



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1814

Bogotá, D. C., viernes, 26 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se promueve el impulso y el fortalecimiento de la economía popular de colombianas y colombianos en el exterior.

Bogotá, D. C., 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Radicación de Proyecto de Ley.

En mi calidad de Representante a la Cámara, nos permitimos poner a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de Ley número 349 de 2025 Cámara**, *por medio del cual se promueve el impulso y el fortalecimiento de la economía popular de colombianas y colombianos en el exterior*, con el fin de que inicie su trámite correspondiente y cumplir con las exigencias establecidas por la ley.

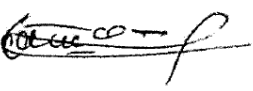
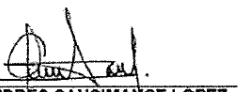
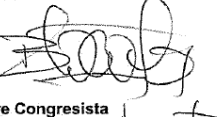
Atentamente.

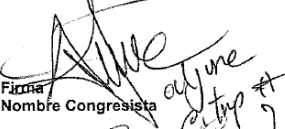
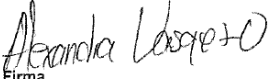
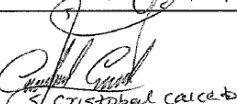
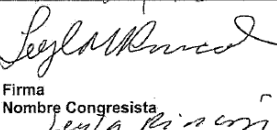
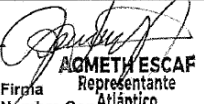
CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional

 Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista

Tamara Agote

Pedro Suárez Vercia

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO Representante a la Cámara Curul de Paz No. 3 Antioquia
 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico - Cauca	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara. Circunscripción Especial Indígena. Mais
 ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 Firma Nombre Congresista Ramon Argote

 Firma Nombre Congresista * Gabriel El Parrado D	 Firma Nombre Congresista Ayame
 Firma Nombre Congresista Alexandra Lozano	 Firma Nombre Congresista CRISTOBAL CALCEDO
 Firma Nombre Congresista Leyla Ríos	 Firma Nombre Congresista AGMETH ESCOBAR Representante Atlántico
 Firma Nombre Congresista Nancetur	 Firma Nombre Congresista Jairo

PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se promueve el impulso y el fortalecimiento de la economía popular de colombianas y colombianos en el exterior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I.

Disposiciones Generales

Artículo 1°. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto promover, impulsar y fortalecer la economía popular de colombianos y colombianas en el exterior reconociéndoles como sujetos económicos de interés estratégico para el desarrollo nacional, incluyendo aquellos inscritos en dinámicas de economía popular y solidaria, a través de la creación de un Fondo para el Fomento de emprendedores y emprendimientos de colombianas y colombianos en el exterior y la creación de la cuota de fomento al impulso y fortalecimiento a la

economía popular de colombianos y colombianas en el exterior.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación.

Esta ley aplica a:

- Colombianos y colombianas residentes en el exterior que desarrollen o pretendan desarrollar actividades productivas o de emprendimiento en sus países de acogida.
- Asociaciones, colectivos debidamente constituidos y redes de emprendimiento conformadas por colombianos y colombianas en el exterior.
- Emprendimientos de economía popular, solidaria, cooperativa o comunitaria desarrollados por la población migrante colombiana en el exterior.

Artículo 3°. Principios.

La interpretación, reglamentación, implementación y evaluación de la presente ley se regirá por los siguientes principios rectores, en concordancia con los marcos normativos nacionales e internacionales que orientan la política migratoria, el desarrollo económico y la economía solidaria:

1. **Equidad territorial y poblacional.** El diseño e implementación de programas deberá garantizar una distribución justa de los recursos y beneficios, teniendo en cuenta las asimetrías territoriales, la densidad migratoria, las capacidades institucionales locales y las particularidades de las comunidades colombianas en el exterior, conforme al principio de equidad interterritorial previsto en el artículo 2° de la Ley 2136 de 2021.

2. **Enfoque diferencial, de género, interseccional y de protección frente al desplazamiento transfronterizo.** Las medidas adoptadas deberán considerar las condiciones específicas de los grupos históricamente discriminados o en situación de vulnerabilidad, tales como mujeres, personas LGBTIQ+, jóvenes, pueblos étnicos, personas adultas mayores, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado, de conformidad con lo establecido en el artículo 4° de la Ley 2136 de 2021. Asimismo, en concordancia con la Ley 2421 de 2024, artículo 68A, se deberán integrar medidas específicas para el reconocimiento y la atención del desplazamiento transfronterizo, asegurando que las respuestas estatales contemplen las particularidades de esta forma de movilidad humana y su impacto en poblaciones en situación de vulnerabilidad.

3. **Progresividad del gasto público.** La implementación de esta ley se regirá por la progresividad fiscal en el acceso a beneficios y el fortalecimiento institucional, según lo previsto en la Ley 819 de 2003 y las directrices del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. **Participación ciudadana y control social.** Los y las colombianas en el exterior deberán participar de manera incidente en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas derivadas de esta ley, en ejercicio de lo consagrado en los

artículos 1°, 2° y 103 de la Constitución Política de Colombia.

5. Corresponsabilidad institucional e intersectorial. Las entidades del orden nacional y territorial deberán actuar de manera articulada, complementaria y sinérgica para garantizar la efectividad de las acciones de apoyo al emprendimiento en el exterior, conforme al principio de corresponsabilidad establecido en el artículo 3° de la Ley 2136 de 2021 y en la Ley 489 de 1998.

6. Reconocimiento de la economía popular, solidaria y comunitaria. Se valorará y fomentará el papel de las formas organizativas, autogestionadas o asociativas -incluidas las cooperativas, mutuales, fundaciones y redes comunitarias- como expresión legítima de la economía migrante y su potencial transformador, de conformidad con la Ley 454 de 1998 y los lineamientos del Documento CONPES 4011 de 2020 sobre economía popular.

7. Sostenibilidad económica, social y ambiental. Toda intervención pública deberá propender por el fortalecimiento de capacidades productivas sostenibles y responsables en el tiempo, tanto en Colombia como en los países de acogida, conforme al enfoque de desarrollo sostenible consagrado en la Agenda 2030 y ratificado por Colombia.

8. Integralidad y enfoque transnacional. Las medidas adoptadas deben integrar las múltiples dimensiones de la experiencia migratoria -económica, cultural, social, productiva- y promover vínculos sostenibles entre Colombia y sus connacionales en el exterior, más allá del envío de remesas, como lo establece el artículo 3° de la Ley 2136 de 2021 y el artículo 5° de la Ley 1565 de 2012.

Artículo 4°. Definiciones.

Para los efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

1. Colombianos y colombianas en el exterior:

Se entiende por colombianos y colombianas en el exterior a todas las personas de nacionalidad colombiana que residen de manera permanente, temporal o transitoria fuera del territorio nacional, sin distinción de su situación migratoria, y que mantienen vínculos sociales, económicos, familiares, culturales o jurídicos con el país.

2. Emprendimiento migrante:

Toda actividad económica desarrollada por una persona natural o jurídica colombiana en el exterior, cuyo objetivo sea la generación de ingresos, la creación de valor, la innovación o el fortalecimiento comunitario, sin importar su grado de formalización. Incluye tanto iniciativas unipersonales como asociativas, con o sin ánimo de lucro.

3. Emprendimiento de economía popular:

Actividad económica desarrollada desde la autogestión, el trabajo propio o familiar, la cooperación comunitaria o la organización de base, que busca la sostenibilidad vital y territorial

de las personas, especialmente en contextos de informalidad o exclusión. Se acoge lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 2294 de 2023 sobre economía popular.

4. Economía solidaria:

Se entiende por economía solidaria el conjunto de actividades económicas, sociales y culturales organizadas bajo principios de solidaridad, autogestión, equidad, cooperación, ayuda mutua y responsabilidad colectiva, orientadas al bienestar integral de sus miembros y al desarrollo armónico de los territorios. Comprende formas organizativas como cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, organizaciones comunitarias, colectivos de base, redes de emprendimiento y otras formas de acción económica con finalidad social.

En el marco de esta ley, la economía solidaria es reconocida como un modelo de desarrollo económico alternativo y complementario al modelo empresarial tradicional, que permite a los y las colombianas en el exterior generar ingresos, sostener redes sociales, democratizar el acceso a medios de producción y fortalecer el arraigo identitario y territorial. Esta definición se ajusta a lo establecido en la Ley 454 de 1998, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-136 de 1999, C-299 de 2011) y los principios rectores del derecho cooperativo internacional.

5. Organización de colombianos y colombianas en el exterior:

Persona jurídica sin ánimo de lucro, formalmente constituida en el país de residencia, compuesta mayoritariamente por personas colombianas, que desarrolle actividades de apoyo, integración, defensa de derechos, cooperación o fomento económico entre sus miembros o con comunidades locales. Incluye asociaciones culturales, económicas, de género, juveniles, étnicas, religiosas o de otro carácter, siempre que tengan vinculación reconocible con la población migrante colombiana.

Artículo 5°. Reconocimiento de la economía popular.

El Estado reconoce que una parte significativa de los emprendimientos desarrollados por los y las colombianas en el exterior se inscriben en dinámicas de economía popular, solidaria, comunitaria y cooperativa, caracterizadas por la autogestión, la reciprocidad, la organización familiar o colectiva y la inserción en mercados locales o transnacionales desde lógicas no convencionales. Estas formas de producción, intercambio y trabajo serán consideradas sujetos económicos de interés estratégico para el desarrollo nacional, en especial en lo relativo al fomento de la economía transnacional y al fortalecimiento del tejido económico migrante.

En consecuencia, el Estado deberá adoptar políticas públicas que promuevan el fortalecimiento de estas formas económicas mediante programas de formación, inclusión financiera, reconocimiento jurídico, acompañamiento técnico, acceso a mercados y estímulos fiscales y comerciales, en

coordinación con las entidades del ecosistema emprendedor y la institucionalidad migratoria. Estas políticas deberán articularse con los instrumentos y objetivos definidos en la Ley 454 de 1998, el Documento CONPES 4011 de 2020 y el Plan Nacional de Desarrollo vigente, garantizando un enfoque territorial, diferenciado y con perspectiva de género.

CAPÍTULO II.

Apoyo al emprendimiento en el Exterior

Artículo 6°. *Programas de fomento.*

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, PROCOLOMBIA, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el programa Colombia Nos Une, y demás entidades del orden nacional y territorial con competencia en la materia, diseñará e implementará programas específicos de fomento al emprendimiento de los y las colombianas en el exterior, orientados al fortalecimiento de capacidades productivas, la consolidación de redes económicas transnacionales y el acceso progresivo a derechos económicos. Estos programas deberán articularse con la política pública migratoria vigente, los planes de desarrollo nacional y territorial, y los principios de coordinación institucional, equidad territorial y progresividad.

Los programas incluirán, entre otras, las siguientes líneas de acción:

a. Acceso a formación integral en gestión empresarial, asociatividad, economía digital y transformación productiva, en coordinación con el SENA y plataformas de educación a distancia.

b. Asistencia técnica, mentorías y acompañamiento especializado en formalización, modelos de negocio, comercialización y certificación de productos.

c. Mecanismos de acceso a financiamiento, capital semilla y fondos condonables, adaptados a las condiciones de la economía popular migrante y gestionados en alianza con entidades del sector financiero, fondos de cooperación y mecanismos de banca pública.

d. Promoción comercial y visibilización de productos y servicios migrantes en mercados locales e internacionales, mediante ferias, ruedas de negocios, plataformas digitales y marcas colectivas.

e. Establecimiento de alianzas estratégicas con gobiernos locales, universidades, cámaras de comercio, organizaciones sociales y actores de cooperación en los países de residencia.

f. Apoyo técnico, financiero y organizativo a iniciativas asociativas y solidarias lideradas por mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto armado, personas LGBTIQ+, pueblos étnicos y personas en situación de vulnerabilidad.

g. Reconocimiento y fortalecimiento de emprendimientos de subsistencia digna, autogestionados, familiares o informales, como parte fundamental de la economía migrante y del derecho a construir medios de vida sostenibles fuera del territorio nacional.

Parágrafo. La implementación de estos programas deberá observar un enfoque territorial y diferenciado, priorizando los países y regiones con mayor densidad migratoria, mayores niveles de vulnerabilidad económica o baja presencia institucional del Estado colombiano. Estos criterios serán establecidos reglamentariamente y actualizados periódicamente con base en la información del Sistema Nacional de Información sobre Emprendimiento Migrante.

Artículo 7°. *Promoción y reconocimiento a la asociatividad migrante.* El Estado colombiano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y en articulación con las demás entidades competentes del orden nacional y territorial, promoverá, fortalecerá y reconocerá las diversas formas de organización económica, social y solidaria constituidas por colombianos y colombianas en el exterior con fines de emprendimiento, producción, comercialización, trabajo colectivo, sostenibilidad económica o generación de valor comunitario. Este reconocimiento comprenderá tanto las organizaciones formalmente constituidas (asociaciones, fundaciones, cooperativas, mutuales, empresas sociales) como aquellas redes o colectivos que, sin contar con personería jurídica, operen con criterios de reciprocidad, autogestión, cuidado comunitario y principios de economía popular y solidaria.

Las entidades del Estado promoverán la participación de estas formas asociativas en convocatorias públicas, procesos de formación, esquemas de financiación, mecanismos de cooperación internacional, ruedas de negocios y ferias comerciales, priorizando aquellas que se orienten al fortalecimiento de capacidades colectivas, inclusión social, sostenibilidad ambiental o generación de ingresos dignos.

Parágrafo 1°. Se prestará especial atención a las formas organizativas lideradas por mujeres, juventudes, víctimas del conflicto armado, población LGBTIQ+, pueblos étnicos y comunidades históricamente marginadas, reconociendo su papel central en la reproducción social y económica de las comunidades migrantes.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá reglamentar mecanismos flexibles de acreditación y verificación de existencia de estas formas organizativas, incluso cuando carezcan de formalización legal, con el fin de facilitar su participación en los programas previstos en la presente ley, en armonía con los principios de progresividad, equidad y reconocimiento efectivo de la economía popular transnacional.

CAPÍTULO III.

Mejoramientos de los sistemas de Información

Artículo 8°. Sistema Nacional de Información sobre Emprendimiento Migrante. Créase el Sistema Nacional de Información sobre Emprendimiento Migrante, como herramienta pública de recolección, sistematización, análisis y difusión de datos sobre las iniciativas productivas desarrolladas por colombianos y colombianas en el exterior. Este sistema integrará información proveniente de fuentes oficiales, institucionales y comunitarias, y será coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en articulación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Migración Colombia, ProColombia, y demás entidades del orden nacional con competencia en emprendimiento, cooperación internacional, y población migrante.

El Sistema deberá permitir la caracterización cuantitativa y cualitativa de los emprendimientos migrantes, incorporando variables como el tipo de actividad económica, número de trabajadores, niveles de formalización, ubicación geográfica, canales de comercialización, y formas organizativas. Se incluirá una categoría específica para identificar los emprendimientos de economía popular, solidaria, cooperativa o comunitaria, conforme a los criterios definidos por la presente ley y su reglamentación.

Parágrafo 1°. Los consulados de Colombia en el exterior serán instancias clave de recolección y remisión periódica de información, mediante herramientas estandarizadas y protocolos definidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta información deberá incluir datos sobre ubicación, tipo de actividad económica, población beneficiaria, barreras de acceso, niveles de informalidad, y condiciones de vulnerabilidad.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores establecerá, en coordinación con el DANE, los lineamientos técnicos y metodológicos para garantizar la interoperabilidad, confiabilidad, anonimización, análisis y actualización periódica de los datos recopilados. Este sistema podrá articularse con el Sistema Estadístico Nacional y otros observatorios oficiales de carácter económico y migratorio.

Parágrafo 3°. La información podrá ser complementada con insumos provenientes de organizaciones de colombianos en el exterior, redes de emprendimiento migrante, universidades, centros de investigación, cámaras de comercio binacionales y agencias de cooperación internacional. El acceso a la información se regirá por los principios de transparencia, utilidad pública, protección de datos personales y pertinencia estadística.

Parágrafo 4°. El Sistema Nacional de Información sobre Emprendimiento Migrante será la base técnica para la formulación, focalización, seguimiento y evaluación de políticas, programas y acciones derivadas de la presente ley, y deberá

presentar un informe público anual sobre el estado del emprendimiento migrante colombiano, sus avances, desafíos y contribuciones al desarrollo.

CAPÍTULO V.

Mecanismos Financieros y de Cooperación

Artículo 9°. Fondo Nacional para el Fomento de Emprendedores y Emprendimientos de colombianos y colombianas en el exterior. Créase el Fondo para el Fomento a los Emprendedores y Emprendimientos de colombianos y colombianas en el exterior, como un subfondo especial adscrito al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este subfondo constituirá un patrimonio autónomo, con contabilidad independiente y con destinación específica, administrado por la sociedad fiduciaria que se contrate de conformidad con las normas aplicables.

La finalidad del Subfondo será financiar programas, proyectos, servicios y acciones orientadas a promover, fortalecer y acompañar los emprendimientos desarrollados por personas colombianas en el exterior, incluyendo, entre otros:

- a. Proyectos productivos y de emprendimiento desarrollados por personas colombianas residenciadas en el exterior.
- b. Actividades de formación, capacitación, acompañamiento técnico y mentoría empresarial.
- c. Acciones de promoción, visibilización y asociatividad entre emprendedores colombianos residenciados en el exterior.
- d. Esquemas de cofinanciación, capital semilla y subsidios para iniciativas con impacto económico, social o comunitario.

Artículo 10. Junta Directiva del Subfondo.

El Subfondo contará con una Junta Directiva conformada por:

- Un delegado o delegada de la Presidencia de la República.
- Un delegado o delegada del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Un delegado o delegada del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Un delegado o delegada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Un delegado o delegada de Sistema Nacional de Migraciones.

