saneamiento, con el propósito de asegurar la eficiencia, la universalidad y la solidaridad en su implementación.

En este contexto, la prevención de problemas de salud derivados del consumo de drogas, tal como se refleja en este artículo, guarda relación con la obligación estatal de ofrecer servicios de salud preventiva. La disponibilidad de servicios orientados a la promoción y salvaguardia de la salud implica que el Estado debe implementar medidas para prevenir y encarar cuestiones de salud, incluso el consumo de drogas. Esto puede abarcar campañas educativas, programas de prevención y asesoramiento destinados a las personas en situación de riesgo de consumo de drogas. Además, la implicación de la comunidad en la organización y diseño de dichos servicios puede resultar crucial para afrontar los desafíos de salud, como el abuso de sustancias, a nivel local.

Por ende, el Estado tiene la responsabilidad de establecer políticas y normativas que promuevan la prevención y el tratamiento de problemas de salud, como el consumo de drogas. La atención primaria de salud para todos los ciudadanos, mencionada en el artículo, ha de ser gratuita y obligatoria en determinadas circunstancias. Esto implica que los servicios destinados a la prevención y tratamiento de cuestiones de salud, incluyendo el abuso de drogas, deben estar al alcance de todos, sin importar su condición económica.

### 2.2. FUNDAMENTOS LEGALES

#### Ley 17 de 1973

Legislación de gran relevancia que trata sobre el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes. Su propósito fundamental es establecer normativas y sanciones más estrictas para combatir el creciente problema del narcotráfico en el país.

La ley aborda una serie de aspectos clave:

**Definiciones Claras:** La Ley 17 de 1973 define de manera precisa y detallada términos como “estupefacientes”, “narcóticos”, “sustancias psicotrópicas” y “consumo personal”, sentando las bases para una comprensión sólida de los elementos fundamentales de la normativa.

La ley establece sanciones más rigurosas para quienes cometan delitos relacionados con

estupeficientes, como el tráfico, la fabricación y el porte. Esta incluye penas de prisión considerables y multas significativas. Así mismo, se establecen mecanismos para lucha contra el microtráfico, que implica el tráfico y distribución de drogas a pequeña escala. Se imponen sanciones específicas para esta actividad ilegal.

La legislación regula el control y seguimiento de las materias primas utilizadas en la producción de drogas ilícitas, con el fin de dificultar el proceso de fabricación y limitar el acceso a estas sustancias, así mismo, la ley incorpora disposiciones orientadas a prevenir el consumo de estupeficientes, como la promoción de programas de educación y prevención en instituciones educativas y comunitarias.

La ley establece la cooperación con otros países en la lucha contra el narcotráfico, facilitando la extradición de personas acusadas de delitos relacionados con estupeficientes y la normativa señala la responsabilidad de las autoridades y las instituciones en la lucha contra el tráfico y consumo de drogas, promoviendo una colaboración efectiva entre diferentes entidades estatales.

#### **Ley 30 de 1986**

“Ley de Estupeficientes” de 1986 en Colombia es una pieza fundamental en la regulación de sustancias controladas en el país. Esta ley no solo establece qué sustancias se consideran estupeficientes o psicotrópicas, sino que también proporciona directrices claras sobre cómo el Estado debe abordar el problema del tráfico y consumo de estas sustancias. Además de la clasificación de sustancias, esta ley define las actividades ilegales relacionadas con estupeficientes, como su producción, tráfico, distribución y posesión con fines de comercialización. La ley también establece sanciones penales específicas para quienes cometen estos delitos.

#### **Ley 189 de 1995**

La Ley 189 de 1995 aborda uno de los problemas asociados con el tráfico de estupeficientes, que es el lavado de activos. El lavado de activos implica ocultar las ganancias ilícitas obtenidas a través del tráfico de drogas mediante su conversión en bienes o actividades legales. Esta ley establece medidas para prevenir y contrarrestar este delito financiero. Proporciona herramientas legales para que las autoridades rastreen y confiscen activos que se originan en actividades de tráfico de drogas, contribuyendo así a debilitar la infraestructura financiera de las organizaciones criminales involucradas en el narcotráfico.

#### **Ley 1453 de 2011**

La Ley 1453 de 2011 es una revisión importante del Código Penal colombiano con el objetivo de fortalecer la lucha contra el narcotráfico y otros delitos relacionados con drogas. Esta ley endurece las penas para los involucrados en actividades ilícitas de drogas, lo que incluye no solo a los traficantes, sino también a quienes financian estas actividades. Además, esta ley aumenta la pena

mínima para delitos relacionados con drogas y amplía las herramientas legales para la persecución y el castigo de los infractores. Su objetivo principal es disuadir a las personas de involucrarse en el tráfico de estupeficientes.

#### **Ley 1566 de 2012**

Tiene como objetivo establecer disposiciones para asegurar la atención integral a las personas que consumen sustancias psicoactivas en Colombia. Esta ley crea el premio nacional “Entidad Comprometida con la Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a Sustancias Psicoactivas”, con el propósito de reconocer y estimular los esfuerzos en la prevención de la adicción a estas sustancias.

El enfoque central de la ley es la atención integral de las personas que consumen sustancias psicoactivas, priorizando su salud y bienestar. La normativa busca establecer lineamientos y directrices para la prevención, tratamiento y rehabilitación de personas afectadas por el consumo de estas sustancias, con un enfoque de respeto a sus derechos humanos y dignidad.

La Ley 1566 de 2012 se inscribe en los esfuerzos de Colombia por abordar el problema de las sustancias psicoactivas desde una perspectiva de salud pública y derechos humanos, promoviendo la prevención, el tratamiento y la recuperación de las personas afectadas. Asimismo, busca fomentar la participación y el compromiso de diferentes entidades en la prevención del consumo, abuso y adicción a estas sustancias a través del premio nacional mencionado.

#### **Ley 1709 de 2014**

La “Ley Antidrogas” de 2014 busca un enfoque más integral en la lucha contra el tráfico de estupeficientes en Colombia. No solo se centra en la penalización, sino que también enfatiza la prevención y el tratamiento de las personas afectadas por el consumo de drogas. Esta ley establece estrategias para la identificación temprana de factores de riesgo, promoción de la salud y atención integral a personas adictas. Además, promueve la cooperación entre diferentes instituciones gubernamentales para abordar el problema de las drogas de manera más efectiva.

#### **Ley 2000 de 2019**

Esta ley regula situaciones relacionadas con el consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en contextos donde haya menores de edad presentes.

Uno de los aspectos clave de esta ley es la imposición de restricciones en lugares donde haya menores. En estos lugares, como parques, colegios, centros deportivos y otros espacios frecuentados por jóvenes, se prohíbe el consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas. Esta medida busca reducir la exposición de los menores a estas sustancias y crear un entorno más seguro para su desarrollo.

En cuanto a las sanciones, la ley establece penas más severas para aquellas personas que sean

sorprendidas consumiendo, portando o distribuyendo sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad. Estas sanciones pueden incluir multas y medidas correctivas, con el objetivo de desincentivar estas conductas y salvaguardar a los menores.

Así mismo, promueve acciones dirigidas a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas entre los jóvenes. Estas acciones pueden abarcar desde campañas educativas hasta programas de sensibilización y estrategias para aumentar la conciencia en la sociedad sobre los riesgos asociados con el consumo temprano de estas sustancias.

La modificación del Código de la Infancia y la Adolescencia refuerza la importancia de proteger a los menores de cualquier influencia negativa, incluyendo el contacto con sustancias psicoactivas. La ley busca preservar su bienestar y desarrollo integral.