La Junta Directiva será la instancia responsable de la orientación estratégica, supervisión general y control de resultados del Subfondo. En cumplimiento de esta función, deberá:

- a. Definir las prioridades estratégicas anuales del Subfondo, con base en criterios técnicos, sociales y territoriales.
- b. Aprobar el plan operativo anual, incluyendo metas, indicadores, líneas programáticas y distribución presupuestal.

c. Aprobar los lineamientos de elegibilidad, evaluación y asignación de recursos para los proyectos o beneficiarios.

d. Realizar seguimiento a la ejecución financiera, técnica y social de los recursos, con enfoque diferencial y de equidad.

e. Solicitar informes periódicos de gestión a la sociedad fiduciaria y al equipo técnico del Ministerio.

f. Emitir recomendaciones para la mejora continua del Subfondo, con base en evaluaciones internas o externas.

g. Aprobar el reglamento operativo y los ajustes que se requieran para su correcta implementación.

h. Promover la transparencia, la participación de la ciudadanía migrante y el control social sobre los recursos administrados.

i. Evaluar, cada tres (3) años, la suficiencia del porcentaje de recursos asignados al Subfondo desde los ingresos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, y recomendar su mantenimiento o escalamiento progresivo, con base en la demanda efectiva, el grado de implementación de la política pública y la disponibilidad fiscal. Dicha evaluación será remitida al Ministerio de Hacienda y al Congreso de la República como parte de los informes de rendición de cuentas del Subfondo.

La Junta sesionará ordinariamente al menos dos veces por año y extraordinariamente cuando así lo solicite cualquiera de sus miembros. La Secretaría Técnica será ejercida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 11. Fuentes de financiación. Créase la Cuota de Fomento al impulso y fortalecimiento de los emprendimientos de colombianos y colombianas en el exterior, como una contribución de carácter parafiscal destinada al financiamiento del Fondo Nacional para el Emprendimiento de la Colombianidad Migrante.

Esta cuota será recaudada a partir de las siguientes fuentes:

Un porcentaje equivalente al tres por ciento (3 %) del total de los ingresos anuales generados por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores por concepto de servicios consulares, entre ellos:

1. La expedición de pasaportes.
2. La expedición de visas.
3. Apostillas y legalizaciones.
4. Autenticaciones.
5. Certificaciones.
6. Protocolización y copias de escrituras.
7. Trámites relativos a nacionalidad.
8. Reconocimientos de firma.
9. Otros servicios sujetos a tasa o tarifa conforme a la normatividad vigente.

Este porcentaje se aplicará únicamente previa apropiación presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disponibilidades del Tesoro y los principios del marco fiscal vigente.

Este porcentaje se establece conforme a criterios de sostenibilidad fiscal, suficiencia operativa y destinación específica de recursos para la ejecución de una política pública migrante de carácter estructural.

Parágrafo 1°. La Cuota de Fomento se causará una sola vez por cada hecho generador. En el caso de los ingresos consulares, su eventual asignación al Subfondo se realizará a través de las partidas presupuestales definidas por el Gobierno nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y conforme a los instrumentos interinstitucionales que se adopten.

Parágrafo 2°. Una vez efectuado el traslado presupuestal correspondiente, la entidad responsable de la ejecución expedirá el paz y salvo correspondiente, que constituirá el único soporte exigible para acreditar el cumplimiento de esta obligación.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de recaudo, transferencia, control y ejecución de esta cuota en un plazo no mayor a seis (6) meses desde la promulgación de la presente ley, garantizando su implementación bajo principios de eficiencia, transparencia y sostenibilidad, y sin afectar la operación regular de los servicios consulares.

Parágrafo 4°. El porcentaje establecido en este artículo se regirá por el principio de progresividad fiscal, sin que ello implique su disminución futura.

Parágrafo 5°. El Subfondo también podrá nutrirse de las siguientes fuentes, bajo principios de progresividad, equidad y corresponsabilidad económica:

- Recursos de cooperación internacional, incluidos los otorgados por agencias multilaterales, organismos regionales o mecanismos de cooperación descentralizada.
- Aportes solidarios de empresas, entidades u organizaciones que se benefician directa o indirectamente del trabajo, consumo o producción de la población migrante.
- Ingresos derivados de alianzas estratégicas con plataformas digitales, tecnológicas o financieras que presten servicios a emprendedores migrantes.
- Contribuciones voluntarias canalizadas a través de campañas de filantropía migrante, fondos patrimoniales comunitarios o esquemas de ahorro colectivo.
- Recursos por servicios técnicos, logísticos o financieros prestados por el Subfondo o sus entidades aliadas.

- Recursos obtenidos mediante instrumentos de financiamiento ético como bonos sociales, inversión de impacto o capital paciente.

- Rentas generadas por servicios consulares o diplomáticos, *siempre que su afectación sea voluntaria, proporcional, técnicamente evaluada, y reglamentada conforme al marco presupuestal vigente, canalizándose a través del Fondo Rotatorio.*

- Transferencias específicas provenientes de fondos parafiscales sectoriales, siempre que exista relación funcional con el emprendimiento migrante.

Artículo 12. Control fiscal, seguimiento y rendición de cuentas. El control fiscal de los recursos del Subfondo para el Fomento a los Emprendimientos de la Colombianidad Migrante será ejercido por la Contraloría General de la República, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política y las leyes vigentes.

La Junta Directiva del Fondo para el Fomento a los Emprendedores y Emprendimientos de colombianos y colombianas en el exterior (*en adelante, Subfondo Nacional para el Emprendimiento de la Colombianidad Migrante, según denominación oficial de esta ley*) deberá presentar informes semestrales, con corte al 30 de junio y al 31 de diciembre, sobre la ejecución técnica, presupuestal y operativa del Subfondo, los cuales deberán remitirse a:

- a. El Ministerio de Relaciones Exteriores.
- b. *La Comisión Segunda Constitucional Permanente del Congreso de la República.*
- c. El Consejo Nacional de Planeación.

Los informes deberán incluir, al menos:

1. Estado financiero actualizado del Subfondo.
2. Ejecución presupuestal desagregada por programas, líneas estratégicas y territorios.
3. Descripción de la población beneficiaria y criterios de focalización aplicados.
4. Indicadores de impacto, eficacia y eficiencia de las intervenciones financiadas.
5. Análisis del cumplimiento de los principios de equidad, territorialidad, sostenibilidad y enfoque diferencial.

Los informes serán de acceso público y deberán publicarse en el portal del Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), garantizando trazabilidad y transparencia conforme a la Ley 1712 de 2014.

Parágrafo 1º. La ciudadanía, las organizaciones sociales y las veedurías ciudadanas podrán ejercer control social sobre la ejecución del Subfondo, conforme a lo previsto en la Ley 850 de 2003 y demás normas aplicables.

Parágrafo 2º. Cuando así lo requieran las condiciones de cooperación internacional o convenios suscritos con organismos multilaterales, podrá realizarse auditoría externa independiente

sobre los recursos del Subfondo, sin perjuicio del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República.

Artículo 13. Estampilla Pro Emprendimiento Migrante.

Con el fin de complementar las fuentes de financiación establecidas en el artículo 10 de esta ley, autorízase a las entidades territoriales, en coordinación con el Gobierno nacional, a adoptar una Estampilla Pro Emprendimiento Migrante como mecanismo de contribución parafiscal con destinación específica al Fondo Nacional para el Emprendimiento de la Colombianidad Migrante.

La estampilla podrá ser creada mediante ordenanza o acuerdo, de conformidad con la normativa vigente, en ejercicio de la presente habilitación legal, y su tarifa no podrá superar el dieciocho por ciento (18 %) del valor de los contratos de obra pública celebrados por la respectiva entidad territorial. Su implementación deberá observar los principios de equidad, progresividad, eficiencia administrativa y destinación específica.

El producto del recaudo deberá transferirse al Subfondo a través de convenios interadministrativos y apropiación presupuestal conforme a las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto y la Ley 819 de 2003.

Parágrafo 1º. La adopción de esta estampilla se sustentará en los vínculos sociales, económicos o culturales entre la entidad territorial y su población migrante, retornada o receptora de remesas. Para su implementación se requerirá la celebración de convenios interadministrativos con el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Subfondo, a fin de garantizar la articulación institucional y el uso adecuado de los recursos.

Parágrafo 2º. La ejecución y destinación de los recursos recaudados mediante la Estampilla estará sujeta al control fiscal correspondiente, a nivel territorial por las contralorías departamentales o municipales, y a nivel nacional por la Contraloría General de la República cuando aplique.

CAPÍTULO VI.

Disposiciones Finales

Artículo 14. Reglamentación. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores y en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial, reglamentará la presente ley dentro del término máximo de seis (6) meses contados a partir de su promulgación.

La reglamentación deberá precisar, como mínimo:

- a. La estructura y funcionamiento del Fondo Nacional para el Emprendimiento de la Colombianidad Migrante y su Subfondo especial;
- b. Los lineamientos técnicos y metodológicos del Sistema Nacional de Información sobre Emprendimiento Migrante;

- c. Los mecanismos de articulación interinstitucional para la implementación de los programas de apoyo;
- d. Los criterios de focalización territorial, poblacional y de progresividad fiscal;
- e. Las condiciones de acceso, seguimiento y rendición de cuentas de los recursos asignados;
- f. Los instrumentos de participación ciudadana y control social de la política pública derivada de esta ley;
- g. El diseño e implementación de los programas piloto previstos en el marco de esta ley, los cuales deberán ser activados en al menos tres (3) circunscripciones consulares durante el primer año de vigencia, atendiendo criterios de densidad migratoria, presencia institucional y capacidad operativa.

El proceso de reglamentación deberá garantizar la participación activa de organizaciones de colombianos y colombianas en el exterior, redes de emprendimiento migrante, gremios de economía popular y entidades de cooperación internacional, con el fin de asegurar pertinencia, legitimidad y enfoque territorial en la implementación normativa.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.

Cordialmente,

CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 JOHN JAIRÓ GONZÁLEZ AGUDELO Representante a la Cámara Curul de Paz No. 3 Antioquia
 JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico - Cauca	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara. Circunscripción Especial Indígena. Muis
 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 Firma Nombre Congresista Tamara Angot

 Firma Nombre Congresista * Gabriel E. Parra	 Firma Nombre Congresista Jairo Agudelo
 Firma Nombre Congresista Alexander Viquez	 Firma Nombre Congresista Cristóbal Calcedo
 Firma Nombre Congresista Leyla Ramos	 Firma Nombre Congresista JETH ESCALANTE Representante Atlántico
 Firma Nombre Congresista Monica Kuri	 Firma Nombre Congresista Elnor Pote

PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se promueve el impulso y el fortalecimiento de la economía popular de colombianas y colombianos en el exterior.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

TABLA DE CONTENIDO:

- 1. Objeto del proyecto de ley
- 2. Contenido de la iniciativa
- 3. Antecedentes
- 4. Justificación
- 5. Impacto fiscal
- 6. Conflicto de intereses
- 7. Bibliografía.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco normativo integral para el impulso y fortalecimiento de la economía popular,

 Firma Nombre Congresista Alvaro Lombardo	 Firma Nombre Congresista Pedro Suárez Vaca
 Firma Nombre Congresista Leyla Ramos	 Firma Nombre Congresista JETH ESCALANTE
 Firma Nombre Congresista Monica Kuri	 Firma Nombre Congresista Elnor Pote
 Firma Nombre Congresista Alvaro Lombardo	 Firma Nombre Congresista Pedro Suárez Vaca

a través de los emprendimientos desarrollados por colombianos y colombianas residentes en el exterior, mediante la implementación de medidas de apoyo económico, técnico, institucional y de reconocimiento político y jurídico, con especial énfasis en los modelos de economía popular, comunitaria y solidaria. Para tal fin, se propone la creación de un subfondo especial adscrito al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores -denominado Fondo Nacional para el Emprendimiento de la Colombianidad Migrante-, así como la implementación de una Cuota de Fomento de carácter parafiscal, destinada exclusivamente al financiamiento de iniciativas productivas impulsadas por colombianos y colombianas en el exterior. Este proyecto busca reconocerlos como actores económicos estratégicos y garantizar condiciones estructurales para el ejercicio pleno de sus derechos productivos, sin importar su lugar de residencia.

2. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa se estructura en seis ejes normativos que orientan el articulado del proyecto. Su propósito es consolidar un marco legal que promueva y fortalezca el emprendimiento de la población colombiana residente en el exterior, articulando esfuerzos institucionales y reconociendo el carácter estratégico de la migración para el desarrollo del país. Cada uno de estos ejes define un componente sustantivo de la política pública propuesta, cuyos lineamientos se describen a continuación.

1. Reconocimiento del emprendimiento migrante como parte integral del ecosistema productivo colombiano, garantizando su inclusión en las políticas de desarrollo económico, comercio, innovación y economía popular.

2. Fortalecimiento institucional y normativo para facilitar el acceso de emprendedores colombianos y colombianas en el exterior a servicios de formación, financiamiento, redes de comercialización, estímulos y beneficios tributarios, mediante mecanismos diferenciados y adaptados a sus condiciones migratorias, contextos locales y dinámicas territoriales, asegurando su inclusión en el ecosistema nacional de emprendimiento y su articulación con entidades como el Ministerio de Comercio, Innpulsa, Bancóldex, el Sena y las plataformas consulares.

3. Impulso a la asociatividad entre colombianos y colombianas en el exterior, fomentando la conformación, formalización y sostenibilidad de colectivos productivos, cooperativas, redes solidarias, plataformas digitales y otras formas de organización económica con enfoque comunitario, reconociendo su rol en la generación de empleo, el fortalecimiento de vínculos transnacionales y la promoción de economías colaborativas, incluso, en contextos de informalidad o ausencia de personería jurídica.

4. Incorporación de un enfoque diferencial que priorice acciones afirmativas dirigidas a

mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto armado, personas LGBTIQ+, pueblos étnicos y demás grupos históricamente excluidos dentro de la población colombiana en el exterior, garantizando el reconocimiento de sus trayectorias migratorias, la superación de barreras estructurales de acceso a oportunidades productivas, y la aplicación efectiva de los principios de igualdad sustantiva, no discriminación e interseccionalidad, conforme a estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

5. Creación del Sistema Nacional de Información sobre los Emprendimientos de la Colombianidad Migrante y el Fondo Nacional para el Emprendimiento de la Colombianidad Migrante, como un subfondo especial adscrito al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, con financiación proveniente de recursos públicos, cooperación internacional, instrumentos financieros éticos y aportes del sector privado, destinado a apoyar iniciativas productivas, sociales, culturales y tecnológicas impulsadas por colombianos y colombianas en el exterior, bajo principios de equidad, progresividad y destinación específica.

6. Adopción de una política pública interinstitucional e intersectorial para el fortalecimiento del emprendimiento de colombianos y colombianas en el exterior, articulada con la Ley 2136 de 2021 sobre Política Integral Migratoria, alineada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente, y coherente con los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de migración, trabajo decente, inclusión productiva y desarrollo sostenible, en el marco de la Agenda 2030 y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

3. ANTECEDENTES

La historia reciente de Colombia ha estado profundamente marcada por procesos continuos de movilidad humana. De acuerdo con la Cancillería, mediante respuesta al derecho de petición, se estimó que cerca de 5,6 millones de colombianos y colombianas residen fuera del país, concentrados principalmente en Estados Unidos, España, Venezuela, Ecuador, Chile y Canadá. Esta cifra, que hoy se aproxima a los 6 millones según estimaciones complementarias con base en flujos migratorios actuales, da cuenta de una realidad estructural. La migración colombiana, motivada por causas diversas -como el conflicto armado, la desigualdad estructural, la búsqueda de empleo, la reunificación familiar o el acceso a educación-, ha sido una constante en las últimas décadas y constituye una dimensión esencial del desarrollo social, económico y cultural de la nación.

Durante décadas, la institucionalidad colombiana abordó la relación con su población migrante principalmente a través de funciones consulares tradicionales y el fomento del envío de remesas, sin integrar de manera sistemática su papel como

agente económico activo en el desarrollo nacional. Esta aproximación, limitada al enfoque asistencial y financiero, desconoció durante largo tiempo la potencialidad productiva, organizativa y cultural de los y las colombianas en el exterior. No fue, sino hasta la expedición de la Ley 2136 de 2021, por medio de la cual se establece la Política Integral Migratoria del Estado colombiano, que se reconoció explícitamente a esta población como sujeto de derechos, superando una visión instrumental centrada únicamente en el ingreso de divisas.

Sin embargo, persisten vacíos estructurales en la arquitectura normativa e institucional en lo relativo al fortalecimiento de las capacidades económicas de esta población, especialmente en lo que concierne al emprendimiento, la asociatividad productiva y el reconocimiento de formas organizativas inscritas en la economía popular y solidaria. Esta omisión contraviene, además, principios establecidos por instrumentos internacionales como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (ONU, 2018), que insta a los Estados a “crear condiciones propicias para que los migrantes puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países”. La Corte Constitucional también ha señalado que el principio de igualdad material exige a las autoridades diseñar políticas diferenciadas que reconozcan las condiciones particulares de grupos históricamente marginados, entre ellos las comunidades migrantes (Sentencia T-262 de 2020, Corte Constitucional de Colombia).

Si bien la ausencia de una política pública estructural en materia de emprendimiento migrante ha sido una constante, es preciso señalar que desde 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores ha desarrollado acciones puntuales orientadas al fortalecimiento de las capacidades productivas de los y las colombianas en el exterior, particularmente a través del Grupo Interno de Trabajo (GIT) Colombia Nos Une. Estas intervenciones, aunque fragmentadas y dependientes de la voluntad administrativa de cada consulado, han constituido antecedentes valiosos para la formulación de una política más integral.

De acuerdo con los informes de gestión del Ministerio:

- En **2014**, se implementaron más de 200 iniciativas dirigidas a la población migrante, con énfasis en proyectos asociativos, emprendimientos y acceso a servicios sociales y productivos. Se identificaron 533 asociaciones de colombianos en el exterior y se reportaron más de 47.000 personas beneficiarias (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015, p. 55).

- En **2016**, se promovieron mesas de emprendimiento, ferias empresariales y asesorías para la creación de empresas. Destacan las acciones realizadas en Newark (Estados Unidos), que contaron con más de 2.200 asistentes, así como actividades coordinadas por multiplicadores locales en nueve ciudades, beneficiando a cerca de 50.000

connacionales. También se desarrollaron jornadas de capacitación orientadas a la formulación de proyectos para acceder a convocatorias en los países de residencia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017, pp. 38 y ss.).

- En **2018**, se reportaron 3.280 beneficiarios directos de actividades de emprendimiento, mediante programas de formación en oficios, gestión empresarial y asesoramiento técnico. Estas acciones se articularon con la Comisión Intersectorial para el Retorno, fortaleciendo los vínculos entre la migración y la política de retorno productivo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019, p. 84).

- En **2020**, frente a la crisis generada por la pandemia de COVID-19, se enfocaron esfuerzos en apoyar el tejido económico y social de los colombianos y colombianas en el exterior. A través de programas educativos, de inclusión y capacitación en emprendimiento, se beneficiaron 49.528 personas en 14 ciudades del mundo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021, p. 78).

- En **2022**, se ejecutaron 120 proyectos con énfasis en fortalecimiento empresarial, regularización migratoria, prevención en salud física y mental, y la vinculación de segundas y terceras generaciones. También se implementaron iniciativas dirigidas a adultos mayores y se adelantó la identificación de líderes y organizaciones de connacionales desde distintos consulados. Estas acciones alcanzaron un total de 340.918 personas beneficiarias. Ese mismo año, se firmó un convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para promover el retorno productivo, e iniciaron procesos de capacitación en planes de negocio, normativas de calidad y formalización empresarial (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023, pp. 163–165).

A pesar del volumen de beneficiarios y la diversidad de programas, estos esfuerzos no han contado con una estructura de política pública permanente, ni con instrumentos de seguimiento, evaluación de impacto ni sostenibilidad financiera, lo que limita su proyección en el tiempo y su articulación con otras entidades del ecosistema emprendedor.

Asimismo, los documentos institucionales titulados *Memorias al Congreso*, elaborados anualmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, ofrecen un panorama relevante de las acciones desarrolladas entre 2014 y 2024 a favor de los y las colombianas en el exterior. Aunque no responden a una política integral sostenida, estos informes recogen múltiples iniciativas que dan cuenta del interés creciente por vincular a la población migrante con programas de emprendimiento, redes asociativas y servicios de fortalecimiento socioeconómico.

- **Memorias al Congreso 2014–2015:** Se promovieron proyectos de emprendimiento en ciudades como Miami, Ciudad de México, Quito, Santiago de Chile y Buenos Aires. Estas iniciativas, enmarcadas en actividades consulares ampliadas,

beneficiaron a más de 121.585 connacionales mediante servicios de salud, educación, oportunidades de negocio y programas de desarrollo empresarial. Además, se realizaron ferias de servicios en ciudades como Miami, Guayaquil y Londres, facilitando el acceso a servicios financieros, de vivienda y salud, en coordinación con actores locales y organizaciones de colombianos en el exterior.

- **Memorias al Congreso 2015–2016:**

Se desarrollaron mecanismos de identificación y visibilización de colombianos y colombianas en el exterior destacados por sus logros como empresarios, académicos, artistas y líderes sociales, con el propósito de fortalecer redes estratégicas y reconocer su papel como activos nacionales en el exterior. Estas acciones constituyeron esfuerzos tempranos de diplomacia ciudadana y de conexión productiva entre la migración y el país.

- **Memorias al Congreso 2016–2017:**

Se formuló y ejecutó un *Plan Nacional de Emprendimiento para el Retorno*, en convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dirigido a beneficiar a población retornada con capital semilla, acompañamiento técnico y procesos de reintegración económica en departamentos como Antioquia y Cundinamarca.

- **Memorias al Congreso 2020–2021:** Se reporta la aprobación de 48 proyectos enfocados en emprendimiento, salud y educación, desarrollados a través de multiplicadores migratorios en ciudades con alta presencia de colombianos y colombianas como Santiago de Chile, Toronto, Nueva York y Madrid. Estas acciones ampliaron la capacidad de intervención del programa Colombia Nos Une durante la etapa postpandemia, aunque sin mecanismos permanentes de seguimiento ni articulación con entidades sectoriales como el Sena o el Ministerio de Comercio.

- **Memorias al Congreso 2021–2022:**

Se documenta el beneficio de al menos 120.000 connacionales mediante programas que incluyeron acciones de emprendimiento y capacitación productiva, con especial énfasis en la vinculación de segundas y terceras generaciones. Esto constituye un avance en la incorporación intergeneracional dentro de las estrategias de fortalecimiento comunitario en el exterior.

- **Memorias al Congreso 2022–2023:** Se gestionaron convenios con organizaciones como la Asociación Aculco (Reino Unido) y la OIM para apoyar el emprendimiento de población retornada, mediante esquemas de capital semilla y asistencia técnica en regiones como Caldas, Quindío, Risaralda y Norte de Santander. En el ámbito internacional, se ejecutaron 120 proyectos que beneficiaron a 340.918 personas en áreas como emprendimiento, cultura y salud, demostrando el potencial transformador de la articulación entre política migratoria, desarrollo local y cooperación internacional.

- **Memorias al Congreso 2023–2024:** Se implementaron 66 iniciativas con impacto en

emprendimiento, salud sexual, cultura, deporte y educación no formal, beneficiando a más de 55.000 colombianos y colombianas en el exterior. Destaca el fortalecimiento de redes colaborativas entre personas retornadas y residentes en el exterior, especialmente en territorios como María la Baja (Bolívar) y La Pista (La Guajira), donde se articularon iniciativas productivas con enfoque solidario, territorial y étnico.

Estos antecedentes refuerzan la necesidad de una política estructural, dotada de instrumentos jurídicos y financieros, que permita consolidar y escalar estos esfuerzos en el marco de una estrategia estatal coherente, sostenible y con enfoque diferencial.

En la respuesta al derecho de petición radicado número 1131521-RA de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores reconoció la existencia de iniciativas consulares relevantes como “Colombia, Potencia Emprendedora” (Newark), “Emprende en los Países Bajos” (Ámsterdam), “Mujer Emprende” (Lima) y “De ideas a realidad” (Islas Baleares), dirigidas a promover el emprendimiento de colombianos y colombianas en el exterior. Estas experiencias, impulsadas desde consulados específicos, han ofrecido espacios de capacitación, redes de contacto y promoción comercial, especialmente para mujeres, jóvenes y colectivos asociativos. No obstante, la misma respuesta oficial confirmó que el Estado colombiano no cuenta actualmente con una política pública estructural, permanente ni articulada para el fomento del emprendimiento migrante o retornado.

Estas iniciativas operan como esfuerzos puntuales, desconectados de una estrategia nacional de desarrollo económico transnacional, y carecen de presupuestos propios, marcos normativos definidos y mecanismos institucionales de continuidad. Asimismo, no existe un sistema de seguimiento, evaluación o trazabilidad que permita conocer su impacto real o su sostenibilidad en el tiempo. En consecuencia, no se dispone de indicadores ni métricas que informen si dichas acciones se consolidaron, replicaron o simplemente funcionaron como gestiones consulares de corto plazo. Esta ausencia de institucionalización evidencia la necesidad urgente de crear un marco legal robusto que garantice la permanencia, escalabilidad y evaluación de los programas de emprendimiento para colombianos y colombianas en el exterior, conforme a principios de transparencia, eficiencia, progresividad y equidad territorial.

A su vez, la respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores al derecho de petición radicado número 1131521-RA confirma que, si bien se han desarrollado iniciativas puntuales promovidas por algunos consulados -como ferias de emprendimiento, cursos de formación en oficios y encuentros de asociaciones productivas en ciudades como Barcelona, Buenos Aires, Ámsterdam y Houston-, estas acciones carecen de una estrategia nacional que les dé coherencia, continuidad y sostenibilidad. No existe a la fecha una política

pública estructural, permanente ni articulada para el fortalecimiento del emprendimiento de colombianos y colombianas en el exterior o retornados, ni tampoco un marco normativo que obligue a su integración con entidades del ecosistema productivo nacional como el Ministerio de Comercio, Innpulsa, el Sena o Bancóldex. Esta ausencia de institucionalización reproduce inequidades estructurales y limita el potencial de estas iniciativas para generar impactos económicos sostenibles y replicables, más allá de su valor como ejercicios de gestión consular aislada.

Entre 2014 y 2024, la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo (GIT) *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores ha desarrollado más de 30 acciones en distintos continentes orientadas a la capacitación, la promoción de la asociatividad migrante y el fortalecimiento de procesos de comercialización liderados por colombianos y colombianas en el exterior. Sin embargo, estos esfuerzos -aunque valiosos- han sido fragmentarios, intermitentes y altamente dependientes de la voluntad y capacidad operativa de cada consulado. Carecen de una planificación estratégica de largo plazo, de criterios unificados de focalización, y de mecanismos de evaluación de impacto. Además, estas iniciativas no han estado articuladas de forma institucional con entidades clave del ecosistema emprendedor colombiano, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Innpulsa Colombia, Bancóldex o las cámaras de comercio binacionales, lo cual limita su capacidad para escalarse, institucionalizarse o traducirse en procesos efectivos de desarrollo económico transnacional.

Además, no existen actualmente convenios vigentes con organizaciones nacionales o internacionales que permitan consolidar programas sostenibles de impulso al emprendimiento de colombianos y colombianas en el exterior, lo cual limita la institucionalización y sostenibilidad de las acciones existentes. Esta falta de articulación intersectorial impide integrar a actores estratégicos como cámaras de comercio binacionales, organismos de cooperación internacional, universidades o redes solidarias transnacionales en la construcción de políticas públicas migratorias con dimensión económica. De forma particular, resulta preocupante la ausencia total del enfoque de economía popular y solidaria en los programas de emprendimiento impulsados desde la Cancillería, a pesar de que miles de colombianos y colombianas en el exterior desarrollan actividades económicas desde lógicas de autogestión, trabajo familiar, informalidad, reciprocidad comunitaria o redes migrantes, rasgos característicos de este modelo según lo definido en la Ley 1900 de 2018 y la Sentencia C-395 de 2021 de la Corte Constitucional. Estudios como el de Ojeda y Quintero (2020) sobre emprendimientos migrantes en Europa evidencian que una proporción significativa de los negocios creados por colombianos en el exterior opera desde esquemas familiares, solidarios y no formalizados,

lo que exige un enfoque institucional que reconozca y fortalezca estas formas de economía. Su exclusión de los instrumentos de fomento, financiamiento y protección reproduce desigualdades y limita su potencial transformador.

De acuerdo con la respuesta al derecho de petición radicado GG-CA-03500-2025, remitida por el Banco de la República, entre 2020 y 2024 ingresaron al país más de USD 46.800 millones por concepto de remesas familiares, lo cual representa una de las principales fuentes de divisas para la economía colombiana. Solo en 2024, el flujo alcanzó los USD 11.848 millones, con una marcada concentración geográfica: el 52,6 % provino de Estados Unidos, seguido por España (13,8 %), Chile (5,3 %), Reino Unido (2,9 %) y Ecuador (2,7 %). Este comportamiento sostenido ha contribuido de forma significativa a la balanza de pagos, al consumo de los hogares receptores y, en ciertos contextos, a procesos de acumulación productiva de escala familiar. Sin embargo, el marco institucional actual continúa abordando las remesas exclusivamente desde su dimensión financiera y macroeconómica, sin reconocer ni canalizar su potencial como herramienta para el desarrollo local, la inversión comunitaria o el fortalecimiento de iniciativas productivas lideradas por colombianos y colombianas en el exterior o en retorno.

En este sentido, el propio Banco de la República reconoció que no existen bases de datos oficiales ni estudios sistemáticos que permitan establecer una correlación entre los flujos de remesas, los procesos de retorno o el impulso a emprendimientos migrantes. Esta ausencia de evidencia limita las posibilidades de diseñar políticas públicas informadas que integren las remesas a estrategias de desarrollo económico con enfoque territorial y transnacional. Estudios académicos han señalado que, cuando existen instrumentos adecuados de intermediación y acompañamiento, las remesas pueden convertirse en capital semilla para emprendimientos familiares o asociativos, especialmente en sectores como el comercio, la agroindustria o los servicios (Orozco, 2018; CEPAL, 2022). Su desvinculación de los marcos de política productiva refleja una oportunidad desaprovechada para potenciar el impacto transformador de la migración en el desarrollo nacional y local.

En lo corrido de 2025, Colombia ha recibido remesas por montos superiores a los USD 2.000 millones mensuales, consolidando este flujo como la principal fuente de ingreso de divisas del país, superando a sectores tradicionales como el petróleo y el carbón. Este fenómeno refuerza la creciente dependencia estructural de la economía colombiana hacia las transferencias enviadas por sus nacionales en el exterior. Sin embargo, este flujo financiero masivo no ha sido incorporado a estrategias nacionales de desarrollo productivo ni de fortalecimiento de capacidades migrantes. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2023), más del 30 % de los receptores de remesas en América

Latina utilizan estos recursos exclusivamente para consumo básico, mientras que menos del 5 % los canaliza hacia inversión o emprendimiento. En el caso colombiano, las brechas de acceso a servicios financieros -incluyendo bancarización, crédito y educación económica- son especialmente profundas en regiones con alta migración como Nariño, Norte de Santander, La Guajira o el Eje Cafetero, lo que limita el aprovechamiento productivo de estos flujos (Galvis, 2022).

Además, informes especializados advierten que una parte significativa de las remesas todavía se canaliza a través de mecanismos informales o costosos, sin intervención pública ni estrategias de intermediación que promuevan su acumulación, formalización o asociación con proyectos productivos. Según la Fundación Alemana Sparkassen (2020), la ausencia de ecosistemas financieros inclusivos y programas de acompañamiento técnico impide transformar las remesas en capital semilla para emprendimientos solidarios o comunitarios. Esta desconexión refleja una oportunidad institucional desaprovechada para articular el ciclo migratorio con instrumentos de política económica, banca pública y desarrollo territorial. Superar esta brecha exige el diseño de un marco legal que reconozca las remesas no solo como flujo macroeconómico, sino como una herramienta estratégica de inversión, cohesión social e impulso a la economía popular desarrollada por colombianos y colombianas en el exterior.

En este contexto, resulta imperativo que Colombia avance hacia la adopción de un marco legislativo robusto que reconozca y promueva el emprendimiento de colombianos y colombianas en el exterior y en retorno como un eje estratégico del desarrollo transnacional, articulado con las dinámicas del territorio y los principios de la economía popular, solidaria y comunitaria. Tal legislación debe superar el enfoque asistencialista que ha caracterizado históricamente la relación institucional con la migración, e incorporar mecanismos que garanticen el acceso efectivo a servicios de fomento productivo, crédito, comercialización y formalización, desde una perspectiva de justicia económica, equidad territorial y reciprocidad. Esta aproximación se alinea con los postulados de la Ley 1900 de 2018 sobre economía popular y el mandato de la Ley 2136 de 2021 que reconoce a la población migrante como sujeto pleno de derechos, y encuentra sustento jurisprudencial en la doctrina de la Corte Constitucional que exige al Estado garantizar condiciones materiales de igualdad para poblaciones históricamente excluidas (Sentencia C-371 de 2014; Sentencia C-395 de 2021). La ausencia de una legislación con esta orientación no solo perpetúa brechas estructurales, sino que impide capitalizar el potencial económico, social y cultural de quienes habitan la colombianidad desde fuera de sus fronteras.

4. JUSTIFICACIÓN

Colombia es, histórica y estructuralmente, un país atravesado por la movilidad humana. De

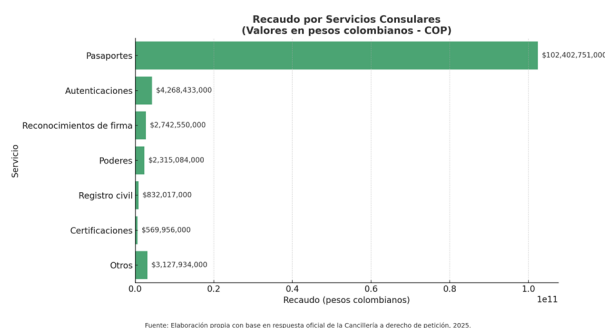
acuerdo con información oficial suministrada por la Cancillería, se estima que cerca de 5,6 millones de colombianos y colombianas residen en el exterior, distribuidos principalmente en países como Estados Unidos, España, Chile, Canadá, Ecuador y Venezuela. Cada año, nuevas personas emprenden procesos migratorios motivados por razones económicas, familiares, educativas o de protección internacional, configurando así una comunidad transnacional que mantiene vínculos activos con el país. Esta población no representa una carga para el Estado, sino un actor estratégico en múltiples dimensiones. Su impacto económico es particularmente visible: en 2024, las remesas enviadas al país superaron los USD 11.800 millones, constituyéndose en la principal fuente de ingreso de divisas de la economía nacional (Banco de la República, 2025). Lejos de tratarse de un fenómeno marginal, la migración debe ser reconocida como un componente estructural del desarrollo, en línea con lo establecido en la Ley 2136 de 2021, que consagra la obligación del Estado colombiano de garantizar el ejercicio pleno de derechos y la participación efectiva de esta población en las políticas públicas nacionales.