### 2.3. CONVENCIONES Y TRATADOS

#### Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

Este tratado internacional establece un marco para la regulación de las drogas y sustancias estupefacientes. La adopción de Colombia a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes es un reflejo del compromiso del país en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y la regulación de sustancias controladas. Al ser parte de este tratado internacional, Colombia se compromete a tomar medidas para prevenir y combatir el tráfico de drogas, así como a regular la producción y distribución de estupefacientes. Además, el país se compromete a garantizar el acceso a los estupefacientes con fines médicos y científicos legítimos, al tiempo que se controla su desvío hacia el mercado ilícito. La adopción de esta convención es parte de los esfuerzos de Colombia para fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra el problema global de las drogas y proteger la salud pública.

La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes persigue como su objetivo primordial salvaguardar la salud y el bienestar de la sociedad a través de la regulación del uso de sustancias estupefacientes. Entre sus principales enfoques de protección a la salud se incluyen:

En primer lugar, se establecen medidas con el propósito de supervisar la producción, fabricación y distribución de sustancias estupefacientes. El objetivo es prevenir su desvío hacia el mercado ilegal y asegurar su acceso legítimo para aplicaciones médicas y científicas.

Además, se busca la prevención del abuso y la dependencia de estas sustancias mediante la implementación de programas orientados a prevenir, tratar y rehabilitar. Se fomenta la educación y la concienciación acerca de los riesgos asociados al consumo de estas sustancias.

La convención también impulsa la colaboración internacional entre naciones para combatir el tráfico ilícito de drogas y los problemas derivados del

consumo. Los países se comprometen a intercambiar información, experiencias y prácticas efectivas, además de cooperar en la extradición de individuos involucrados en actividades ilícitas.

Igualmente, se reconoce la importancia de asegurar un acceso adecuado a las sustancias estupefacientes con fines legítimos en el ámbito médico y científico. Se establecen procedimientos para su utilización y distribución regulada, garantizando su disponibilidad para aquellos que las necesiten, al mismo tiempo que se previene su uso indebido y desvío.

En resumen, la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes tiene como propósito principal resguardar la salud pública por medio de la regulación del consumo de sustancias estupefacientes. Sus pilares fundamentales abarcan el control de la producción y distribución, la prevención del abuso y la adicción, la colaboración internacional y el acceso regulado con fines médicos y científicos.

#### Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988

Este tratado complementa la Convención Única de 1961 y se centra específicamente en el tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas. Colombia, como parte de este convenio, se compromete a prevenir y combatir el tráfico de drogas, a través de medidas de cooperación internacional, como la extradición de personas involucradas en actividades ilícitas y el intercambio de información y experiencias con otros países. Además, la convención promueve el decomiso de activos derivados del tráfico de drogas y la adopción de medidas para prevenir el lavado de dinero relacionado con estas actividades.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, adoptada en 1988, es un tratado global diseñado para abordar el desafío del comercio ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas. Su objetivo principal es fortalecer la colaboración internacional para enfrentar eficazmente esta problemática, al mismo tiempo que establece medidas más rigurosas para prevenir y sancionar estas acciones indebidas.

La convención provee definiciones precisas de lo que constituye el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Los países que son parte del acuerdo se comprometen a tipificar estas acciones como delitos de carácter penal, estableciendo sanciones adecuadas para los infractores.

Uno de los aspectos fundamentales de la convención es que los países miembros adopten medidas de control más rigurosas en relación con las sustancias químicas empleadas en la manufactura de drogas ilegales. Esto busca dificultar la producción encubierta de estos compuestos.

La convención resalta la importancia de la colaboración entre naciones para prevenir y combatir el comercio ilícito. Los países se comprometen a intercambiar información y a colaborar en investigaciones, además de ofrecer asistencia

mutua en la extradición de individuos acusados de participar en tráfico ilícito.

Un componente crucial de la convención insta a los países a implementar medidas encaminadas a confiscar y decomisar los beneficios económicos derivados del comercio ilegal de drogas. Esto busca privar a los traficantes de las ganancias obtenidas a partir de estas acciones.

La convención establece regulaciones para controlar los precursores químicos utilizados en la manufactura de drogas. Los países se comprometen a vigilar y limitar la producción y distribución de estas sustancias.

Además, la convención incentiva la implementación de medidas de seguridad en el comercio internacional de sustancias controladas, incluyendo el fortalecimiento de los controles aduaneros.

En resumen, la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas representa un instrumento de alcance global que busca consolidar la colaboración internacional en la lucha contra el comercio ilegal de drogas y sustancias psicotrópicas. A través de definiciones precisas, medidas de control más rigurosas, cooperación internacional y otros mecanismos, la convención persigue reducir significativamente el alcance y el impacto de estas actividades ilícitas.

### **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000**

Este tratado tiene como objetivo abordar la delincuencia organizada a nivel internacional, incluyendo el tráfico ilícito de drogas. Colombia, como parte de este convenio, se compromete a tomar medidas para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de drogas, a través de la cooperación internacional, la adopción de leyes y políticas adecuadas y el fortalecimiento de los mecanismos de control y represión. Además, este tratado promueve la colaboración entre los países en la investigación y persecución de los delitos relacionados con la delincuencia organizada transnacional.

Estos tratados internacionales reflejan el compromiso de Colombia y la comunidad internacional en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada. Al participar en estos convenios, Colombia busca fortalecer su capacidad para prevenir y combatir el tráfico de drogas, así como para promover la cooperación con otros países en la lucha contra este problema global.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en 2000, es un tratado internacional diseñado para enfrentar la creciente amenaza de la delincuencia organizada que opera a través de las fronteras nacionales. Su objetivo primordial es fortalecer la cooperación entre países para combatir y prevenir una variedad de formas de delincuencia transnacional, como el tráfico de personas, el tráfico ilícito de

migrantes, el comercio de armas de fuego, la trata de personas y otros tipos de crimen organizado que tienen alcance global.

Esta convención busca facilitar la colaboración entre países en lo que respecta a la investigación, enjuiciamiento y extradición de individuos involucrados en delitos transnacionales. Algunos aspectos destacados de la convención incluyen definiciones claras de los delitos transnacionales que abarca y la responsabilidad de los países para castigar adecuadamente estos delitos.

Además, se insta a los países a tomar medidas preventivas para evitar la ocurrencia de delitos transnacionales y para proteger a las víctimas de estos delitos, especialmente en casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

La promoción de la colaboración internacional es otro aspecto fundamental de la convención. Esto se logra mediante el intercambio de información, la asistencia mutua en investigaciones y enjuiciamientos, y la extradición de personas acusadas de cometer delitos transnacionales.

Asimismo, la convención exhorta a los países a tomar medidas para confiscar y decomisar los activos derivados de la delincuencia transnacional, con el propósito de privar a los delincuentes de sus ganancias y desincentivar sus actividades ilícitas.

La protección de testigos y colaboradores que desempeñan un papel crucial en la investigación y enjuiciamiento de delitos transnacionales también se considera en la convención.

Finalmente, la convención reconoce las diferencias en la capacidad de los Estados para implementar estas medidas y establece disposiciones para brindar asistencia técnica y fortalecimiento institucional.

En resumen, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 busca fortalecer la cooperación internacional para abordar la delincuencia organizada que cruza fronteras nacionales. A través de definiciones precisas, medidas preventivas y de protección, colaboración internacional y otras disposiciones, la convención aspira a combatir de manera efectiva la delincuencia organizada transnacional y reducir su impacto en la seguridad y el bienestar a nivel mundial.

### **3. CONVENIENCIA**

Tiene como objetivo principal combatir el tráfico, fabricación y porte de fentanilo en Colombia, así como fortalecer las medidas de prevención y control relacionadas con el consumo y tráfico de esta sustancia. El proyecto busca abordar el riesgo que representa el fentanilo, una sustancia altamente peligrosa y potencialmente adictiva, para la salud pública y la seguridad en el país.

Las principales conveniencias de este proyecto de ley son las siguientes:

**Enfrentamiento al tráfico de fentanilo:** El fentanilo es una sustancia opioides extremadamente

potente y peligrosa que puede causar dependencia y muertes por sobredosis. El proyecto busca sancionar severamente el tráfico, fabricación y porte de esta sustancia para reducir su circulación en el país y disuadir a los involucrados en actividades ilegales relacionadas con el fentanilo.

**Prevención y promoción de la salud:** El proyecto busca fortalecer la capacidad del Estado para prevenir y controlar el consumo de fentanilo a través de acciones efectivas de promoción y prevención de la salud. Esto implica campañas educativas, estrategias de sensibilización y la colaboración con entidades de salud a nivel nacional y local para informar a la población sobre los riesgos y efectos nocivos del consumo de fentanilo.

**Sanciones agravadas:** El proyecto propone modificaciones al Código Penal para aumentar las sanciones relacionadas con el tráfico, fabricación y porte de fentanilo. Estas sanciones más rigurosas buscan disuadir a los individuos involucrados en actividades ilegales relacionadas con esta sustancia y garantizar una respuesta eficaz por parte del sistema de justicia.

**Colaboración interinstitucional:** El proyecto promueve la colaboración entre diferentes entidades estatales y actores relevantes, como la Policía Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y otros, para llevar a cabo acciones coordinadas y efectivas en la prevención, control y sanción del consumo y tráfico de fentanilo.

**Atención integral:** El proyecto destaca la importancia de brindar atención integral a las personas afectadas por el consumo de fentanilo, incluyendo programas de tratamiento y rehabilitación. Además, se promueve la formación y capacitación de profesionales de la salud y otros actores clave para abordar esta problemática de manera efectiva.

En ese sentido, es importar tener un enfoque desde varias disciplinas para poder contrarrestar esta problemática que cobra vidas, día a día. Dentro de estas medidas, encontramos la necesidad de mayor vigilancia y control del fentanilo médico con prescripción médica, educación para la reducción del consumo, monitoreo y tratamiento de las personas consumidoras, desde una óptica de una articulación de los diferentes niveles de gobiernos e institucional.

#### 4. CONFLICTO DE INTERESES

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

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña.

Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica

**5. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *“Análisis del impacto fiscal de las normas”*. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

***“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes***

*públicos y el principio democrático”*. (Negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido, resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”*.

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro, que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la Honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

 <b>HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN</b> Representante a la Cámara por Caquetá Partido Conservador	 <b>JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE</b> Representante a la Cámara por Nariño Partido Conservador
 <b>EFRAÍN JOSE CEPEDA SARABIA</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA	 <b>GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ</b> Senador de la República Partido Conservador

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de Julio del año 2024  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley          Acto Legislativo           
 No. 067 Con su correspondiente  
 Exposición de motivos, suscrito Por:         

SECRETARIO GENERAL

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2024  
CÁMARA**

*por medio del cual se reconoce al río Saldaña, su cuenca y afluentes hídricos como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., julio de 2024

Presidente

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Cámara de Representantes

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

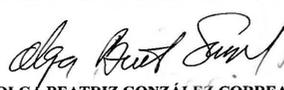
Cámara de Representantes

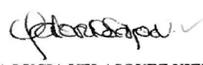
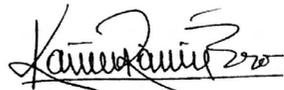
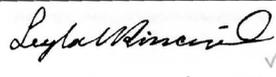
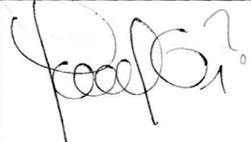
**Asunto: Presentación del proyecto de ley,**  
*por medio del cual se reconoce al río Saldaña, su cuenca y afluentes hídricos como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.*

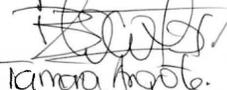
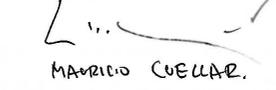
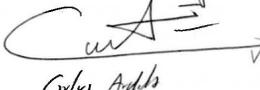
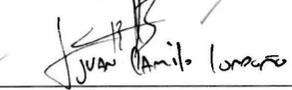
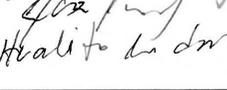
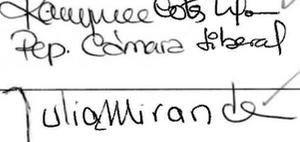
En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley “*por medio del cual se reconoce al río Saldaña, su cuenca y afluentes hídricos como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones*”, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

De las y los honorables Congresistas,

 OLGA BEATRIZ GONZÁLEZ CORREA Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano X	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
---	--

 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 Carmen Ramírez Boscán Representante a la Cámara Curul Internacional
 SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Polo Democrático - Pacto Histórico	
	

 Álvaro Cordero Partido Liberal - Slder	
 Martha Lisbeth Alfonso J. Tolima	 Andro Calle
 Dolores	 Wilmar Castellanos P. Verde
 Jaime	 Pedro Sotelo Partido Histórico Bogotá
 Cámara Bogotá.	 MARIO CUELAR.
 Carlos Andrés	 Hector Chaparro
 Eimer Pede Rep. Cauca P.H.	 Juan Camilo Lora
 Healy	 Julián Miranda

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2024  
CÁMARA**

*por medio del cual se reconoce al Río Saldaña, su cuenca y afluentes hídricos como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reconocer al río Saldaña, su cuenca y sus afluentes como una entidad sujeta de derechos. Esta designación busca garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración de

estos ecosistemas hídricos. Las responsabilidades derivadas de este reconocimiento recaerán en el Estado, así como en las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del río Saldaña. Además, se fomentará la participación activa de la sociedad civil y las organizaciones ambientales en la implementación y monitoreo de las acciones correspondientes.

**Artículo 2º. Reconocimiento.** Reconocer al río Saldaña, su cuenca y sus afluentes como una entidad sujeta de derechos, con el propósito de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades serán asumidas por el Estado, así como por las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

**Artículo 3º. Representantes legales.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible o la entidad que lo sustituya, junto con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Saldaña, designarán cada uno un (1) representante. La representación legal del río Saldaña estará a cargo de estos tres delegados, quienes serán responsables de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos del río.

**Parágrafo 1º.** Los representantes mencionados en el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años. Podrán ser reelegidos por una única vez por un período igual al anterior.

**Parágrafo 2º.** El Representante Legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo 3º.** El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Saldaña se realizará de conformidad con el reglamento que el Gobierno nacional expida y socialice dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, en coordinación con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Saldaña.

**Artículo 4º. Comisión de Guardianes del río Saldaña.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y los Representantes Legales del río Saldaña, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del río Saldaña. Esta comisión estará conformada obligatoriamente por la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) y delegados de la Gobernación del Tolima, quienes deberán participar y cooperar de forma activa en la Comisión.

La Comisión también deberá incluir a todas las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad

civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Saldaña., su cuenca y afluentes.

**Parágrafo 1º.** Los Representantes Legales del río Saldaña, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Cortolima, definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a dos (2) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 5º. Plan de protección.** La Comisión de Guardianes del río Saldaña, conformada por los Representantes Legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del río Saldaña, su cuenca y sus afluentes. Este plan incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal, así como la prevención de daños adicionales en la región. El plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

**Parágrafo 1º.** El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes mencionada en el artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) del río Saldaña. Contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del río Saldaña, su cuenca y sus afluentes.

**Parágrafo 2º.** La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el departamento del Tolima y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima).