Entre 2020 y 2024, Colombia recibió más de USD 46.874 millones en remesas, de los cuales USD 11.848 millones ingresaron solo en 2024. En lo corrido del año 2025, el promedio mensual ya supera los USD 1.000 millones, una cifra que convierte a las remesas en una de las principales fuentes de divisas del país, superando, incluso, al petróleo en algunos periodos recientes. Estas transferencias provienen mayoritariamente de personas colombianas residentes en Estados Unidos (52,6 %), España (13,8 %) y Chile (5,3 %), y llegan principalmente a departamentos como Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca y los del Eje Cafetero, con un efecto directo en la economía local y popular.

No obstante, este importante flujo de recursos no ha sido articulado institucionalmente con políticas públicas orientadas al desarrollo productivo ni a la inclusión financiera de los y las colombianas en el exterior. El Banco de la República, en concepto técnico emitido a la Cámara de Representantes (Radicado JD-S-CA-08962-2025), advirtió que no existen bases de datos que relacionen las remesas con procesos de emprendimiento o retorno productivo, y alertó sobre la imposibilidad de utilizar directamente estos recursos como fuente pública de financiación, dado su carácter privado. Esta limitación obliga a buscar esquemas jurídicos alternativos que no vulneren los principios de titularidad, legalidad y unidad presupuestal del Estado colombiano.

En ese marco, el presente proyecto propone la creación del **Fondo Nacional para el Emprendimiento de la Colombianidad Migrante** como un **subfondo adscrito al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores**, figura que fue calificada como jurídicamente viable y financieramente responsable por el Banco de la República, siempre que se respete el principio

de legalidad del gasto público. Esta opción permite configurar un instrumento con recursos de destinación específica, sin necesidad de crear nuevas entidades ni afectar el Presupuesto General de la Nación. La estructura del subfondo responde, además, a experiencias exitosas de administración de rentas parafiscales en Colombia, como el Fondo Nacional del Café o el FONPET, cuya naturaleza permite focalizar inversiones en sectores estratégicos bajo supervisión estatal.



Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en respuesta a derecho de petición (Radicado 1373156-RA), confirmó que entre 2020 y 2024 el Fondo Rotatorio recaudó más de COP 1,6 billones por servicios consulares prestados en Colombia y el exterior, de los cuales más de COP 469.000 millones fueron generados por los consulados. En particular, los servicios de expedición de pasaportes representaron el 87 % del recaudo consular en 2024 (COP 102.402 millones). Estos ingresos recurrentes constituyen una base sólida para crear una **Cuota de Fomento Parafiscal** del 3 % -como propone este proyecto de ley- destinada exclusivamente a financiar iniciativas de emprendimiento de colombianos y colombianas en el exterior y en retorno, sin que ello represente una carga tributaria adicional ni un desincentivo al uso de los servicios consulares.

En consecuencia, el Fondo Nacional para el Emprendimiento de la Colombianidad Migrante se perfila como una política pública innovadora, alineada con el principio de equidad territorial, progresividad fiscal y justicia transnacional. Su implementación permitiría canalizar recursos sostenibles hacia el fortalecimiento de las capacidades económicas de una población que históricamente ha sostenido al país desde el exterior, pero que no ha sido reconocida como sujeto económico ni beneficiaria directa de políticas de fomento productivo. Este subfondo no solo permitiría superar dicho rezago, sino que consolidaría un instrumento estratégico para el desarrollo incluyente y el cierre de brechas entre la Colombia interior y su componente migrante.

Más allá del envío de remesas, miles de colombianas y colombianos en el exterior desarrollan formas de trabajo autónomo, redes de comercialización, microempresas familiares, plataformas digitales y asociaciones productivas con impacto económico tanto en sus países de residencia como en Colombia. Estas iniciativas -frecuentemente informales o autogestionadas- hacen parte de la economía popular y solidaria, caracterizada por formas de producción, distribución

y consumo sostenidas en la cooperación, el trabajo propio o familiar y la reciprocidad, tal como lo reconoce la Ley 1900 de 2018 y la conceptualiza la CEPAL (2018). En contextos migratorios, esta economía adquiere una dimensión transnacional, donde el vínculo con el país de origen se materializa en circuitos productivos, afectivos y financieros, que escapan a los marcos convencionales de análisis económico (Quijano, 2015; Orozco, 2007).

Sin embargo, estas prácticas enfrentan serios obstáculos estructurales: exclusión financiera, escasa articulación institucional, ausencia de programas específicos de fomento, y vacíos jurídicos sobre su reconocimiento. La economía popular migrante incluye desde mujeres que gestionan redes de distribución artesanal desde Madrid o Santiago hasta proyectos culturales digitales o colectividades solidarias con presencia binacional. En muchos casos, estas experiencias se desarrollan en escenarios de informalidad y marginalidad institucional, lo que impide su escalamiento y sostenibilidad (Martínez, 2020; Rivera Cusicanqui, 2018). La falta de políticas diferenciales, adaptadas a las condiciones territoriales y normativas de las personas migrantes, representa una forma de exclusión estructural.

Las respuestas institucionales obtenidas mediante derechos de petición, especialmente la del Banco de la República (Radicado JD-S-CA-08962-2025), evidencian vacíos significativos de información en torno a la relación entre migración, remesas y desarrollo productivo. No existen correlaciones sistemáticas entre los territorios que reciben mayores flujos de remesas y aquellos con mayor densidad migratoria; no hay bases de datos consolidadas que midan el impacto de las remesas en el desarrollo económico local, ni se han caracterizado adecuadamente los perfiles productivos de la colombianidad en el exterior. Esta ausencia de datos limita el diseño de políticas públicas con enfoque territorial y basadas en evidencia, un problema recurrente en América Latina (CEPAL, 2022; Goldring & Landolt, 2011).

Además, el Banco de la República sugiere que, para garantizar trazabilidad institucional y sostenibilidad financiera, este tipo de esfuerzos deben canalizarse a través de estructuras existentes, como un subfondo adscrito al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ello permitiría respetar los principios de eficiencia y legalidad en el uso de recursos públicos, evitando la dispersión institucional. Este enfoque se alinea con lo planteado por la OCDE (2020), que destaca la importancia de crear mecanismos de gobernanza financiera para aprovechar los aportes de las comunidades migrantes sin poner en riesgo los equilibrios fiscales del Estado.

La evidencia acumulada a lo largo de este documento muestra una omisión estructural del Estado colombiano frente al reconocimiento y fortalecimiento del emprendimiento desarrollado por colombianas y colombianos en el exterior como agentes económicos activos del desarrollo nacional.

Más allá del envío de remesas, estas personas impulsan diariamente procesos de generación de valor mediante redes de comercialización, asociaciones productivas, emprendimientos digitales y modelos cooperativos que operan en contextos complejos y, con frecuencia, desde la informalidad o la autogestión. Estas prácticas se insertan en el campo de la economía popular y solidaria, un enfoque reconocido por la Organización Internacional del Trabajo como una vía efectiva para la inclusión productiva de poblaciones tradicionalmente excluidas (OIT, 2022).

Frente a esta realidad, el presente proyecto de ley propone la creación del Sistema Nacional de Información sobre Emprendimiento Migrante, una plataforma articuladora de datos provenientes del DANE, Migración Colombia, la Cancillería y organismos multilaterales. Este sistema permitirá visibilizar y caracterizar las capacidades productivas, obstáculos estructurales y aportes económicos, sociales y culturales de los colombianos y colombianas en el exterior. La experiencia internacional ha demostrado que los sistemas integrados de información son instrumentos esenciales para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia, tal como lo han señalado organismos como CEPAL y OCDE (CEPAL, 2021; OECD, 2022).

Además de este sistema de información, el proyecto contempla la creación de un Fondo Nacional para el Emprendimiento de la Colombianidad Migrante, como un subfondo adscrito al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta figura jurídica permite una administración diferenciada y específica de los recursos, sin comprometer las funciones consulares misionales, como lo explicó el Banco de la República en concepto técnico dirigido a la Cámara de Representantes (JD-S-CA-07119-2025, 2025). El subfondo permitirá canalizar recursos de origen público, privado y de cooperación internacional para el apoyo a emprendimientos de colombianos y colombianas en el exterior, priorizando enfoques asociativos, populares y comunitarios.

Las experiencias institucionales previas demuestran que, aunque ha habido acciones significativas, estas han carecido de sostenibilidad, articulación y sistematicidad. Según los informes de gestión y memorias al Congreso entre 2014 y 2024, se beneficiaron más de 340.000 personas con actividades de capacitación, formación o fortalecimiento de capacidades. Sin embargo, como lo reconoció la Cancillería en respuesta al derecho de petición radicado N.º 1131521-RA, no existe una política pública articulada, permanente ni con presupuesto propio para el impulso de los emprendimientos de los y las colombianas en el exterior. Asimismo, se evidencia una total ausencia de enfoque en economía popular, a pesar de su prevalencia en las formas organizativas observadas.

Esta necesidad se torna más urgente si se tiene en cuenta que, según Migración Colombia y la

Aeronáutica Civil, más de 37.800 personas al mes se radican en el exterior, lo que representa la mayor ola migratoria registrada en la historia reciente del país. A su vez, datos como los reportados por CID Gallup (2023) indican que el 48 % de la población colombiana expresa interés en migrar, y más de 170.000 nacionales fueron detenidos sin documentos en EE. UU. solo en 2023. Este panorama impone al Estado colombiano el reto de no solo atender esta movilidad humana, sino también de reconocer su potencia transformadora desde una perspectiva productiva, inclusiva y transnacional (FAO & OIM, 2021; Ley 2136 de 2021).

Por todo lo anterior, el presente proyecto de ley ofrece un marco normativo para impulsar, proteger y articular los emprendimientos de la colombianidad en el exterior, en concordancia con los principios de justicia social, equidad territorial y economía popular. Su implementación permitiría avanzar hacia una Colombia que no solo gestiona a su población en el exterior desde una óptica consular, sino que la incorpora activamente en su estrategia de desarrollo nacional. Se trata de dar paso a una nueva etapa en la relación entre el país y sus ciudadanas y ciudadanos fuera del territorio, reconociendo en ellos y ellas no una población residual, sino una fuerza activa de transformación y construcción económica y democrática.

5. IMPACTO FISCAL

Con base en la información oficial suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el Derecho de Petición Radicado número 1373156-RA, el presente proyecto de ley se fundamenta en la existencia de un flujo regular, significativo y creciente de ingresos generados por servicios consulares y diplomáticos, los cuales son administrados a través del Fondo Rotatorio de la Cancillería. Tan solo por concepto de pasaportes expedidos entre 2020 y 2024, los ingresos consolidados superan los 800 mil millones de pesos, de los cuales más de 301 mil millones provinieron de expediciones realizadas desde oficinas consulares en el exterior. Estos datos, respaldados oficialmente por la Jefatura de Gabinete del Ministerio, constituyen la base técnica y financiera para estructurar un Subfondo con destinación específica para el emprendimiento de colombianos y colombianas en el exterior.

En términos fiscales, esta propuesta no representa una carga presupuestal adicional para la Nación. Por el contrario, se apoya en mecanismos de parafiscalidad ampliamente reconocidos en el ordenamiento jurídico colombiano, como lo demuestra la existencia de instrumentos similares en sectores como el cafetero (Ley 9ª de 1991), el ganadero (Ley 89 de 1993), o el agrícola (Ley 2046 de 2020). En estos casos, se establecen contribuciones sobre ingresos sectoriales que se destinan a fines específicos sin que ello implique la creación de nuevos impuestos ni aumentos en los costos para los usuarios. De igual modo, la contribución del 3 % sobre los ingresos del Fondo Rotatorio se enmarca en una redistribución solidaria

y progresiva de recursos, orientada a fortalecer una política migratoria estructural sin afectar el equilibrio fiscal.

La viabilidad de este mecanismo también se sustenta en su carácter de Subfondo, lo cual implica que no se trata de un fondo independiente ni autónomo, sino de una sección funcional dentro del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, tal como lo reconoce el propio Banco de la República en sus lineamientos sobre la creación de fondos públicos especiales. Esta configuración reduce costos operativos, evita duplicidades institucionales y permite una mayor eficiencia administrativa. Al mantenerse dentro del marco de ejecución presupuestal de la entidad matriz, se preserva el principio de unidad de caja sin sacrificar el principio de destinación específica del gasto.

Adicionalmente, se proyecta una implementación gradual, iniciando con pilotos territoriales y poblacionales que permitan evaluar el impacto financiero y ajustar los instrumentos antes de su escalamiento nacional. Esta estrategia cumple con los lineamientos de sostenibilidad y progresividad establecidos en la Ley 819 de 2003 y en el marco del gasto público de mediano plazo. En este sentido, la planificación presupuestal será compatible con las capacidades anuales del Fondo Rotatorio y con la disponibilidad de recursos efectivamente recaudados, permitiendo una ejecución fiscalmente responsable y técnicamente auditada.

Cabe señalar que esta propuesta responde a un principio de equidad intergeneracional y territorial. Mientras que los colombianos en el exterior aportan más de 12 mil millones de dólares anuales en remesas -equivalente al 4 % del PIB nacional según cifras del Banco Mundial (2023)-, no existe un instrumento estatal que reinvierta directamente en sus iniciativas económicas o asociativas. El Subfondo propuesto no solo corrige esta omisión histórica, sino que lo hace sin generar nuevas obligaciones fiscales para el presupuesto general, financiándose con recursos propios del sector consular, que han demostrado crecimiento sostenido en los últimos cinco años.

Por ejemplo, en 2024 los ingresos del Fondo Rotatorio por servicios consulares alcanzaron los \$433.940 millones COP. Aplicando el 3 %, el Subfondo tendría una disponibilidad aproximada de \$13.018 millones COP anuales. Esta cifra representa apenas el 0,47 % del total del presupuesto de funcionamiento del Ministerio, aprobado por la Ley 2297 de 2023, lo que evidencia su bajo impacto relativo y su alta viabilidad financiera. Además, estos recursos se mantendrán en la Cuenta Única Nacional (CUN), con trazabilidad plena ante el Ministerio de Hacienda, garantizando su transparencia y control fiscal.

Por todo lo anterior, este proyecto no solo cumple con los requisitos de viabilidad económica exigidos por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sino que se articula con los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 sobre internacionalización del desarrollo territorial, inclusión económica y enfoque poblacional. Se solicitará concepto técnico al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base

en estas proyecciones, de manera que el proyecto pueda ser evaluado y certificado conforme a las normas vigentes sobre impacto fiscal. De este modo, se garantiza que su tránsito legislativo cuente con soporte técnico y financiero robusto, en línea con los compromisos fiscales del Estado colombiano.

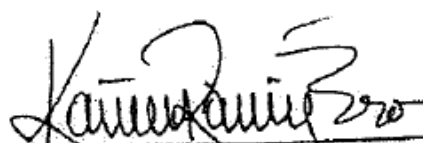
6. CONFLICTO DE INTERESES

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el artículo 11 de la Ley 1828 de 2017 y la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre conflictos de interés en el ejercicio de la función legislativa (cf. Concepto 2301 de 2016, Sala de Consulta y Servicio Civil), se ha efectuado una revisión técnica del contenido del presente proyecto de ley para determinar si su adopción podría dar lugar a inhabilidades, impedimentos o conflictos de interés por parte de los y las congresistas que intervengan en su trámite.

Del análisis del articulado no se derivan beneficios particulares, directos o concretos a favor de congresistas, sus cónyuges o familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ni tampoco a personas jurídicas con las cuales tengan vínculos económicos o contractuales actuales. El proyecto de ley establece medidas de carácter general, orientadas al reconocimiento jurídico y fortalecimiento institucional del emprendimiento colombiano en el exterior, sin asignar beneficios específicos o personalizables, y sin contemplar contratación directa, asignaciones presupuestales nominadas o ventajas selectivas que puedan configurar un interés particular.

En consecuencia, no se advierte que el presente proyecto de ley pueda, en principio, generar conflictos de interés ni constituir causal de impedimento en los términos previstos por el ordenamiento jurídico. No obstante, en caso de que un congresista considere que tiene una relación particular con alguno de los sectores o beneficiarios regulados por la iniciativa que pueda comprometer su imparcialidad, deberá declarar su impedimento ante la respectiva célula legislativa, para que esta lo evalúe conforme a lo dispuesto en el procedimiento legislativo.

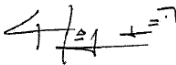
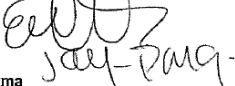
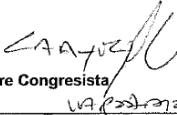
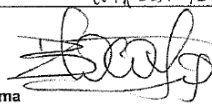
Cordialmente,


CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional

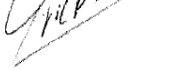
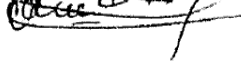
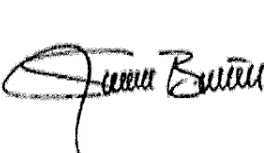
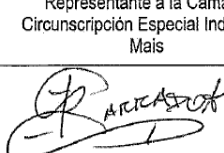
7. REFERENCIAS

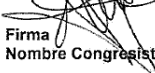
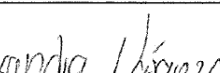
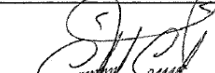
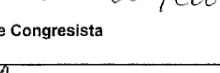
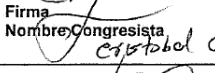
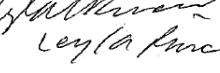
- Banco de la República. (2025). *Respuesta al derecho de petición radicado JD-S-CA-08962-2025*. Cámara de Representantes de Colombia.
- Banco de la República. (2025). *Respuesta al derecho de petición radicado GG-CA-03500-2025*. Cámara de Representantes de Colombia.