**Parágrafo 3º.** El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia. Tendrá una vigencia de diez (10) años.

**Artículo 6º. Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de Guardianes del río Saldaña.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con la Comisión de Guardianes del río Saldaña, presidida por los Representantes Legales del mismo, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de manera democrática y participativa. Este reglamento tendrá como objetivo la conservación y protección del río Saldaña, su cuenca y sus afluentes, así como la tutela y salvaguarda de sus derechos conforme al Plan de Protección elaborado.

**Parágrafo.** La Comisión de Guardianes del río Saldaña presentará un informe semestral a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, incluyendo los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección.

**Artículo 7°. Acompañamiento permanente.** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo.

Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. a Cortolima, a la Comisión de Guardianes del río Saldaña y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

**Artículo 8°. Asignaciones presupuestales.** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la entidad que lo sustituya, al departamento del Tolima y a Cortolima, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

**Artículo 9°. Evaluación y revisión periódica.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Comisión de Guardianes del río Saldaña y Cortolima, realizará evaluaciones periódicas del cumplimiento de la presente ley y la efectividad del Plan de Protección del río Saldaña, su cuenca y afluentes. Estas evaluaciones se llevarán a cabo cada tres (3) años y podrán incluir consultas públicas con las comunidades étnicas y campesinas afectadas. Basándose en los resultados de estas evaluaciones, se podrán realizar ajustes al Plan de Protección para asegurar su eficacia continua en la conservación y protección del ecosistema del río Saldaña.

**Artículo 10. Fomento a la Investigación Científica.** El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en colaboración con universidades y centros de investigación, impulsará la realización de estudios científicos y proyectos de investigación orientados a mejorar el conocimiento y la gestión del río Saldaña, su cuenca y afluentes. Se destinarán recursos para la financiación de investigaciones que contribuyan al desarrollo de prácticas sostenibles y a la mitigación de impactos ambientales en la región.

**Artículo 11. Participación Ciudadana.** Se establecerán mecanismos efectivos para la participación activa de la sociedad civil, las comunidades étnicas y campesinas, así como de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, en la implementación y seguimiento de las acciones contempladas en la presente ley. Se promoverán espacios de diálogo y consulta pública para asegurar la inclusión de diferentes perspectivas y conocimientos locales en la gestión ambiental del río Saldaña.

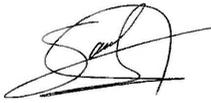
**Artículo 12. Monitoreo Ambiental.** Se establecerá un programa continuo de monitoreo ambiental del río Saldaña, su cuenca y afluentes. Este programa será coordinado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en colaboración

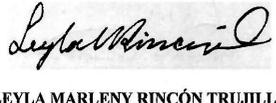
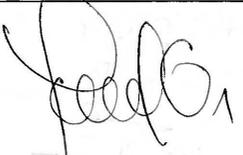
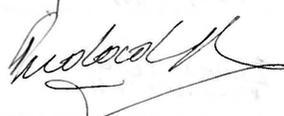
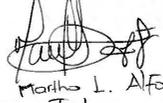
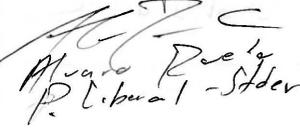
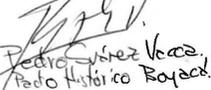
con Cortolima y otras entidades pertinentes. Se realizarán mediciones periódicas de calidad del agua, niveles de contaminación, biodiversidad acuática y cambios en los ecosistemas ribereños. Los resultados del monitoreo se divulgarán públicamente y servirán como base para la toma de decisiones informadas en la gestión del recurso hídrico.

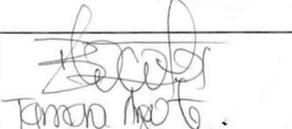
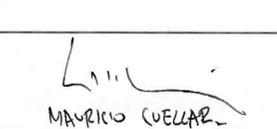
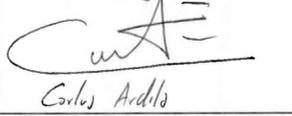
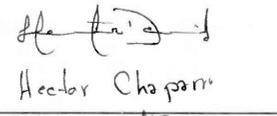
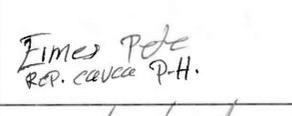
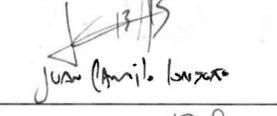
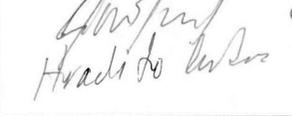
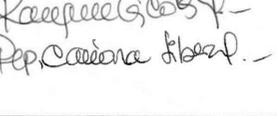
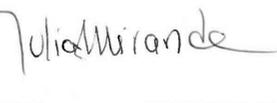
**Artículo 13. Evaluación de Impacto Ambiental.** Toda actividad humana que pueda tener impacto significativo en el río Saldaña, su cuenca o afluentes deberá someterse a una evaluación de impacto ambiental rigurosa y transparente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los criterios y procedimientos para estas evaluaciones, asegurando la participación pública y la consideración de los efectos acumulativos de proyectos en el medio ambiente.

**Artículo 14. Vigencia y derogaciones.** La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente.

 <b>OLGA BEATRIZ GONZÁLEZ CORREA</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 <b>GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN</b> Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 <b>SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 <b>ERMES EVELIO PETE VIVAS</b> Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS

 <b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara por el Huila Polo Democrático - Pacto Histórico	
	
	 Mario L. Alfonso Tolima
 Partido Liberal - Slder	 Andrés Culló.
 Dolores Torres	 Wilmer Castellanos P. Varela
	 Pedro Suárez Vaca, Pacto Histórico Boyacá

 Tania Agudo	 MAURICIO CUELLAR
 Carlos Ardila	 Hector Chaparrin
 Fimes Pede REP. CAUCA P.H.	 Juan Amilo Lopez
 Hradis de Torres	 Pep. Cecilia Diaz
	 Julia Miranda

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartes:

1. Objeto del Proyecto de ley
2. Justificación de la iniciativa
  - 2.1. Geografía río Saldaña
  - 2.2. Área de influencia
  - 2.3. Situación actual
  - 2.4. Impactos sociales
  - 2.5. Objetivos de Desarrollo Sostenible
3. Fundamentos normativos
  - 3 .1. Disposiciones constitucionales
  - 3.2. Jurisprudencia constitucional
  - 3.3. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia
4. Conflictos de intereses
5. Impacto fiscal
6. Referencias

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración del río Saldaña, su cuenca y afluentes, mediante su reconocimiento como entidad sujeta de derechos; con el fin de proteger y conservar los ecosistemas que allí se encuentran; quienes se han visto afectados e impactados de manera negativa por actividades humanas tales como: la minería ilegal; que usa el mercurio, para la recuperación de oro dentro del lecho de río, playas, playones y áreas de inundación; la captación en grandes cantidades de material de construcción como: arena y gravas.

**2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

La importancia de esta iniciativa legislativa radica en proteger y conservar el cuerpo de agua más grande del departamento, mediante el cual se ha dado la evolución de la sociedad y de la naturaleza.

Sin su protección y peor aún sin su existencia no se podría dar la producción de alimentos, ni los procesos biológicos que dan paso a la existencia de innumerables especies animales y vegetales. El departamento del Tolima es reconocido por su amplia riqueza hídrica, que se da, principalmente debido a su ubicación geográfica, su suelo situado entre las cordilleras Central y Oriental, lo hacen especial; el abundante brillo solar que se da a lo largo del año, los suelos volcánicos con disponibilidad de minerales y nutrientes; los climas: frio, templado, cálido, páramo e, incluso, glacial hacen a este departamento una joya escondida. Todas las condiciones descritas anteriormente, han conjugado para que en estas tierras broten productos agrícolas con cualidades únicas como el arroz y el café.