- Cancillería de Colombia. (2025). *Respuesta al derecho de petición radicado número 1373156-RA*. Cámara de Representantes de Colombia.
- Cancillería de Colombia. (2025). *Respuesta al derecho de petición radicado número 1131521-RA*. Cámara de Representantes de Colombia.
- FAO & OIM. (2021). *Determinants of rural youth migration and its impact on food security and rural poverty in origin areas: Evidence from Ethiopia*. Food and Agriculture Organization & International Organization for Migration. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb5647en>
- Gallup Colombia. (2023). Encuesta nacional sobre intención migratoria. CID Gallup.
- Ley 5ª de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. **Diario Oficial** número 40.882.
- Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano.
- Ley 2297 de 2023. Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2024.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2022). *Migración y desarrollo: políticas públicas para aprovechar el potencial económico de las comunidades migrantes*. Oficina Regional para América del Sur. <https://southamerica.iom.int/es>
- PNUD. (2022). *Economía popular, desarrollo territorial e inclusión social en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/es/publications/economia-popular-desarrollo-territorial-e-inclusion-social-en-america-latina>
- Programa Mundial de Alimentos (PMA). (2023). *Colombianos en el exterior y seguridad alimentaria en comunidades de origen*. Oficina Colombiana del PMA.

 Firma Nombre Congreso	 Firma Nombre Congreso
 Firma Nombre Congreso	 Firma Nombre Congreso
 Firma Nombre Congreso	 Firma Nombre Congreso
 Firma Nombre Congreso	 Firma Nombre Congreso

Alino VERTIZ MUNOZ

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO Representante a la Cámara Curul de Paz No. 3 Antioquia
 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico - Cauca	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara. Circunscripción Especial Igrena. Mais
 ANDRÉS CANCEMANCE LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 Firma Nombre Congresista * Gabriel E. Borracho

Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista

El día 12 de septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley Auto Legislativo
No. 349 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: H. R. Karmen
Requiza

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 350 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C, agosto del 2025

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

CONGRESO DE COLOMBIA

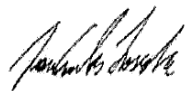
Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley número 350 de 2025 Cámara,*por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 219 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de Ley Ordinario,***por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones,* con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo en la comisión séptima constitucional.

Cordialmente,

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda
 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL REPRESENTANTE A LA CÁMARA Partido Dignidad y Compromiso	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano
 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara. Pacto Histórico.	 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 350 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.

* * *

El Congreso de Colombia
DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. Modificar la Ley 1566 del 2012 y establecer lineamientos y acciones para una política de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Estos lineamientos y acciones complementarán la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y la Política Nacional de Drogas y estarán basados en los derechos humanos, la salud pública, la participación y la inclusión social, garantizando un enfoque sociosanitario integral y diferencial para poblaciones en especial condición de vulnerabilidad.

También deberá incluir el fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias para la prevención, la atención oportuna y la reducción de riesgos y daños del consumo de sustancias psicoactivas, así como la efectiva articulación institucional y la concurrencia de esfuerzos y recursos en su implementación.

Parágrafo: Las disposiciones contenidas en esta ley no serán aplicables al consumo de tabaco, imitadores y/o sucedáneos. Las políticas relacionadas al consumo de tabaco y sucedáneos tendrán su propia regulación y se regirán por las disposiciones del Convenio Marco para el Control de Tabaco suscrito por Colombia.

ARTÍCULO 2º. Reducción del riesgo y del daño. La reducción de riesgos y daños en el uso y consumo de sustancias psicoactivas se reconocerá como un enfoque de salud pública transversal y de atención integral necesario para preservar la salud e integridad de los habitantes de la nación, abordando los aspectos sociales y culturales, con el fin de reducir las afectaciones del consumo de sustancias psicoactivas buscando el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Su implementación considerará estrategias basadas en la evidencia científica, la concurrencia de esfuerzos estatales para la atención integral y enfoques interseccionales diferenciados de acuerdo con las necesidades y los contextos sociales, las dinámicas de consumo de sustancias psicoactivas y las necesidades sociales y de salud pública en cada territorio.

Este enfoque complementará y no reemplazará los esfuerzos estatales respecto a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y estará en armonía con la normatividad que protege a los niños, niñas y adolescentes del consumo de sustancias psicoactivas. Las acciones y políticas de reducción de riesgos y daños deberán centrarse en el cuidado y

la protección de la integridad física, mental y social del individuo con la intervención en su entorno comunitario y poblacional.

El enfoque adoptado se enmarca en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia, particularmente los lineamientos y/o recomendaciones internacionales sobre derechos humanos y política de drogas, asegurando la protección de los derechos humanos y la salud pública como elementos fundamentales.

Artículo 3°. Objetivos de la política de reducción de riesgos y daños. Los lineamientos y acciones de la política de reducción de riesgos y daños tendrán en cuenta los siguientes objetivos:

a. Desarrollar acciones, programas y/o estrategias diferenciadas para el cuidado y protección de la salud pública y la atención al consumo de sustancias psicoactivas teniendo en cuenta la perspectiva étnica, de género y poblaciones en condición de vulnerabilidad.

b. Fortalecer capacidades y dispositivos comunitarios para la realización de acciones y estrategias diferenciadas de reducción de riesgos y daños en los territorios y poblaciones que más lo requieren.

c. Coordinar acciones con el sector social del Estado para implementar la política y atender las poblaciones vulnerables y de especial con un enfoque de atención integral.

d. Monitorear y alertar eventuales riesgos químicos y de salud pública por el consumo de sustancias psicoactivas que estén en circulación en el territorio nacional.

e. Garantizar el adecuado acceso a los servicios sociales, de salud y salud mental para las personas que consumen sustancias psicoactivas.

f. Los demás objetivos que la política pública define con base a la evidencia científica disponible.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el parágrafo 3° del artículo 2° de la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:

Parágrafo 3°. Sin perjuicio de otras fuentes de financiación, se utilizarán recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO– para el fortalecimiento de los programas y estrategias de reducción de riesgos y daños, prevención en salud, mitigación, superación y desarrollo institucional, que se establezcan en el marco de la Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto.

ARTÍCULO 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:

Artículo 3A. Acciones y estrategias de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Las entidades territoriales y el Gobierno nacional implementarán acciones y estrategias de reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas

las cuales deberán enmarcarse en lineamientos de política de salud, salud pública e inclusión social y la política de drogas definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho y quien dirija la política social del Estado. Estas acciones y estrategias, según corresponda, deberán incluirse dentro de los planes territoriales de salud y otros instrumentos de planeación y acción que aborden el fenómeno en su integralidad.

Las acciones y estrategias encaminadas a la reducción de riesgos y daños deberán propender por la dignidad, el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que consumen sustancias psicoactivas, para tal fin, quien dirija la política social del Estado, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes podrán concurrir esfuerzos en la elaboración e implementación de estrategias y acciones.

Parágrafo 1°. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, o quienes hagan sus veces, contratarán servicios de reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas a través de sus programas de promoción y prevención (PYP), de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 2°. La reglamentación de la presente ley definirá los lineamientos y autorizaciones para que particulares desarrollen e implementen acciones y/o estrategias de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Estos lineamientos deberán reconocer y considerar prioritariamente a aquellos que acrediten experiencia en la materia y reglamentar el permiso contemplado en el artículo 376 de la Ley 599 del 2000 en los casos que sea pertinente.

ARTÍCULO 5°. Reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol. El Ministerio de Salud y Protección Social convocará la Mesa Intersectorial de Alcohol para establecer lineamientos de la política de reducción de riesgos y daños para el consumo de bebidas alcohólicas y embriagantes. Estos lineamientos deberán contener obligaciones y restricciones diferenciadas para los actores involucrados en la fabricación, distribución, patrocinio y comercialización de bebidas alcohólicas en el país, con el fin de reducir los riesgos y daños de su consumo para el individuo y la sociedad y la prevención ambiental de su consumo.

Parágrafo. Las Entidades Territoriales implementarán acciones de sensibilización, reducción de riesgos y daños y prevención, priorizando los sectores con mayor incidencia y riesgo de consumo de alcohol.

ARTÍCULO 6°. Reducción de riesgos y daños para los asistentes a los establecimientos públicos nocturnos, festivos y conciertos para público mayor de edad. Las entidades

territoriales establecerán lineamientos para que los establecimientos nocturnos como bares y discotecas, festivales de gran formato, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad implementen estrategias y protocolos de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas incluyendo las bebidas alcohólicas y embriagantes. Estos lineamientos deberán enmarcarse en los lineamientos de la política pública de reducción de riesgos y daños definida por el Gobierno nacional y podrá incluir, entre otros, protocolos y rutas de atención temprana, zonas de descanso y atención, acceso mínimo a hidratación, información de reducción de riesgos y daños y atención para las personas que presenten una situación que amerite atención inmediata y/o de primeros auxilios. En ningún caso los establecimientos nocturnos u organizadores de eventos restringirán el acceso del agua potable para los asistentes *so pena* de sanciones por incumplimiento de condiciones sanitarias y de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y vigiladas por los entes territoriales.

Parágrafo 1º. Los lineamientos a los que hace referencia este artículo deberán establecerse diferenciadamente de acuerdo con los tipos de establecimiento público nocturno, festivales, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad, considerando capacidad, dimensión y tipo de establecimiento, duración de la actividad, riesgos y prácticas de consumo y otras características que la reglamentación defina.

Parágrafo 2º. Las entidades territoriales competentes establecerán estos lineamientos con participación de los integrantes del sector económico correspondiente.

Parágrafo 3º. Los promotores de eventos públicos y las entidades territoriales podrán promocionar y apoyar la realización de estrategias, iniciativas y/o acciones de reducción de riesgos y daños del consumo de sustancias psicoactivas durante el desarrollo de sus eventos.

ARTÍCULO 7º. Generación de conocimiento. El Gobierno nacional, en cabeza del Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y con la concurrencia de insumos y esfuerzos del Instituto Nacional de Salud, realizará la Encuesta Nacional sobre el uso y consumo de sustancias psicoactivas. Esta encuesta tendrá como fin conocer los patrones de los usos y consumos de sustancias psicoactivas, alertar sobre los posibles riesgos químicos que estén en circulación, monitorear y actualizar información sobre nuevas sustancias psicoactivas, revisar los avances en materia de prevención, atención y reducción de riesgos y daños, entre otros.

Parágrafo. Las encuestas garantizarán la inclusión de métricas consistentes y de recolección de información sistemática, periódica y epidemiológicamente estandarizada que permitan las comparaciones intertemporales y la caracterización de la población en términos de magnitud y

prevalencia. Así mismo deberán considerar, según la metodología y objetivos establecidos, información relevante de otras fuentes de información como los reportes del Sistema de Salud, Medicina Legal y las entidades territoriales, entre otras.

ARTÍCULO 8º. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Fortálézcase el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Ministerio de Justicia y del Derecho como sistema de intercambio de información relevante para la mitigación y reducción del impacto del consumo de sustancias psicoactivas a partir de la oportuna detección, evaluación del riesgo y generación de información confiable dirigida a las autoridades responsables y la comunidad en general.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá coordinar la recolección de información con las organizaciones de la sociedad civil, secretarías de salud territoriales, entidades prestadoras de salud, la academia y demás actores que representan importantes fuentes de información territorial y descentralizada sobre el fenómeno de las sustancias psicoactivas, su comportamiento en las prácticas de consumo y los riesgos químicos emergentes en el territorio nacional.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá contar con mecanismos de actualización de información eficaces que permitan la toma oportuna de decisiones por parte de las entidades territoriales y el intercambio de conocimiento e información sobre nuevas sustancias psicoactivas y riesgos químicos emergentes con la red multidisciplinaria territorial y descentralizada de organizaciones de la sociedad civil y demás instituciones interesadas.

Parágrafo. El Gobierno nacional, en cabeza del Observatorio de Drogas de Colombia y el Instituto Nacional de Salud, realizará un reporte sobre las alertas tempranas que será incluido al informe anual sobre los usos y consumos de sustancias psicoactivas. El Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud presentarán un informe anual sobre los resultados a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.

ARTÍCULO 9º. Investigación científica. El Gobierno nacional fomentará la investigación médica, científica y social sobre el fenómeno asociados al consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales, su impacto en la salud y en la salud pública, las poblaciones vulnerables, la evaluación de políticas públicas y los usos médicos y científicos de sustancias con potencial.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y la Innovación establecerá líneas de investigación y otorgamiento de becas y/o modalidades de financiamiento según su plan de acción y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

El Ministerio de Justicia y del Derecho o quien dirija la política de drogas, establecerá mecanismos para agilizar los trámites y permisos requeridos por parte de las universidades, centros de estudio y organizaciones que estén interesados en realizar estas investigaciones.

ARTÍCULO 10. Participación de la sociedad civil y la academia. El Gobierno nacional y las entidades territoriales competentes convocarán, por lo menos una vez al año, a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia para que participen, acompañen y asesoren la formulación, implementación y evaluación de políticas y estrategias de prevención, atención y reducción del riesgo y daño en el consumo de sustancias psicoactivas.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en el presente artículo se aplicarán con acompañamiento técnico y recolección de evidencia científica. Lo dispuesto en este artículo se dará atendiendo los mandatos de normas y convenios internacionales aplicables en lo atinente a la interferencia de terceros con conflictos de interés lucrativo de las industrias del tabaco y alcohol en la formulación de política pública.

ARTÍCULO 11. Reglamentación y financiación. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y la cabeza del sector social del Estado deberán expedir la reglamentación necesaria para la correcta implementación de lo contenido en la presente ley en un término no mayor a doce (12) meses contados a partir de su promulgación. Dicha reglamentación deberá definir las fuentes de financiación pertinentes para la implementación de los objetivos de la presente ley, las instancias de articulación institucional y la definición de responsabilidades de cada sector en la política de reducción de riesgos y daños

ARTÍCULO 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara	Alejandro García R ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda
Jennifer Pedraza S JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL REPRESENTANTE A LA CÁMARA Partido Dignidad y Compromiso	Juan Carlos Lozada Vargas JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano
Agmeth Jose Escaf Tijerino AGMETH JOSE ESCAF TIJERINO	Alexandra Vásquez Ochoa LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA
Representante a la Cámara. Pacto Histórico. Alirio Uribe Muñoz Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO

- Objeto del proyecto
- Trámite de la iniciativa
- Antecedentes del proyecto
- Justificación del proyecto
- Impacto Fiscal
- Conflicto de intereses

1. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar la Ley 1566 del 2012 “por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”” y establecer lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas, a través de: i) establecer un marco conceptual y delimitación de objetivos del enfoque de salud pública de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas; ii) incorporar la reducción de riesgos y daños y sus estrategias dentro de la política de salud pública relacionada al consumo de sustancias psicoactivas; iii) establecer lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños en el consumo de alcohol y en establecimientos nocturnos y eventos masivos para público adulto en el país, y iv) establecer objetivos para la generación de conocimiento alrededor del consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública de interés nacional, enmarcado en la evidencia científica y la participación de la sociedad civil y la academia.

3. Antecedentes del proyecto

Colombia, siguiendo la tendencia mundial y la evidencia científica disponible y actualizada, ha abandonado el enfoque de criminalización y persecución a las personas consumidoras de sustancias psicoactivas y ha comenzado a considerar a tratar este fenómeno como un asunto de salud pública y de reconocimiento de derechos como el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y la salud de las personas. La icónica sentencia de la Corte Constitucional C-221 de 1994 estableció las bases de una línea jurisprudencial en este sentido, que ha sido seguida y desarrollada por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en reiteradas sentencias¹.

Así mismo, en el Congreso de la República han cursado iniciativas que introducen estos enfoques a la legislación colombiana. Desde 1986, la Ley 30 que decreta el Estatuto Nacional de Estupefacientes, en su artículo 2º, literal j), establece la dosis de uso personal y en el 2009 se aprueba el Acto Legislativo 02 “por el cual se reforma el artículo

¹ Sentencias Corte Constitucional C-574 del 2011, C-882 del 2011 y C-253 del 2019, Sentencia Corte Suprema de Justicia PS025-2019.

49 de la Constitución Política” que busca prohibir, constitucionalmente, el porte y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, con el fin de proteger la salud de las y los colombianos. Esta prohibición es altamente cuestionada, pero su introducción en el artículo 49 que establece la atención y el saneamiento ambiental, pone el asunto del consumo de sustancias psicoactivas, en primera instancia, como un problema de salud y no de seguridad que desemboque en criminalización de las personas consumidoras. De hecho, la Corte Constitucional, en su sentencia C-574 de 2011 que analiza este acto legislativo, insta al legislador a establecer las medidas de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico como desarrollo del nuevo mandato constitucional.

En el 2021, el Honorable Representante Jorge Enrique Benedetti Martelo, presentó el Proyecto de Ley 223/2021C “*Por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones*”. Este proyecto contemplaba acciones encaminadas a la mitigación de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas enfocadas, principalmente, en la edificación de una institucionalidad sólida que se encargara de esto. El Proyecto de ley, a pesar de ser aprobado en primer debate, no surtió trámite y fue posteriormente archivado.

En el año 2022, el honorable Senador Humberto de la Calle Lombana y los honorables Representantes Daniel Carvalho Mejía, Juan Carlos Lozada Vargas, Juan Sebastián Gómez, Jennifer Dalley Pedraza, Jaime Raúl Salamanca, Luvi Katherine Miranda, Alejandro García Ríos, Olga Lucía Velásquez, Duvalier Sánchez Arango, Cristian Danilo Avendaño, Elkin Rodolfo Ospina y Julia Miranda Londoño, presentaron el Proyecto de Ley Estatutaria “por medio del cual se protege los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana, y el derecho a la salud promoviendo buenas prácticas de cuidado, reducción de riesgos y mitigación de daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas en el territorio nacional”. Esta iniciativa cursó su primer debate en la comisión primera de la cámara de representantes el 21 de marzo de 2023 y fue archivado tras no cumplir con la votación requerida para la aprobación de proyectos de ley estatutaria.