Por otro lado, la localización del departamento del Tolima, le da la ventaja, de contar con un abanico de paisajes y escenarios naturales que en su mayoría están entorno a un cuerpo de agua. Actividades como el turismo de naturaleza, el avistamiento de aves, el excursionismo, trekking o senderismo, se han visto afectadas por la ejecución indebida de diferentes actividades, por culpa del ser humano.

Dicho lo anterior, con esta iniciativa además de conservar y proteger la cuenca del río Saldaña, se busca impulsar indirectamente otros sectores: la agroindustria, el turismo, la economía, la salud ambiental y en sí, la calidad de vida de los Tolimenses.

**2.1 Geografía Río Saldaña**

El río Saldaña es el río más grande del departamento del Tolima, abarcando una cuenca de aproximadamente 370.000 hectáreas, 9.800 km<sup>2</sup>, que equivale al 41,5% de área departamental; nace en el páramo Santo Domingo entre Parques Nacionales Naturales: Las Hermosas y Nevado del Huila, dos áreas protegidas que se destacan por su biodiversidad y belleza escénica. El río Saldaña nace en la parte alta de la Cordillera Central, en zona de páramo, a una altura de 3.7000 m.s.n.m., en límites de Planadas y Rioblanco. (Departamento del Tolima, 2019). La longitud del cauce principal es de 205.5 kilómetros, hasta desembocar en el río Magdalena a una altura de 272

m.n.s.m. Desde sus nacientes en estas zonas montañosas, el río Saldaña fluye a través de variados paisajes antes de desembocar en el río Magdalena, el principal río de Colombia. El río Saldaña, recibe, entre otros, los siguientes afluentes: Amoyá, Atá, Siquila, Mendarco, Candelarito, Cucuana, Anamichú, Lemaya, Ortega, Pole, San Antonio, San Jorge, Tetuán, Cambrín; (El Tiempo, 2009) Por otro lado, el río Saldaña es el principal abastecedor de agua para la producción de arroz, algodón, energía eléctrica y materiales de construcción. Dado los volúmenes de producción de estos bienes y servicios, el Tolima es considerado como una de las despensas más importantes del país.

El río Saldaña no solo es vital por su extensión, sino también por los múltiples beneficios que ofrece al departamento del Tolima, pues su caudal conecta

con la desembocadura de la bocatoma; el cual suministra los recursos hídricos al cultivo de arroz con una extensión aproximada de 19.342 ha y demás áreas agrícolas como café y algodón. Además, el río es una fuente crucial de abastecimiento de agua para consumo humano y uso industrial. (Parques Nacionales Naturales, 2016).

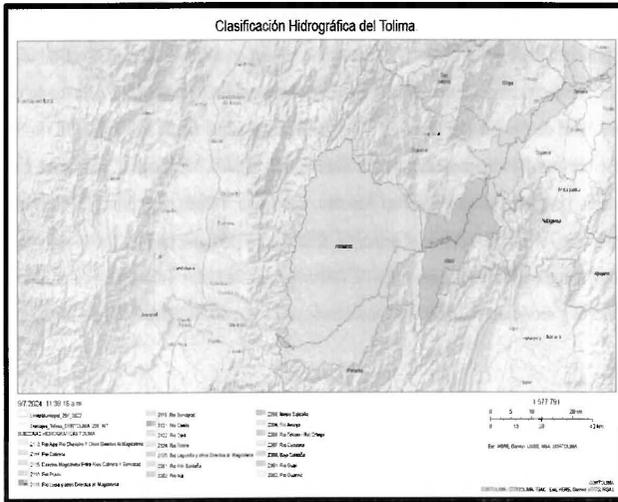


Imagen 1 Clasificación Hidrográfica del Tolima

Hidrográficamente, el río Saldaña presenta una diversidad ecosistémica a lo largo de su recorrido, sus aguas albergan una variedad de especies de peces, anfibios, reptiles, aves, mamíferos, entre otros. convirtiéndolo así, en un recurso importante para la pesca artesanal y deportiva, donde los bosques ribereños asociados al río también contribuyen a la regulación del clima local, la conservación de la biodiversidad y la protección contra la erosión de suelos.

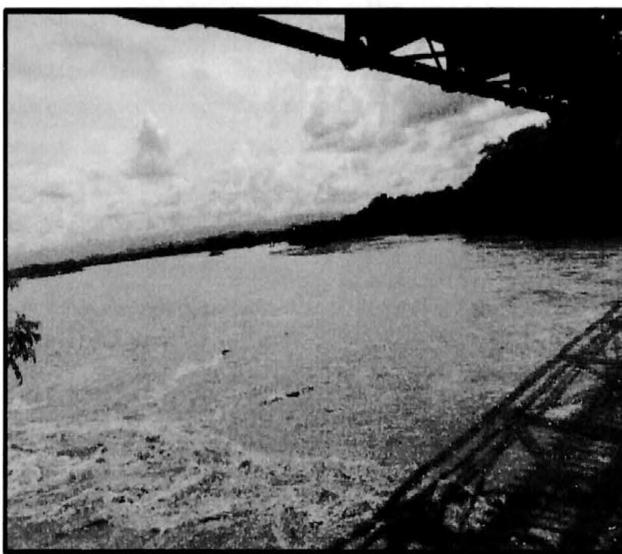


Imagen 2 Río Saldaña

**2.2 Caracterización Ambiental Cuenca Río Saldaña**

A lo largo de la cuenca del río Saldaña, se encuentran ecosistemas como: **Zonobioma Tropical Alternohigrico**, **Zonobioma Húmedo Tropical** Coberturas de tierra, entre las cuales se encuentran territorios artificializados, agrícolas, bosques y áreas seminaturales. (HOLCIM, 2023)

En el medio biótico se encuentran las siguientes especies:

**2.2.1 Flora**

<b>Fabaceae:</b> Es considerada una de las familias más diversas debido a su gran variabilidad morfológica, fisiológica y	<b>Bignoniaceae:</b> Árboles, arbustos o trepadoras leñosas, rara vez herbáceas; zonas glandulares con frecuencia presentes entre
---	---

ecológica que presentan las especies que la integran (Azani et al., 2017). La principal característica es la presencia de un fruto conocido como legumbre. Es la familia que presenta mayor riqueza.



Imagen 3 Fabaceae

los peciolo y rara vez en el ápice del peciolo; escamas de las yemas axilares frecuentemente pseudoestipulares o algunas veces foliáceas. Hojas por lo general opuestas, palmeadas o pinnado compuestas, algunas veces simples, el foliolo terminal con frecuencia reemplazado por un zarcillo; con cinco especies en cinco géneros.

**Moraceae:** Plantas bien conocidas como el higo, banyan, fruto del pan, jackfruit, mulberry, y naranjo de los osages, que presenta el registro de cinco especies que corresponden a tres géneros.

**Capparaceae:** Son matojos, arbustos, o árboles, siempreverdes o caducifolios, generalmente no espinosos, glabros o con pubescencia de tricomas o escamas; cuenta con cuatro especies y Malvaceae y Meliaceae con tres especies cada una. Estas últimas tres familias, agrupan los registros en 3 géneros respectivamente.

**2.2.2 Anfibios**

- **Leptodactylidae** con la especie *Leptodactylus fuscus*; rana picuda es una especie de rana de la familia Leptodactylidae, que actualmente se encuentra en conservación.



Imagen 4 *Leptodactylus fuscus*

**2.2.3 Reptiles**

- **Colubridae:** Los **colúbridos o culebras verdaderas (Colubridae)** son una familia de serpientes. Incluye aproximadamente unas mil ochocientas especies. Tienen una distribución cosmopolita. Con las familias: *pseudoboa newwedii*, *Leptodeira septentrionalis* y *Chironius bicarinatus*.