Este mismo año, por iniciativa de los honorables Senadores Jorge Enrique Benedetti Martelo, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Sor Berenice Bedoya, Alfredo Rafael Deluque y los honorables Representantes Daniel Carvalho Mejía y Juan Carlos Lozada, presentaron el proyecto de ley “por medio de la cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales y se dictan otras disposiciones”. Esta iniciativa fue archivada por no cursar el trámite necesario en la comisión séptima del Senado de la República.

En el 2023 se radicó el Proyecto de Ley número 356 de 2024 Senado - 225 de 2023 Cámara, fue radicado el día 29 de agosto de 2023 por los honorables Congresistas: honorable senador *Jorge Enrique Benedetti Martelo*, honorable senadora *Sor Berenice Bedoya Pérez*, honorable Senadora *Martha Isabel Peralta Epieyú*, honorable Senador *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, honorable Representante *Daniel Carvalho Mejía*, honorable Representante *Duvalier Sánchez Arango*, honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas*, honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Representante *María del Mar Pizarro García*, honorable Representante *Juan Camilo Londoño Barrera*, honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, honorable Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, honorable Representante *Julián Peinado Ramírez*, honorable Representante *Alejandro García Ríos* y honorable Representante *Agmeth José Escaf Tijerino*. Este proyecto logró 3 de 4 debates necesarios y no logró ser aprobado por su no agendamiento en el orden del día antes del 20 de junio de 2025.

a. Ley 1566 de 2012 “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”

La Ley 1566 de 2012 de autoría del honorable senador *Juan Manuel Galán*, tiene como objeto la protección y garantía de los derechos de las personas usuarias de sustancias psicoactivas para acceder a los beneficios del sistema de salud colombiano, recibir una atención integral y lograr mejores condiciones para una vida digna. Esta ley de la república reconoce al consumo, y los trastornos por uso de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas como un asunto de salud pública y de interés para proteger el bienestar de la familia, la comunidad y los individuos y, por tanto, debe tener especial atención por parte del Estado conforme a la normatividad vigente y las políticas públicas nacionales en esta materia.

Si bien esta ley reconoce que existen tres sujetos de importante atención: 1) las personas que usan sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas; 2) las personas que hacen uso indebido de estas sustancias y 3) las personas que tienen un trastorno por dependencia asociada a estas -como bien la literatura disponible lo plantea-, el desarrollo de su articulado se centra en la atención en salud a las personas con algún tipo de consumo problemático de las sustancias psicoactivas y en la promoción de la salud y la prevención del consumo. Claramente, la aprobación de esta ley representa un avance cualitativo en la manera de abordar el consumo de sustancias psicoactivas, en especial para quienes requieren acceso a los servicios de salud, pero se ha quedado corto en habilitar estrategias y enfoques pragmáticos que ofrezcan alternativas de cuidado para las personas con un consumo activo de sustancias psicoactivas.

b. Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026

El Plan de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026 aprobado por el Congreso de la República y sancionado por el Presidente de la República como la Ley 2294 del 2023, plantea una ruta para la transformación de la política de drogas en el país. En particular, el artículo 193 “*Formulación, adopción e implementación de una nueva política nacional de drogas*”, establece que la nueva política deberá centrarse en “el cuidado de la vida, la transformación territorial, la protección ambiental y la salud pública” así como la “prevención del consumo y reducción de riesgos y daños”.

Así mismo, las bases que constituyen el Plan de Desarrollo y que establecen las metas y el contenido de cada uno de los objetivos del plan, desarrolla los objetivos de reducción de vulnerabilidades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas y la protección de la salud pública siendo estos: i) la reducción de riesgos y daños en el consumidor; ii) la descriminalización del consumidor; iii) prevención del consumo en niños, niñas y adolescentes; iv) protección social de las personas que consumen sustancias psicoactivas, y v) la atención del consumo problemático. En ese contexto, el presente proyecto de ley se alinea con los objetivos ya trazados por el Plan Nacional de Desarrollo aprobado en el 2023.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La promulgación de la Ley 1566 del 2012 supuso un avance significativo en el reconocimiento del consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de alta relevancia en la salud pública y en que el Estado debe hacer esfuerzos para la prevención del consumo de estas sustancias, en especial a la población menor de edad. Adicionalmente, esta ley supuso un avance en garantizar que las personas que tienen consumos problemáticos o problemas en su salud debido a estos consumos sean atendidas por el Sistema de Seguridad Social en Salud (SSSG), todo esto en concordancia con las múltiples sentencias de la Corte Constitucional y en desarrollo del artículo 49 de la Constitución Política.

Sin embargo, la ley se quedó corta ya que no contempla acciones para prevenir y atender los daños en la salud de aquellos usuarios de sustancias psicoactivas. La ley 1566 del 2012 desarrolla estrategias y disposiciones para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la atención de los trastornos derivados de esta, sin embargo, no desarrolló disposiciones para la reducción de riesgos y daños, la cual es sumamente pertinente para de la población que usa y consume sustancias psicoactivas en Colombia sin tener trastornos asociados a estos, pero que sí buscan reducir los riesgos asociados a su consumo de sustancias, o incluso, la posibilidad de desescalar a la abstención si así lo desean sin que sea el objetivo último de estas estrategias.

Este tipo de consumo, que resulta ser el de gran parte de la población adulta, requiere de enfoques de salud pública más pragmáticos y eficaces que

la prevención del consumo y menos costosos y complejos que la atención especializada cuando esta no es pertinente para toda la población. El enfoque de reducción de riesgos y daños ha sido probado durante años por diferentes países con resultados de eficacia en la preservación de la integridad física, el respeto por los derechos humanos y las libertades individuales y en la reducción de los efectos nocivos y los riesgos asociados al consumo de sustancias psicoactivas. Este proyecto de ley introduce el enfoque de reducción de riesgos y daños sin retroceder en los avances planteados por la Ley 1566 de 2012, el marco normativo y la política pública de salud frente a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

La implementación del enfoque de reducción de riesgos y daños se armoniza con las disposiciones proferidas por la Organización de Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud. Estas disposiciones se han resumido en las recientes Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas publicado en el año 2019² en el que se plantea la reducción del daño como una obligación del Estado dentro de la política de drogas para la preservación de los derechos humanos.

a. ¿Qué son las políticas de reducción de riesgos y daños?

La “reducción de riesgos y daños” es un término general para las intervenciones destinadas a reducir los efectos negativos en salud provenientes del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y comportamientos relacionados, a través de estrategias en diferentes vías, reducir los riesgos, es decir, disminuir la probabilidad de tener consecuencias negativas asociadas al consumo de las drogas y, por otro lado, la reducción de daños, que hace referencia a mitigar los daños que ya se han causado por el consumo Newcombe (1992). Los ejemplos más conocidos son los programas de dispensación de jeringas y las terapias de sustitución con metadona, pero el universo de estrategias varía dependiendo de las sustancias, población y tipo de consumo. En el modelo presentado por la reducción de daños las personas que usan sustancias se reconocen como sujetos de derechos y, en algunos casos, como pacientes médicos y no como criminales, ya que esto solo empeoraría sus posibilidades de superar las vulneraciones asociadas a su consumo o de mejorar sus condiciones de integridad. Al abordar la población que es usuaria de SPA como sujetos con derechos, el rol del Estado se convierte en uno de apoyo y la problemática se empieza a conceptualizar desde la salud pública.

A diferencia del abstencionismo, que busca erradicar el consumo de sustancias mediante la prohibición y la criminalización, la RRD prioriza la

² Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas de United Nations Human Rights, ONU, OMS y UNDP. Véase en: <https://www.undp.org/es/publications/directrices-internacionales-sobre-derechos-humanos-y-politica-de-drogas>

disminución de los efectos negativos asociados al uso de drogas, sin imponer la cesación del consumo como única meta válida. Como lo señala Newcombe (1992), la reducción de daños se distingue por su enfoque basado en la salud pública y los derechos humanos, en contraposición a la perspectiva abstencionista, arraigada en modelos punitivos y de control social. Así, mientras el abstencionismo se enfoca en disminuir la prevalencia del consumo, la RRD busca optimizar las condiciones en que este ocurre para reducir los daños asociados. El enfoque de reducción de daños parte del reconocimiento de que no todos los usos de drogas conllevan el mismo nivel de riesgo. Por ello, establece una jerarquía de objetivos que permite una intervención flexible y progresiva.

Según el *Advisory Council on the Misuse of Drugs* del Reino Unido (1988, 1989), las estrategias de RRD deben priorizar, en este orden progresivo: 1) eliminar los agentes causantes de los riesgos y daños del consumo de SPA, 2) promover métodos y usos menos dañinos, 3) la reducción de la cantidad de sustancia consumida y, finalmente, 4) la abstinencia, si es que el usuario decide optar por esta vía. Este modelo reconoce que cualquier paso intermedio en la reducción del riesgo es un avance positivo y contribuye a la salud pública.

Desde esta perspectiva, la reducción de daños comprende diversas estrategias, que van desde intervenciones sanitarias hasta modificaciones en las políticas públicas

Para evaluar el impacto de estas intervenciones, es fundamental diferenciar entre el concepto de riesgo y el de daño. El riesgo se refiere a la probabilidad de que un comportamiento de consumo derive en consecuencias adversas, mientras que el daño es la manifestación concreta de dichas consecuencias. En este sentido, es más fácil medir los cambios en los factores de riesgo que evaluar directamente los efectos a largo plazo en la salud de las personas usuarias. Como indica Newcombe (1992), “es más sencillo preguntar a los consumidores si han cambiado sus patrones de uso para reducir riesgos que evaluar de inmediato la incidencia de enfermedades o sobredosis”. Por ello, muchas políticas de RRD priorizan la identificación y modificación de conductas de alto riesgo, como la combinación de sustancias o el consumo en entornos inseguros.

Cuando se consideran la cantidad de factores que deben atender las políticas de reducción de riesgos y daños (la población objetivo, la complejidad del servicio, la sustancia específica, etc.), se puede observar que existe una gran variedad en los métodos de aplicación. Es necesario no caer en la falacia de pensar que esta modalidad de atención es únicamente para los consumidores problemáticos o que solo es útil en términos de sustancias ilegales. Cuando un individuo funcional decide reducir su consumo semanal de cigarrillos o cuando decide tomar medidas para proteger su integridad al momento de beber alcohol, (no conducir bajo sus

efectos, verificar la calidad de la sustancia, hidratarse más y estar en un espacio seguro), esto también se considera como reducción de riesgos y daños que pueden salvar o mejorar las condiciones de vida de las personas.

La reducción de riesgos y daños es una estrategia fundamental para promover la salud y el bienestar de las personas que consumen drogas, al mismo tiempo que se respeta su autonomía y sus derechos. Sin embargo, persisten desafíos, como la falta de políticas favorables y financiamiento adecuado. A medida que se impulsan reformas de políticas de drogas en la región, es crucial reconocer el valor de la reducción de daños y trabajar en la eliminación de barreras que puedan limitar su expansión. Además, la investigación continua y el desarrollo de mejores prácticas son esenciales para mantener la eficacia de esta estrategia y garantizar un abordaje equitativo y basado en evidencia en la atención a las personas que consumen drogas (Pinzón-Gómez, 2023).

Los estudios de Metzineres (2024) y la Fundación Ideas para la Paz –FIP– (2024) coinciden en destacar que la implementación de estrategias de reducción de riesgos y daños (RRD) en Colombia ha avanzado gracias a experiencias locales sostenidas en territorios como Pereira, Armenia y Dosquebradas, y al compromiso de algunos gobiernos locales y organizaciones comunitarias. Sin embargo, ambos informes identifican retos estructurales que limitan su sostenibilidad, entre ellos, la falta de lineamientos nacionales actualizados, la débil articulación interinstitucional e intersectorial, la necesidad de fortalecer los componentes sociales y comunitarios, y la escasa financiación estable para estas acciones. Además, señalan que la atención se ha centrado principalmente en el consumo inyectado de heroína, desatendiendo otras formas de uso y poblaciones vulnerables como mujeres, migrantes y personas LGBTIQ+. Los estudios concluyen que es urgente consolidar un marco normativo y programático que reconozca la RRD como una política pública integral, articulada y basada en derechos, en línea con la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033 (FIP, 2024; Metzineres, 2024).

La RRD es una parte del universo de posibilidades de intervención en el uso y consumo de sustancias psicoactivas, los cuales deberán responder a las necesidades particulares de los individuos y los retos en salud, salud pública y atención integral identificados por la política pública.

En línea con la evidencia internacional, en la actualidad, el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, está transitando de modelos clásicos o prohibicionistas, basados en la abstinencia como única alternativa, a modelos basados en la salud pública y los derechos humanos. Algunos de los principios de la política de drogas moderna que se desarrolla en regiones como Europa Occidental en la que incluyen acciones de reducción de riesgo y daño y se respetan, al menos en la jurisprudencia, los derechos de las personas que consumen sustancias

psicoactivas. En el país las personas usuarias de SPA no se abordan como criminales, sino como ciudadanos que requieren atención y el consumo se entiende como una responsabilidad de la salud pública. Sin embargo, se ha hecho muy poco para desarrollar políticas de consumo por fuera del énfasis singular en la prevención del consumo de sustancias y la abstinencia, mientras los derechos de las personas que usan drogas se caracterizan por los frecuentes choques entre las decisiones judiciales y las iniciativas impulsadas desde el poder ejecutivo y el legislativo. Todo esto sin abordar el fenómeno del consumo de sustancias psicoactivas desde su complejidad. Este proyecto de ley, entonces, busca contribuir en este campo, ampliando los marcos de comprensión y abordaje del consumo de sustancias psicoactivas y las intervenciones que requieren.

b. Contexto internacional sobre la reducción de riesgos y daños: el papel de Colombia

En la sesión 67 de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, celebrada en Viena, Austria, en abril de 2024, se adoptó una resolución que reconoce la reducción del daño como una medida eficaz de política pública:

“Se trató de una resolución sobre la prevención y gestión de sobredosis propuesta por Estados Unidos, desde un enfoque de “reducción de daños”, dejando de lado el prohibicionismo reflejado en la política actual de drogas. “Esto puede describirse como una resolución histórica, ya que es la primera vez que la CND reconoce explícitamente la importancia de las medidas de reducción de daños”, dijo el gobierno de Suiza en un comunicado”³.

Esta fue una agenda impulsada por la delegación colombiana en Viena y apoyada por Estados Unidos, Reino Unido, Suiza y otros 38 países más.

También otras organizaciones celebraron la resolución, como fue el caso de ONUSIDA:

“La resolución anima a los Estados miembros a desarrollar y aplicar medidas de reducción de daños para minimizar las consecuencias adversas para la salud pública y la sociedad del uso no médico de drogas ilícitas. ONUSIDA felicita a la CND y a su Presidente por este hito histórico”⁴.

Se insiste en que las políticas nacionales en materia de drogas deben potencializar las medidas de reducción del daño destinadas a prevenir y reducir al mínimo las consecuencias sanitarias y sociales adversas del consumo de drogas con fines no médicos, en particular, con el fin de prevenir y hacer frente a las sobredosis de drogas y a la no transmisión de enfermedades entre los consumidores.

c. Evidencia sobre las intervenciones de reducción de riesgos y daños

³ Disponible en: <https://cambiocolombia.com/internacional/asi-fue-el-fin-del-consenso-de-viena-en-la-comision-de-estupefacientes-de-las>

⁴ Disponible en: https://www.unaids.org/es/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2024/march/202403_2_harm-reduction

El caso de Portugal y Suiza

Las políticas de reducción de riesgos y daños han sido implementadas con éxito en varios países de Europa Occidental. Portugal y Suiza son ejemplos clave de cómo este enfoque puede reducir el impacto negativo del consumo de drogas en la salud pública.

En los años 90, Portugal enfrentó una grave crisis de adicción a la heroína, con aproximadamente 1 de cada 100 portugueses sufriendo dependencia a esta sustancia. Como consecuencia, aumentaron las muertes por sobredosis y las tasas de VIH, tuberculosis y hepatitis B y C en personas que se inyectaban drogas. En 2001, el gobierno portugués decidió descriminalizar la posesión y el consumo de todas las sustancias ilícitas, trasladando el problema del consumo de drogas del ámbito penal al de la salud pública. En lugar de ser judicializadas, las personas sorprendidas con drogas eran remitidas a una “comisión de disuasión” conformada por un médico, un abogado y un trabajador social, quienes evaluaban la posibilidad de tratamiento o asistencia social.

Junto con la descriminalización, Portugal asignó mayores recursos a programas de prevención, tratamiento y reducción de daños. Tras casi dos décadas de implementación, los resultados han sido positivos:

- Los niveles de consumo de drogas en la población general no aumentaron y se mantienen por debajo del promedio europeo.
- Los casos de VIH en personas que se inyectan drogas cayeron de 1,016 en 2001 a 56 en 2012.
- Las muertes por sobredosis disminuyeron de 80 en 2001 a 16 en 2012.

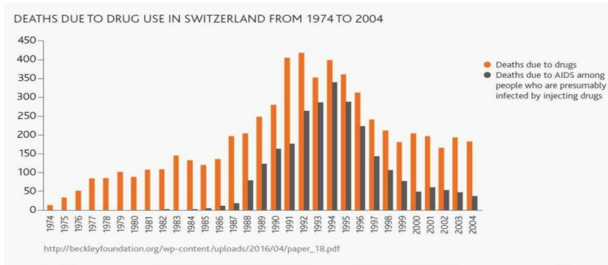
Por otro lado, en Suiza, el consumo de heroína aumentó significativamente en los años 70 y 80, con un incremento en las muertes por sobredosis y los delitos relacionados con las drogas. En 1986, el país tenía la tasa más alta de VIH en Europa Occidental (500 casos por millón de habitantes), y en 1989, la mitad de los nuevos casos de VIH estaban relacionados con el consumo de drogas inyectables.