- **Teiidae:** Una familia de saurópsidos (reptiles) escamosos que incluye lagartijas de cuerpo alargado, miembros bien desarrollados. provistas de escamas granulares dorsales, y las placas ventrales grandes, rectangulares; la cabeza tiene placas grandes; presente con estas dos especies. *Holcosus festivus* y *Ameiva ameiva*. (HOLCIM, 2023)

**2.2.4 Aves**

La cuenca del río Saldaña alberga una gran variedad de Paseriformes o aves de percha y especies de las familias Trochilidae, Falconidae y Psittacidae, por otro lado, se encuentran, dos especies endémicas: atrapamoscas apical *Myiarchus apicalis* y eufonía frentinegra, *Euphonia concinna*.



Imagen 5 *Myiarchus apicalis*



Imagen 6 *Euphonia concinna*

Adicionalmente, dentro de la cuenca del río Saldaña, se encuentran: especies endémicas, como el anfibio *Leptodactylus colombiensis* y la especie de reptil *Anolis tolimensis*.

**2.2.5 Mastofauna**

El venado *M. zetta* es una especie endémica para Colombia, la cual solo cuenta con registros en los departamentos de Tolima y Antioquia en la cordillera central y en los valles interandinos. Adicionalmente se encuentra, la nutria *L. longicaudis* quien actualmente, se encuentra reportada como vulnerable (VU) por la resolución 1912 de 2017 (MADS, 2017) debido al decrecimiento de su población. *La guagua C. paca* y el venado *M. zetta* son especies de importancia económica para las comunidades indígenas y campesinas que suelen utilizarlas como fuente de proteína (Navarro & Muñoz, 2000). A su vez estas dos especies son importantes flujos de energía en los ecosistemas ya que por sus hábitos de frugivoría y herbivoría transfieren energía a felinos o caninos de gran tamaño que las prendan (como el puma o el jaguar entre otros). Finalmente, las comunidades campesinas e indígenas suelen utilizar el armadillo *D. novemcinctus*, para aliviar afecciones respiratorias en las personas y como fuente de proteína en comunidades alejadas de los centros poblados. (HOLCIM, 2023)

**2.2.6 Ecosistemas acuáticos**

El río Saldaña cuenta con presencia de algas perifíticas, *Bacillariophytas*, las cuales son reconocidas mundialmente como indicadores de contaminación orgánica y eutrofización; poseen amplia distribución, son excelentes indicadores por su alta tasa reproductiva, y presentan una respuesta

rápida a los cambios de las condiciones de los cuerpos de agua, así mismo poseen una pared de sílice resistente a los daños causados por la remoción.

**2.2.7 Peces**

Characiformes, *Creagrutus brevipinnis* y *Astyanax* sp son algunas de las especies representativas de esta cuenca del departamento del Tolima. Por otro lado, también existe presencia de especies como: *Prochilodus magdalenae* (Bocachico), *Pimelodella macrocephala* (Picalón), *nicuro* (*Pimelodus yuma*) y *Pimelodus grosskopfii* (capaz), quienes se encuentran en estado vulnerable y adicionalmente poseen una gran importancia económica y pesquera.

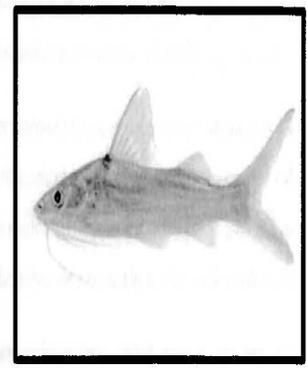


Imagen 8 *Pimelodus yuma*

**2.2.8 Ecosistemas lénticos**

Fitoplancton, zooplancton, perifiton, macroinvertebrados acuáticos y macrófitas.

**2.3 Área De Influencia**

El río Saldaña; siendo esta la corriente superficial más importante para el municipio, abasteciendo desde el oeste hasta el este a través de sus diferentes quebradas, siendo los más importantes Malnombre, Arenosa, El Laurel. Chicora. Doyare. Papagalá, La Mantecosa y algunos pequeños drenajes que por lo general son intermitentes.

Por otro lado, el río Saldaña conecta con otros importantes ríos de la región, como el río Cabrera y el río Atá, formando una compleja red hidrográfica que es crucial para la agricultura, la ganadería y el suministro de agua potable para las comunidades locales. En su recorrido, influye en diversos municipios: Rioblanco Chaparral, Planadas, Ortega. San Antonio, Roncesvalles, Rovira. Valle de San Juan, Guamo, Saldaña, y Ataco; incluyendo a Natagaima y Coyaima, contribuyendo en el riego de vastas zonas agrícolas, destacándose especialmente en el cultivo de arroz.

**2.4 Situación Actual**

De acuerdo con los Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) y los estudios realizados por la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), se han identificado diversas problemáticas y oportunidades para la gestión del río Saldaña. Entre los principales desafíos se encuentran la contaminación por agroquímicos, la deforestación en las zonas de recarga hídrica por actividades vinculadas con la

minería. pues se estima que. en esta cuenca, el 40% (cerca de 150.000 hectáreas) han sido removidas de manera incontrolada, condición que afecta los servicios ecosistémicos asociados al río (Argos, 2021).

De este modo, existe la necesidad de implementar estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos hídricos, implementando iniciativas que consigan no solo preservar el caudal y la calidad del agua del río Saldaña, sino también asegurar que los servicios ecosistémicos que ofrece sean sostenibles a largo plazo para las comunidades y los ecosistemas que dependen de él.

Sin embargo, a pesar de las amenazas el río Saldaña y sus afluentes juegan un papel crucial en la sostenibilidad ambiental y económica de la región del Tolima, pues las quebradas que lo alimentan y los ríos con los cuales se conecta forman una red hidrográfica vital que requiere una gestión cuidadosa y responsable para garantizar su preservación y aprovechamiento sostenible.

El fenómeno más crítico es la contaminación de las aguas ya que no cuentan con pozos sépticos ni sistemas de alcantarillados o manejo de aguas, al igual que la caza indiscriminada, la falta de alimentos para el autoconsumo en la gran mayoría de los predios, la presencia de plagas en los cultivos de producción. la red eléctrica y vías de penetración a las veredas. Igualmente, la poca cobertura vegetal en sus quebradas, que son afluentes del río Saldaña.

## 2.5 Impactos Sociales

### 2.5.1 Impactos positivos

Con respecto a la red de acueducto del río Saldaña, se destaca que este abastece a los municipios de Purificación, Coyaima, Prado, y Natagaima, al ser su fuente principal de agua para el consumo humano y otros usos esenciales. Frente a los acueductos veredales es necesario destacar a la subcuenca del río Amoyá, estableciendo que existen 69 acueductos municipales en funcionamiento que benefician a un total de 2.554 familias, los cuales se abastecen de 122 fuentes hídricas que son estratégicas en la medida que garantizan el agua para el sustento de los habitantes, las actividades económicas que desarrollan y el sostenimiento del hábitat en la zona (Alcaldía Municipal de Saldaña, 2001).

De este modo, se establece que esta cuenta está conformada por 112 veredas, de las cuales abastece a cerca de 31, es decir, el 28% de la comunidad se surten de las quebradas que recorren sus comunidades y algunas comunidades se surten solamente de los nacimientos de agua que drenan por su extensión territorial. Sin embargo, se precisa que estos acueductos veredales carecen de tratamiento de potabilización (CORTOLIMA, 2006).