Para enfrentar esta crisis, en los años 90, Suiza se convirtió en el país pionero en el tratamiento de heroína asistida (THA). En 1994, se abrió la primera clínica de heroína, donde las personas con trastornos severos de consumo podían recibir heroína de alta pureza en un entorno seguro, con supervisión médica y acceso a servicios de salud. Inicialmente, el programa generó escepticismo, pero tras evaluar su efectividad, en 2008 fue aprobado en referendo nacional.

Los resultados del THA han sido notables:

- Los casos de VIH y las muertes por sobredosis se redujeron en un 50%.
- El consumo de heroína ilícita disminuyó significativamente.

- El 73% de los pacientes ingresaron desempleados y el 69% financiaba su consumo con actividades ilegales; tras 18 meses de tratamiento, estos porcentajes bajaron a 45% y 11%, respectivamente.
- Se registró una reducción de hasta el 90% en los delitos cometidos por consumidores problemáticos.



Un estudio del Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías (OEDT) en 2012 concluyó que el tratamiento de heroína asistida mejora la salud y bienestar de los pacientes, reduce el consumo ilícito y desvincula a los usuarios de actividades delictivas. Además, los análisis de costo-beneficio demostraron que estos programas generan ahorros significativos en salud y justicia penal, haciendo que su implementación sea sostenible.

La experiencia de Portugal y Suiza evidencia que las políticas de reducción de daños no aumentan el consumo de drogas, sino que reducen sus efectos negativos en la salud pública. Estos modelos han sido efectivos porque fueron acompañados de inversión en salud, acceso a tratamiento y cambios en la percepción social sobre el consumo de drogas.

En el contexto colombiano, estas experiencias sirven como referencia para estructurar un enfoque basado en la salud pública, donde el consumo problemático sea tratado como una cuestión de bienestar social y no solo como un tema de seguridad. Implementar modelos de reducción de daños en Colombia podría mejorar la salud de las personas usuarias de sustancias psicoactivas, reducir la criminalización y generar un impacto positivo en la sociedad en general.

Evidencia e intervenciones de reducción de riesgos y daños en América Latina

La implementación de estrategias de reducción de riesgos y daños en América Latina ha sido una respuesta clave ante los efectos negativos de las políticas represivas sobre las personas que usan sustancias psicoactivas. Estas estrategias han demostrado ser efectivas en la mejora de la calidad de vida, el acceso a servicios de salud y la reducción del impacto de enfermedades como el VIH y la hepatitis C. A continuación, algunas de las principales intervenciones, estrategias y sus resultados, con base en el documento de la Red Iberoamericana de ONG que trabajan con drogas y adicciones (RIOD, 2018).

a. Intervenciones con personas habitantes en calle

Una de las poblaciones más afectadas por el consumo problemático de drogas en América

Latina es la de las personas en situación de calle. Enfrentando condiciones extremas de vulnerabilidad, estos grupos suelen ser excluidos de los servicios de salud y apoyo social. Ante esta realidad, diversas estrategias han sido diseñadas para brindar atención integral sin imponer la abstinencia como requisito de acceso.

Un ejemplo clave es el Programa De Braços Abertos en São Paulo, Brasil, que combinó vivienda, empleo y atención en salud para personas consumidoras de crack. Los resultados fueron alentadores: los participantes mostraron una disminución en el consumo de la sustancia y un fortalecimiento de sus redes familiares y comunitarias (Fiore y Tofoli, 2016; Evans, 2017). En Colombia, los Centros de Atención Móvil a Drogodependientes (CAMAD) en Bogotá representaron un modelo exitoso al acercar servicios médicos, psicológicos y sociales a personas consumidoras de drogas en la calle, sin imponer condiciones de abstinencia. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, esta estrategia fue una de las más innovadoras en la región, pues permitió mejorar la salud y el bienestar de sus beneficiarios (Jiménez, 2013).

Estos programas demuestran que es posible reducir los daños asociados al consumo de drogas mediante un enfoque inclusivo y basado en derechos, priorizando la atención en salud y la integración social sobre la criminalización y el castigo.

b. Programas de reducción de daños en poblaciones clave

Las poblaciones en mayor riesgo, como personas jóvenes, mujeres, usuarios de drogas inyectables y personas privadas de libertad, han sido el foco de diversas intervenciones en la región. En Puerto Rico, *Intercambios PR* implementó un programa de intercambio de jeringuillas que ha logrado reducir la transmisión de enfermedades infecciosas entre personas usuarias de drogas inyectables (Verter, 2018). En Buenos Aires, el *Programa de VIH/SIDA e ITS de San Martín* alcanzó a más de 1.400 personas usuarias de drogas, facilitando el acceso a pruebas diagnósticas y material de consumo seguro, lo que contribuyó a la reducción del riesgo de transmisión del VIH y la hepatitis C (Goltzman y Amorín, 2013).

Asimismo, iniciativas como *Tirando Esquina* en México han promovido estrategias de autocuidado entre personas consumidoras de crack, distribuyendo material de consumo seguro y brindando asesoramiento sobre la reducción de riesgos (Gómez, 2016). En el contexto penitenciario, el proyecto *Psicopass en Paraguay* ha ofrecido espacios de apoyo y promoción de alternativas de distracción y esparcimiento, permitiendo que las personas privadas de libertad desarrollen redes de contención y acceso a información sobre consumo seguro (Fretes, 2018).

Estas experiencias resaltan la importancia de diseñar intervenciones adaptadas a las realidades específicas de cada grupo, integrando la reducción

de daños dentro de un marco de salud pública y derechos humanos.

c. Reducción de daños en contextos de fiesta

En entornos de ocio nocturno y festivales, donde el consumo de sustancias recreativas es frecuente, la reducción de daños ha sido una herramienta clave para prevenir intoxicaciones y sobredosis. Programas como *Échele Cabeza Cuando se De en la Cabeza* en Colombia han promovido estrategias de educación y análisis de sustancias en eventos masivos, permitiendo a los asistentes conocer la composición de las drogas antes de consumirlas y reducir riesgos asociados (Échele Cabeza, 2018).

Según datos recopilados en estas intervenciones, la posibilidad de analizar sustancias ha llevado a que muchas personas descarten el consumo de drogas adulteradas y modifiquen sus pautas de uso. Un estudio en México reveló que más del 80% de los usuarios que accedieron al análisis de sustancias en eventos nocturnos tomaron decisiones más seguras respecto a su consumo (González, 2016).

Un estudio reciente realizado en un festival de música electrónica en México evidenció la urgencia de fortalecer estas estrategias en la región. La investigación de Cruz et al. (2023) encontró que, si bien la mayoría de las sustancias analizadas contenían los compuestos esperados por los usuarios, muchas estaban adulteradas con sustancias psicoactivas no declaradas. En particular, se detectó fentanilo en el 64% de las muestras confirmadas de MDMA y en el 50% de las muestras de cocaína, lo que representa un riesgo grave de sobredosis para usuarios que no consumen opioides de manera habitual. Este hallazgo es preocupante, ya que el fentanilo es un opioide sintético 50 veces más potente que la heroína y ha sido responsable de un aumento significativo en las muertes por sobredosis en América del Norte.

El análisis de sustancias se convirtió en una herramienta clave para alertar a los asistentes del festival sobre los adulterantes presentes en sus drogas. Mediante el uso de espectroscopía de infrarrojo por transformada de Fourier (FTIR) y tiras inmunoensayo para fentanilo, el estudio pudo identificar combinaciones peligrosas como MDMA mezclado con MDEA y venlafaxina, un antidepresivo que puede potenciar los efectos adversos de los estimulantes y aumentar el riesgo de síndrome serotoninérgico. Sin estos análisis, los consumidores habrían ingerido estas sustancias sin conocer sus verdaderos componentes, incrementando el riesgo de efectos adversos graves.

Estos hallazgos refuerzan la necesidad de institucionalizar servicios de análisis de sustancias en festivales y eventos masivos en América Latina. En países como Canadá, Reino Unido y Australia, estas estrategias han demostrado ser efectivas para prevenir emergencias médicas y reducir el daño asociado al consumo recreativo de drogas. La experiencia mexicana confirma que sin acceso a información confiable y herramientas

de análisis, los consumidores están expuestos a riesgos innecesarios, como la ingesta involuntaria de fentanilo. Implementar políticas públicas que incluyan servicios de análisis de sustancias, distribución de naloxona y campañas de prevención es fundamental para garantizar la seguridad de quienes asisten a estos espacios y minimizar los riesgos de sobredosis y efectos adversos severos.

La reducción de riesgos y daños como inversión costo-efectiva en salud pública

La reducción de riesgos y daños es, además de una estrategia de salud pública probada y recomendada a nivel mundial, una política altamente costo-efectiva. Diversos estudios y experiencias internacionales han demostrado que implementar programas de reducción de daños ahorra recursos significativos en los sistemas de salud al reducir la incidencia de enfermedades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas, como el VIH y la hepatitis C. En Colombia, donde el consumo de heroína y la inyección de drogas han generado una crisis sanitaria emergente, la adopción de un enfoque de reducción de daños no solo es una necesidad ética y de salud pública, sino también una medida económicamente racional.

A nivel global, la evidencia es clara sobre los beneficios financieros de estos programas. En Australia, se ha estimado que, por cada dólar invertido en reducción de daños, el sistema de salud ahorra 5,50 dólares en costos médicos futuros. De manera similar, en Estados Unidos, los estudios han demostrado que, por cada dólar gastado en encarcelamiento de personas consumidoras de drogas, el retorno en términos de seguridad pública es de apenas 0,30 centavos, mientras que la inversión en programas de reducción de daños y tratamiento asistido genera un impacto significativamente mayor en la disminución de riesgos y en la mejora de la calidad de vida de las personas.

En términos específicos, la provisión de material estéril para la inyección de drogas tiene un costo estimado entre 23 y 71 dólares por persona al año, mientras que el tratamiento antirretroviral para una persona con VIH puede oscilar entre 141 y 481 dólares. Estos datos evidencian que prevenir la transmisión de enfermedades mediante estrategias de reducción de daños es significativamente menos costoso que tratar a personas ya infectadas. Además, implementar programas de mantenimiento con metadona, como lo han hecho países como China e Irán, no solo reduce la transmisión del VIH, sino que también disminuye la criminalidad y mejora la estabilidad social de las personas beneficiarias.

El acceso a jeringas (material higiénico de inyección) = (NSP) es una de las intervenciones más rentables, con costos de 23 a 71 dólares por persona al año y un retorno de hasta 5.5 dólares por cada dólar invertido en costos evitados en tratamiento de VIH/SIDA (Kwon et al., 2012). Programas en ciudades como Nueva York lograron reducir la incidencia de

VIH del 4% al 1% anual, mientras que en Filipinas la falta de NSP llevó a un incremento del VIH del 0.5% al 53% en solo dos años.

La terapia de sustitución de opioides (OST), aunque más costosa (363-1057 dólares por paciente al año), reduce el riesgo de adquisición del VIH en 54% y disminuye la criminalidad relacionada con el consumo de drogas, generando un retorno de inversión de hasta 20 veces su costo. En combinación con la terapia antirretroviral (ART), estas estrategias han evitado más de 12,000 infecciones de VIH en Malasia y reducido en 57% la incidencia de VIH en Ámsterdam.

A pesar de la evidencia, la cobertura sigue siendo baja: solo 10% de las personas que se inyectan drogas en Europa del Este y el 8% a nivel mundial acceden a OST. La falta de financiamiento y el estigma han limitado la expansión de estos programas, lo que incrementa los costos en tratamientos médicos y urgencias por sobredosis.

Implementar estas estrategias en Colombia no solo reduciría la carga del VIH y la hepatitis C, sino que también representaría una inversión económica eficiente, disminuyendo los costos asociados a la atención médica y el sistema de justicia. La evidencia muestra que la reducción de daños no fomenta el consumo de drogas, sino que lo hace más seguro y facilita el acceso a tratamientos, generando beneficios tanto en salud pública como en sostenibilidad financiera.

Más allá del ahorro en costos sanitarios, la reducción de daños se traduce en una menor presión sobre el sistema de salud, evitando hospitalizaciones por infecciones asociadas a la inyección de drogas, abscesos, sobredosis y enfermedades hepáticas avanzadas. Por ello, es fundamental que el Estado colombiano priorice la inversión en estos programas como una estrategia efectiva para reducir los gastos en salud y mejorar la calidad de vida de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas. En este sentido, el presente proyecto de ley busca consolidar un marco normativo que garantice la implementación efectiva de estos programas en el país.

Determinantes sociales de la salud y reducción de daños: un enfoque integral.

El impacto de los determinantes sociales en la salud es un fenómeno ampliamente documentado a nivel global. Factores como la pobreza, la inseguridad, la falta de acceso a servicios de salud y la exclusión social contribuyen al desarrollo de enfermedades crónicas y al deterioro del bienestar en poblaciones vulnerables. En el contexto colombiano, estas condiciones afectan de manera significativa a las personas que consumen sustancias psicoactivas, quienes enfrentan barreras para acceder a servicios de salud, estigmatización y un entorno que potencia los riesgos asociados al consumo.

Experiencias internacionales han demostrado que la participación comunitaria es un componente fundamental en la implementación de estrategias de

salud pública que aborden estas problemáticas de manera efectiva. Un ejemplo clave es el East Side Village Health Worker Partnership (ESVHWP) en Detroit, un programa de intervención comunitaria basado en la reducción de daños y la mitigación de los efectos del estrés social sobre la salud. Este modelo se centró en empoderar a los residentes locales a través de la formación de trabajadores comunitarios de salud (Village Health Workers, VHW), quienes lideran iniciativas de reducción de riesgos, fortalecimiento de redes de apoyo y acceso a servicios de salud para mujeres, niños y familias en condiciones de vulnerabilidad.

Uno de los principales hallazgos de esta experiencia es que la reducción de daños va más allá de la provisión de servicios médicos; implica transformar las condiciones estructurales que perpetúan los riesgos sanitarios. En Detroit, la falta de empleo, la inseguridad y la escasez de alimentos saludables eran factores que aumentan la vulnerabilidad de la comunidad. Para enfrentar estas problemáticas, el programa implementa estrategias como:

1. Organización comunitaria y liderazgo en salud pública: Se capacitó a líderes comunitarios para actuar como mediadores entre la población y los servicios de salud, facilitando el acceso a programas de reducción de daños y asistencia psicosocial.
2. Acciones para mejorar la seguridad y reducir el estrés urbano: Se promovió la participación en juntas comunitarias de seguridad y la cooperación con la policía para disminuir la criminalización y mejorar la respuesta institucional ante las necesidades del barrio.
3. Empoderamiento económico para reducir vulnerabilidades: Se impulsaron iniciativas de microemprendimiento que permitieron a las mujeres generar ingresos, disminuyendo su dependencia de actividades ilícitas o del mercado informal de drogas.
4. Fortalecimiento del tejido social y acceso a servicios básicos: Se crearon espacios de convivencia y apoyo, como mercados comunitarios de alimentos saludables y clubes de actividad física, con el fin de reducir el impacto del estrés y promover hábitos saludables.

Los resultados de esta intervención demostraron que la combinación de estrategias de reducción de daños con un enfoque comunitario permitió disminuir la exclusión social, mejorar la percepción de seguridad y aumentar el acceso a servicios de salud y apoyo económico.

La experiencia de Detroit refuerza la necesidad de adoptar enfoques similares en Colombia, donde las personas que consumen sustancias psicoactivas enfrentan condiciones de marginación, violencia y ausencia de oportunidades económicas.

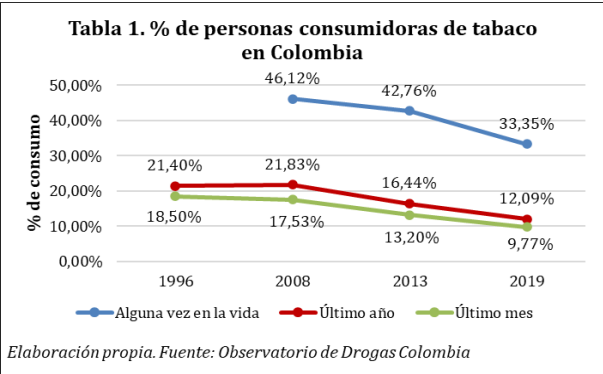
d. Estado del consumo de SPA en Colombia

La necesidad de fortalecer las políticas de reducción de riesgos y daños dentro de la política de salud pública en Colombia se hace evidente al analizar la situación actual del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en el país. Por ello, resulta útil revisar las cifras disponibles.

Para examinar los patrones de consumo de SPA legales e ilegales, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) del Ministerio de Justicia ha realizado cuatro encuestas nacionales en los años 1996, 2008, 2013 y 2019. Es importante señalar que las encuestas de 1996 y 2008 no son completamente comparables, ya que emplearon metodologías de muestreo y recolección de datos diferentes. Esto resalta la necesidad de generar información sistemática, periódica y epidemiológicamente estandarizada, como lo propone este proyecto de ley. Sin embargo, las encuestas de 2008, 2013 y 2019 sí son comparables, pues utilizaron la misma metodología. Aunque este estudio debería realizarse cada cinco años, factores burocráticos retrasaron su última aplicación hasta 2019.

En cuanto a SPA legales, el estudio se enfoca en tabaco y alcohol. Respecto al tabaco, la Tabla 1 muestra la evolución de su consumo entre 1996 y 2019.

Los datos indican un descenso constante en el consumo de tabaco en Colombia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Consumo de SPA 2019, esta reducción se debe a dos factores principales: el aumento de exfumadores y la disminución del número de nuevos consumidores. A pesar de esta tendencia positiva, el 6% de las personas entre 12 y 65 años son fumadores habituales, lo que equivale a 1.380.000 personas en la fecha del estudio. El grupo con mayor prevalencia de consumo es el de 25 a 34 años, y la edad promedio de inicio es de 17 años.