Es importante señalar que hasta el año 1566 con la llegada de los españoles, las comunidades étnicas e indígenas habitan libremente en el departamento del Tolima, pero a pesar del desplazamiento y el mestizaje ocurrido a lo largo de los años, el territorio cuenta con más de 85 parcialidades indígenas ,

además de las 14 comunidades y resguardos indígenas que habitan los trece municipios que hacen parte del área de influencia de la cuenca alta y media del río Saldaña a lo largo y ancho del departamento del Tolima, las cuales están reconocidas por el Estado Colombiano, a través del Ministerio del Interior, tales como se observa en la siguiente tabla<sup>1</sup>:

Cuencas –Río Saldaña	Comunidades- Resguardos Indígenas
Cuenca Alta	C.I, Las Mercedes( Río Blanco –Tolima) R.I, Pueblo Viejo, Santa Rita la Mina (Chaparral-Tolima)
Cuenca Media	R.I, Guadualito(Ataco-Tolima) R.I, Potrerito, Chenche Amayarco, y Chenche Buenavista, Meche San Cayetano, Guatavita Tua (Coyaima-Tolima) R.I, Balsillas Limón (Chaparral-Tolima) R.I Guaipa Centro (Ortega-Tolima) R.I Vuelta del Río, Palermo, Recinto Palmarosa (Ortega-Tolima)

Tabla 1 Comunidades y resguardos indígenas en el área de influencia –Río Saldaña (OpenStreetMap, s.f.)

Fuente: Elaboración Propia

Ahora bien, la importancia en la protección y defensa de las comunidades étnicas e indígenas hacia el Río Saldaña, va más allá de su topografía e historia. Esta se ve también atribuida en los proyectos obras o actividades -POA, que tengan impactos negativos en el territorio ancestral, su economía popular y su buen vivir, permitiendo la necesidad de aunar esfuerzos para trabajar en la prevención y restauración de este recurso vital. a partir del involucramiento de la comunidad en la implementación de acciones de manejo y la vinculación de los diferentes grupos interesados en la conservación de esta importante fuente hídrica.

Cabe añadir, que la participación del Estado respecto a la protección del río Saldaña, como fuente hídrica fundamental de nuestra biodiversidad, medio ambiente y equilibrio ecológico, lleva a que todas las comunidades étnicas y pueblos indígenas de la cuenca alta y media dependan de él. En este caso declarar como sujeto de derecho al río Saldaña, tiene en común su conexión indisoluble con los grupos étnicos y los pueblos indígenas que son a su vez, sujetos de especial protección constitucional, contribuyendo a la efectividad de salvaguardar sus derechos, y a la participación en la creación e implementación de los planes de protección en coordinación con las distintas autoridades del Estado.

### 2.5.2 Impactos negativos

La situación actual del río Saldaña en relación con la minería es compleja, pues si bien ha generado empleo y ha contribuido a la diversificación de la economía local proporcionando oportunidades laborales a muchas personas, no es posible ignorar los impactos negativos debido a las técnicas empleadas como la minería a cielo abierto y el uso

<sup>1</sup> Información suministrada por OpenStreetMap, Nodo: Río Saldaña (6580034190).

de mercurio para la extracción de minerales, ya que esta implica la remoción de grandes cantidades de tierra y roca, lo que provoca una alteración severa del paisaje y la destrucción de ecosistemas locales.

De este modo, hoy alrededor de toda la cuenta es posible evidenciar un alto grado de deforestación que ha ocasionado la pérdida de hábitats naturales y la disminución de la biodiversidad en la región. pues el uso de mercurio en la extracción de oro es particularmente dañino al contaminar el agua, el suelo y el aire. Así, en el río Saldaña, el mercurio se acumula en los sedimentos y entra en la cadena alimentaria acuática, afectando a la fauna y, eventualmente, a las personas que dependen del río para su subsistencia y consumo de pescado.

Lo anterior, se sustenta a través de un estudio realizado por Collazos (2023) en las cuencas del río Saldaña; río Tetuán; río Ortega y bajo Saldaña, se determinó que en estos subsisten 51 cuencas que sub abastecen a todo el departamento, y en general se consideran una alta tasa de contaminación cruzada, lo que ha generado además de desabastecimiento, una reducción de la calidad de vida de los habitantes como de la producción agrícola y ambiental del territorio.

## 2.6 Impactos Ambientales

El deterioro del capital humano y el aumento de la vulnerabilidad ante desastres naturales y el cambio climático son los principales ejes problemáticos que actualmente enfrenta la cuenca del Río Saldaña. Aunado a esto, conflictos por el uso del agua, causados por el deterioro de la calidad de agua del río, ya que se identifican factores de contaminación en la cuenca asociados a altas concentraciones de materia orgánica y sólidos suspendidos por vertimientos directo sin tratamiento de aguas residuales domésticas y de actividades agropecuarias cercanas a las fuentes de agua.

- Aumento de sólidos finos en las corrientes por la actividad minera de explotación de materiales para construcción, sin tratamiento previo.
- Contaminación de suelo y aguas subterráneas por el funcionamiento inadecuado de pozos sépticos en áreas rurales.

Otros impactos ambientales a los que se ha sometido la cuenca del río Saldaña:

- Alteración a la calidad del suelo
- Alteración a ecosistemas terrestres
- Alteración a la percepción visual del paisaje
- Alteración de la calidad del aire
- Alteración de la geoforma del terreno
- Alteración hidro geomorfológica de la dinámica fluvial y/o del régimen sedimentológico
- Modificación de las actividades económicas de la zona
- Alteración a ecosistemas terrestres

- Alteración a cobertura vegetal

## 2.7 Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los objetivos de desarrollo sostenible que se busca alcanzar, proteger o mejorar con este proyecto son los siguientes:



**ODS 6: Agua limpia y saneamiento:** Promueve la protección de los ecosistemas de agua dulce y mejora la gestión de los recursos hídricos.

**ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles:** Fomenta la creación de comunidades sostenibles y resilientes mediante la protección de recursos naturales vitales.

**ODS 13: Acción por el clima:** Fomenta la resiliencia y capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima. (PNUD, s.f.)

**ODS 14: Vida submarina:** Protege y conserva los ecosistemas acuáticos y su biodiversidad.

**ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres:** Conserva y restaura los ecosistemas y la biodiversidad.

## 3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

### 3.1 Disposiciones Constitucionales

La Constitución Política de 1991 incorporó a nuestro ordenamiento jurídico una serie de disposiciones ambientales con el objetivo de otorgarle importancia manifiesta al medio ambiente de cara a su protección y conservación. Entre estas, el artículo 8° que se erige como el pilar fundamental, reconociendo, entonces al medio ambiente como un derecho de rango constitucional, prescribiendo lo siguiente:

*“Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.*

Se destaca también el artículo 79 que consagra como derecho fundamental el goce de un ambiente sano y, por ende, el deber del Estado de la protección de la diversidad e integridad del ambiente. De igual forma, el artículo 80 establece un mandato al Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como el deber de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, la imposición de sanciones legales y el exigir la reparación de los daños causados.

### 3.2 Jurisprudencia Constitucional

La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial respecto de la importancia de la protección conservación del medio ambiente. Entre los primeros pronunciamientos, se rescata la Sentencia

T-411 de 1992 en la cual se planteó la problemática ambiental de la siguiente forma:

*“la protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo, el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.”*<sup>2</sup> (negrilla propia).

Posteriormente, en Sentencia C-431 de 2000 la Corte enfatizó que la defensa del medio ambiente es un objetivo de principio dentro de la estructura del Estado Social de Derecho. Lo anterior fue reiterado y desarrollado recientemente en Sentencia C-449 de 2015, así:

*“...la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado social de derecho. Bien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores)”*<sup>3</sup>. (negrilla propia).

Por último, el fallo hito en protección ambiental es la Sentencia T-622 de 2016 mediante la cual se resolvió reconocer al río Atrato como sujeto de derechos en búsqueda de su conservación y protección y a partir de una visión ecocéntrica de la naturaleza, según la cual el hombre pertenece a la naturaleza y esta es un ser viviente. La Corte desarrolló su argumentación con base en los derechos bioculturales, el derecho fundamental al agua, el principio de prevención, el principio de precaución y la vulneración a los derechos fundamentales a la vida, salud y medioambiente de las comunidades étnicas, los

cuales son de igual aplicación en la problemática que busca resolver el presente Proyecto de ley.

### 3.3 Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Adicional a lo referido anteriormente, es fundamental poner de presente como fundamento normativo de este Proyecto de ley la Sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. En esta Sentencia el alto tribunal, con base en la jurisprudencia constitucional ya referida, reconoce a la Amazonía colombiana como entidad sujeta de derechos, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.

Con tal fin, ordena a diversas entidades del Estado colombiano a actuar para evitar la degradación y que asuman la responsabilidad respecto a la protección y conservación de la Amazonía mediante acciones en concreto como la formulación de un Plan de Acción de Corto, Mediano y Largo Plazo que contrarreste la deforestación en este ecosistema, así como la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC), entre otros.

### 4. CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, por medio del cual se les ordena a los autores de una iniciativa legislativa presentar en la exposición de motivos un acápite que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés de cara a su discusión y votación, me permito realizar las siguientes consideraciones:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado fueron recogidos por la Corte Constitucional en Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

*(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta”*<sup>4</sup>.

Así mismo, es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, dispuestos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992:

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-411 del 17 de noviembre de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-449 del 16 de julio de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Reiterada en el fallo C-389 de 2016.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021. M. S. Cristina Pardo Schllsinger.

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

Adicionalmente a lo descrito, se debe resaltar que el interés ha de ser particular y no general, dado que si fuera el último caso los congresistas siempre se encontrarán en situación de conflicto, así lo describe el Consejo de Estado:

*“En tratándose de conflicto de intereses, el interés “particular” cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador.”<sup>5</sup>*

En virtud de lo anterior, se considera que la discusión y aprobación del presente no presentaría conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y/o directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la norma dado que se trata de un Proyecto de ley con efectos jurídicos generales y abstractos por medio de la cual se pretenden medidas para la protección y conservación del río Saldaña.

No obstante, es importante aclarar que la descripción realizada en este acápite sobre la no configuración de conflictos a lo largo del trámite del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 y su modificación, no exime a los Congresistas de identificar causales de conflicto de interés.

## 5. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y

cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.* (Negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.*

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C.P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Adicionalmente, se hace énfasis en la necesidad de adoptar medidas concretas y efectivas para compensar los daños causados al río Saldaña, con el fin único de preservar y proteger su cuenca. Se destaca la importancia de una gestión ambiental participativa, que involucre no solo a las entidades gubernamentales, sino también a las comunidades locales, resguardos indígenas y a todos los actores relevantes en la zona de influencia del río. Este enfoque cooperativo y multisectorial es fundamental para asegurar la implementación exitosa de las estrategias de conservación, restauración, preservación y mantenimiento propuestas.

El Proyecto de ley establece, además, la creación de una Comisión de Guardianes del río Saldaña, quien se encargará de diseñar, ejecutar y supervisar un Plan que incluya medidas de conservación, recuperación, preservación y mantenimiento de la cuenca. Este plan incluirá una serie de acciones legislativas, administrativas, sociales y ambientales diseñadas para garantizar la protección y preservación a largo plazo de la cuenca: reconociendo su importancia no solo como recurso natural, sino como un ente vivo con derechos inherentes.

El plan deberá considerar: la definición de los derechos que se le otorgan al río, las responsabilidades y obligaciones no solo de las entidades públicas, sino también de los ciudadanos, regulaciones sobre la gestión del recurso hídrico, la conservación del hábitat y la prevención de la contaminación; la designación de subcomités especializados en caso de que se requieran, programas educativos de concienciación y finalmente un monitoreo ambiental para evaluar cómo se está preservando y conservando el ecosistema.

Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la Honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley.

**6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

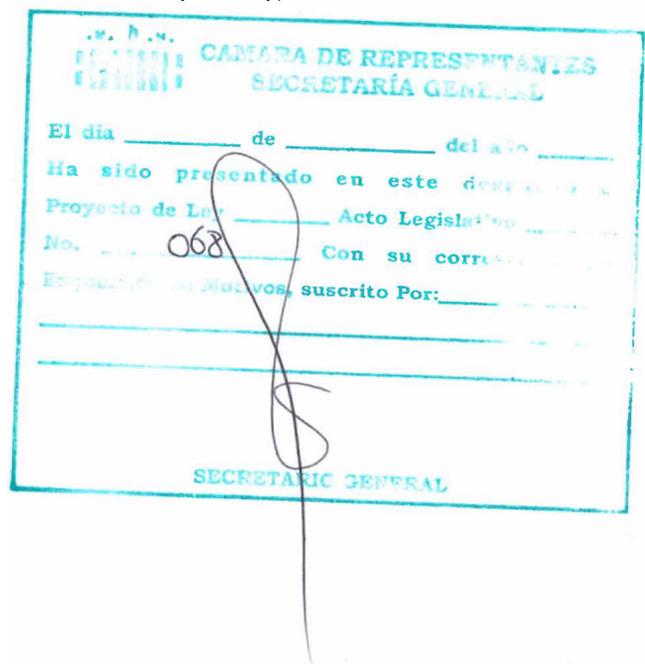
- Departamento del Tolima. (2019). Obtenido de <https://departamento-del-tolima563.webnode.com.co/hidrografia/>
- El Tiempo. (10 de diciembre de 2009). Río Saldaña en el municipio de Rioblanco sería una importante fuente hídrica para los tolimenses. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6780148>.
- HOLCIM. (30 de noviembre de 2023). Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Obtenido de [https://anla.sharepoint.com/sites/Infonnaci%C3%B3n\\_Adicional/Documents/Fonns/Allt\\_ems.aspx?ga=1&id=%2Fsites%2](https://anla.sharepoint.com/sites/Infonnaci%C3%B3n_Adicional/Documents/Fonns/Allt_ems.aspx?ga=1&id=%2Fsites%2)

Finonnaci%C3%B3n%5FA adicional%2FDocuments%2FSalda%C3%B1a%20%2D%20LAV0034%2FEstudio%20de%20Impacto%20Ambiental

%2FCOMPLEMENTO%2F0%2E%20RESUMEN%2F248

- OpenStreetMap. (s.f.). Nodo Río Saldaña. Obtenido de <https://www.openstreetmap.org/node/6580034190#map=13/3.6255/-75.3291>
- Parques Nacionales Naturales. (23 de agosto de 2016). “Río Saldaña: una cuenca de vida” - Cementos Argos, Parques Nacionales Naturales y WCS suman esfuerzos por la conservación del agua. Obtenido de <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/es/rio-saldana-una-cuenca-de-vida-cementos-argos-parques-nacionales-naturales-y-wcs-suman-esfuerzos-por-la-conservacion-del-agua/>
- PNUD. (s.f.). Los ODS en acción. Obtenido de <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>



**CONTENIDO**

Gaceta número 1085 - Viernes, 2 de agosto de 2024  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 064 de 2024 Cámara, por medio de la cual se otorga bonificación al personal administrativo de instituciones educativas públicas ubicadas en zonas de difícil acceso. ....	1
Proyecto de Ley número 067 de 2024 Cámara, por medio de la cual se sanciona el tráfico, fabricación y porte de fentanilo y análogos, en el territorio colombiano, se fortalece la capacidad del estado para prevenir y controlar el consumo y tráfico de fentanilo y se dictan otras disposiciones. ....	7
Proyecto de Ley número 068 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce al río Saldaña, su cuenca y afluentes hídricos como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones. ....	19