Respecto al alcohol, la Tabla 2 presenta los datos sobre su consumo. Aunque el consumo de alcohol ha disminuido desde 1996, la reducción es menos pronunciada que la observada en el tabaco. A pesar de esta leve baja, la prevalencia sigue siendo alta, lo que se refleja en el número de muertes asociadas a esta sustancia. Según Medicina Legal (2022), entre 2013 y 2020 se registraron 24.723 muertes relacionadas con el alcohol, mientras que la cocaína, la segunda SPA con mayor incidencia en fallecimientos, reportó 3.469 casos en el mismo período. Esto demuestra

que, a pesar de ser una sustancia legal, el alcohol tiene un impacto significativamente mayor en la mortalidad que cualquier otra SPA.



Consumo de SPA sin regulación en Colombia

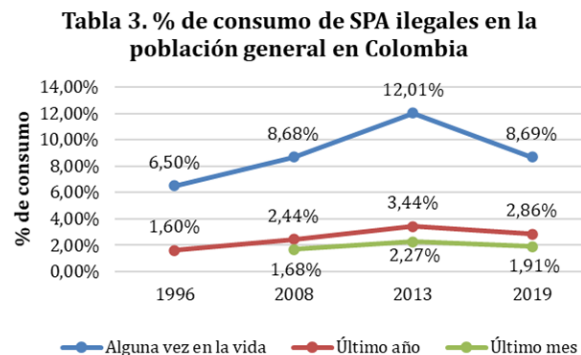
A pesar de la fuerte producción interna de marihuana y cocaína, el consumo en Colombia se mantiene en niveles promedio dentro de Sudamérica. Comparado con otros países de la región, Colombia tiene una prevalencia de consumo superior a la de Venezuela, Perú y Bolivia, pero muy por debajo de Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. Sin embargo, el consumo ha mostrado un crecimiento lento, pero sostenido, especialmente entre los jóvenes.

La Tabla 3 resume los datos sobre el consumo de SPA ilegales en la población general (12 a 65 años).

Entre 1996 y 2013, el consumo aumentó significativamente:

- La categoría “alguna vez en la vida” pasó de 6,5% en 1996 a 12,1% en 2013.
- El consumo en el “último año” se duplicó, de 1,6% en 1996 a 3,44% en 2013.
- El consumo en el “último mes” creció de 1,68% en 2008 a 2,27% en 2013.

Sin embargo, en 2019 se observó una leve reducción en todas las categorías. En particular, el consumo “alguna vez en la vida” disminuyó en 3,3 puntos porcentuales, el consumo en el “último año” bajó 0,5 puntos porcentuales y el del “último mes”, también, tuvo una ligera disminución. Según la Encuesta Nacional de Consumo de SPA 2019, esta baja se debe a una reducción en el consumo de marihuana, la sustancia de mayor consumo en el país.



Consumo por género y grupos etarios

evidencia la necesidad de abordar su consumo desde una perspectiva de salud pública.

Los datos también muestran que el consumo de SPA varía significativamente por género, edad y ubicación geográfica, lo que exige estrategias diferenciadas y basadas en evidencia. En particular, las mujeres han mostrado un aumento en la prevalencia de consumo reciente y enfrentan mayores barreras de acceso a tratamiento, mientras que el consumo en edades tempranas es preocupante, ya que el 25% de los consumidores iniciaron su consumo antes de los 15 años, lo que aumenta la probabilidad de desarrollar trastornos por consumo. A su vez, en ciudades como Medellín, Quindío y Risaralda, las tasas de consumo son considerablemente más altas que en otras regiones, lo que requiere intervenciones adaptadas a las realidades territoriales.

Otro factor clave es la adulteración de sustancias, especialmente en drogas sintéticas como el éxtasis y el 2CB, que, según reportes del Observatorio de Drogas de Colombia y la Corporación Acción Técnica Social, presentan altos niveles de contaminantes como ketamina y cafeína. La implementación de programas de análisis y testeo de sustancias ha demostrado ser una herramienta eficaz para reducir intoxicaciones y evitar emergencias médicas en otros países. En 2021, el testeo de sustancias en Colombia evitó que 708 personas fueran intoxicadas con 2CB adulterado y 354 con éxtasis contaminado, lo que demuestra la efectividad de esta estrategia.

La evidencia indica que la reducción de daños no incentiva el consumo de drogas, sino que busca minimizar sus consecuencias negativas en la salud pública. Modelos aplicados en países como Portugal y Suiza han demostrado que estas estrategias, cuando se combinan con educación, regulación y acceso a servicios de salud, pueden reducir la carga de enfermedades y muertes asociadas al consumo, así como mejorar la calidad de vida de las personas usuarias. Implementar estrategias de reducción de daños en Colombia permitiría disminuir la exposición a sustancias adulteradas, reducir la mortalidad asociada al alcohol y fortalecer el acceso a servicios de atención integral, asegurando que las respuestas al consumo de SPA sean efectivas, inclusivas y basadas en la evidencia científica.

Deficiencias en nuestras capacidades de diagnóstico y atención

Una problemática que afecta a todas las otras relacionadas con el consumo de drogas es la falta de capacidades analíticas del Estado en esta materia. En Colombia, debido a la falta de asignación de recursos y una política de drogas que no ha desarrollado a cabalidad su enfoque de salud pública, no existe, entre otras cosas, un ejercicio sistemático de recolección de información sobre usos y consumos de sustancias psicoactivas, publicación de informes periódicos y altamente divulgados sobre los riesgos químicos en circulación, evaluación de las políticas de prevención y mitigación o incentivos públicos

que promuevan la investigación científica sobre este tema.

Esta falta de capacidades se manifiesta en una marcada ausencia de indicadores importantes en el país, quizás el más preocupante siendo el número de muertes ocasionadas por sobredosis. Otros indicadores ausentes pueden ser, por ejemplo, los números de personas que dejan de acceder a servicios de salud o firman salidas voluntarias de los mismos por no haber disponibilidad de metadona, la frecuencia, poblaciones y contextos de usos y consumos riesgosos de sustancias psicoactivas, el efecto a largo mediano y largo plazo de en la salud de las personas consumidoras y los impactos en la salud pública. La ausencia de estas capacidades analíticas no solo afecta la efectividad en recoger información pertinente, sino también la competencia para responder ante nuevas situaciones como la introducción de una nueva sustancia ilegal al mercado colombiano.

A finales de 2019, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del ODC anunció que había recibido el reporte de una incautación de fentanilo en la ciudad de Cali. El fentanilo es un poderoso opiáceo sintético originalmente desarrollado para los tratamientos de manejo del dolor. Frecuentemente es usado en el mercado ilegal para incrementar la potencia de otras drogas. Los vendedores ilegales hacen esto al cortar drogas como la heroína, cocaína y metanfetaminas con fentanilo⁵. Este opiáceo es una de las drogas responsables por la crisis de opiáceos en los Estados Unidos, en donde 128 personas murieron al día en el 2018⁶. Aunque el consumo de opiáceos no regulados no ha sido un problema de mayor envergadura en Colombia, naturalmente, el hecho de que envíos ilegales de fentanilo hayan sido detectados en el país es motivo de preocupación.

Aunque es ampliamente conocido que el fentanilo no farmacéutico ya está en el país, no es posible determinar el rango de su presencia o si ya se han ocasionado muertes por su consumo. En el caso en que se pudiesen implementar medidas simples como los análisis de riesgo químico previo al consumo de manera generalizada, esto permitiría acceder a más información con la cual se podrían perfeccionar las políticas públicas. Sin embargo, hasta el momento, no se sabe ni cuántas personas mueren en Colombia por sobredosis, ni de qué mueren. Consecuentemente la calidad de las políticas de consumo de drogas no es óptima.

El propio Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del ODC, ha llamado la atención al respecto. En el Boletín de monitoreo del mercado de drogas

⁵ Fox, M. (2018, December 05). Why would anyone cut heroin with fentanyl? It's cheap, these researchers say. Retrieved June 25, 2020, from <https://www.nbcnews.com/storyline/america-heroin-epidemic/why-would-anyone-cut-heroin-fentanyl-it-s-cheap-these-n943796>.

⁶ National Institute on Drug Abuse. (2020, June 10). Opioid Overdose Crisis. Retrieved June 25, 2020, from <https://www.drugabuse.gov/drug-topics/opioids/opioid-overdose-crisis>.

de síntesis, publicado en diciembre de 2021, el ODC realizó tres recomendaciones en relación con la recopilación y difusión de información sobre SPA. Primero, que los ejercicios de análisis de muestras de SPA se realicen de manera periódica y sistemática a partir de las diferentes fuentes que el SAT ha identificado como proveedores de información valiosa. Segundo, que los laboratorios forenses incluyan en sus análisis rutinarios la identificación y caracterización química de SPA -especialmente de algunas como las catinonas sintéticas-, lo que a su vez “implica la adquisición de técnicas, el desarrollo de metodologías y especialmente la dotación con Materiales de Referencia Certificados (MRC) con los que se facilite el trabajo en estas instituciones”. Finalmente, sugirió amplia difusión de los resultados de estos ejercicios entre los prestadores de salud para conocer las tendencias de consumo de Nuevas Sustancias Psicoactivas y Drogas Emergentes y actualizar los procedimientos de atención de eventos en los que este tipo de drogas puedan aparecer. Teniendo en cuenta que es la propia institucionalidad la que solicita estos avances, se requiere avanzar en ellos.

Experiencias de reducción del daño en Colombia

Colombia ha acumulado una importante experiencia en la implementación de estrategias de reducción de riesgos y daños. Han sido las organizaciones de la sociedad civil quienes han liderado esta implementación en los territorios y lugares con mayores necesidades en esta materia, otorgando desde servicios para la atención del VIH y TB, entrega de parafernalia, hasta albergues seguros, programas ambulatorios, etc. En efecto, las organizaciones de la sociedad civil han sido el elemento más innovador y especializado en la prestación de servicios de superación del consumo y reducción de riesgos y daño desde una perspectiva de respeto por los derechos y la dignidad de las personas.

Uno de los proyectos más exitosos ha sido el proyecto CAMBIE, creado por la corporación ATS en el 2014. Este proyecto fue el primer programa integral de reducción de riesgos y daños para personas que se inyectan drogas en Colombia. Sus servicios primarios fueron la entrega de material higiénico de inyección, acompañamiento psicosocial, formación en inyección de menor riesgo, articulación a rutas institucionales de atención en salud, etc. Operó en cuatro ciudades: Pereira, Dosquebradas, Bogotá y Cali.

A través de financiación por el Open Society Foundation, luego del Ministerio de Justicia y finalmente de FONADE, el proyecto CAMBIE alcanzó unos importantes resultados. En sus cuatro años de operación, CAMBIE logró inscribir en su programa a 2.302 personas que se inyectan drogas que pudieron ser beneficiarios de sus servicios por lo menos una vez. Al comparar cifras de ATS con estudios del Ministerio de Justicia, se pudo percibir una reducción en incidencia del VIH en las

personas que se inyectan drogas durante el periodo de funcionamiento de CAMBIE. En Pereira, se realizaron 260 pruebas de VIH a consumidores en el año 2014 con un resultado de 8.3% positivo, mientras que en el segundo semestre del año 2017 ATS realizó 467 pruebas y encontró que el porcentaje de infección se redujo a 4%. En Bogotá se percibió una disminución del 5.0 al 1.8 por ciento⁷.

El proyecto CAMBIE dejó de operar en el 2018 debido a la falta de financiación y un problema transversal que presentan los proyectos por falta de continuidad, es la imposibilidad de elaborar estudios a largo plazo para establecer el impacto y la eficacia de los esfuerzos.

En materia de avances, desde el Fondo Nacional de Estupefacientes, el Gobierno nacional ha logrado implementar programas de sustitución de metadona exitosos. Estas estrategias han centrado esfuerzos en ciudades como Cali, Bogotá, Medellín, Dosquebradas y Pereira. Con la ayuda de los departamentos y el Ministerio de Salud, el Estado ya ofrece servicios de sustitución de terapia a un segmento significativo de los consumidores problemáticos. Este avance es importante, pero insuficiente para la realidad del consumo activo de sustancias psicoactivas en el país y han sugerido importantes recomendaciones como: “Financiar de manera continua, las intervenciones de reducción de daños integrales que garanticen su sostenibilidad en el tiempo a la escala necesaria” (Fundación Salutia, 2022)

Elementa (2022) realizó un informe denominado “*Radiografía sobre la política de drogas en Colombia 2018-2022*” en el que evaluó, entre otros aspectos, la implementación de la “Ruta futuro”, la política de drogas del Gobierno de Iván Duque. Al preguntarle al Ministerio de Salud y Protección Social sobre las políticas de reducción de daños, entidad que era la cabeza del pilar de reducción del consumo de drogas, se obtuvo como respuesta la implementación de dos políticas en ese sentido: (i) la apertura de servicios de atención a personas con dependencia a opioides y que prescriben metadona en Bogotá, Medellín, Armenia, Pereira, Cali, Cúcuta y Santander de Quilichao; y (ii) la implementación de estrategias de suministro de material higiénico para inyección de menor riesgo en Bogotá, Medellín, Cali, Armenia, Pereira y Dosquebradas. No obstante, no existen indicadores que permitan medir el éxito de dichas políticas, ni se tiene conocimiento sobre su continuidad en el Gobierno nacional actual.

Adicionalmente, es importante destacar que mediante la Resolución número 1035 del 14 de junio de 2022 se adoptó el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031. En este documento se incluyó el enfoque de reducción de riesgos y daños dentro del eje estratégico 4, denominado “*Gestión Integral de Riesgos en Salud Pública*”. La mención específica a la reducción de riesgos y daños por consumo de SPA está enmarcada en el elemento orientado de

⁷ Semana, (2018, January 22). 1.000 consumidores de heroína se quedaron sin atención. Retrieved July 14.

“Implementación de rutas, modelos o enfoques para la gestión integral de riesgos en salud pública” y se busca lograr el “desarrollo y apropiación de un enfoque de reducción de riesgos y daños para el manejo integral del consumo de sustancias psicoactivas acorde con un enfoque diferencial así como posibilidad de prevenir riesgos y daños del consumo, mejorar la funcionalidad y calidad de vida de las personas, y reducir el estigma y discriminación hacia ellas, gestionando y mitigando los posibles riesgos para la salud derivados del consumo”. Infortunadamente, en Plan Decenal de Salud Pública no especifica cómo se logrará el objetivo pretendido ni qué estrategias concretas hacen parte del enfoque de reducción de riesgos y daños.

El hito más significativo en términos de legislación ha sido la Ley 1566 de 2012, la cual establece la *obligación* de las entidades administradoras de planes de beneficio (EAPB) de ofrecer tratamiento integral a los consumidores, incluyendo las intervenciones en reducción de riesgos y daños. Este fue un paso de gran importancia, pero se debe pensar que este avance es suficiente. La prestación de estos servicios de parte de las EAPB está sujeta a todas las dificultades que con frecuencia se presentan en estas organizaciones: excesivas barreras para acceder a servicios y sustancias como la metadona, agotamiento de cupos en centro de tratamiento, falta de personal calificado, etc. Si se suman estas dificultades a otras problemáticas que afectan esta coyuntura como la marginalización social, la falta de recursos públicos y el déficit de legitimidad de la reducción de daños en ciertos sectores afines al prohibicionismo, es posible entender cómo los consumidores del país todavía no gozan de un acceso confiable a estos servicios. En consideración de su extrema importancia, es por esto que el Gobierno nacional debe impulsar esfuerzos paralelos para articular la reducción de riesgos y daños como una política de Estado que incluya y complementa los servicios del SGSSS.

Conclusiones sobre el consumo de SPA y el estado de la reducción de riesgos y daños

Los grupos etarios jóvenes están presentando altos niveles de consumo de alcohol, tabaco, marihuana y cocaína, al igual que una explosión en la popularidad de las drogas de síntesis. Aparte de las crecientes cifras de prevalencia nacional, también se puede ver esto en estudios de la OEA a nivel regional. Al tomar esta perspectiva regional se puede ver cómo el posicionamiento de los jóvenes en Colombia está subiendo en comparación a otros países de la región. Adicionalmente, si se observan los indicadores a través del tiempo, es claro que las prevalencias para estos grupos están estabilizándose o en pleno aumento, en ningún caso se puede observar una disminución significativa⁸.

⁸ Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) (abril, 2019) Informe sobre el consumo de drogas en las américas. Retrieved February 2020

La situación que se acaba de describir es problemática por muchas razones. Primero que todo, Colombia es un país con una sobreproducción de drogas ilícitas, principalmente marihuana y cocaína. Por ende, hay una gran cantidad de oferta para satisfacer cualquier incremento en la demanda. Colombia ya es un país en donde conseguir sustancias ilícitas a un precio barato es increíblemente fácil. Colombia es el país del mundo con la cocaína y la heroína más barata en su relación costo beneficio según La Encuesta Mundial de Drogas (GDS, 2018).

En segundo lugar, las corrientes de pensamiento con mayor evidencia disponible han enfatizado que el consumo experimental de SPA tiene más probabilidad en volverse problemático cuando la gente empieza su consumo a una edad más temprana, como está ocurriendo ahora⁹. En concordancia con los índices de consumo presentados, es probable que la cantidad de consumidores problemáticos en Colombia esté en aumento. Adicionalmente, es claro como problemáticas específicas como el consumo de heroína también están en aumento.

Ante esta coyuntura, el Estado debe empezar a reconocer ciertas realidades sobre sus esfuerzos hasta el momento y también plantear una nueva ruta hacia el futuro. Lo primero que se debe reconocer es la realidad sobre el poder de injerencia del Estado en los índices de consumo del país. Al momento, es claro que los esfuerzos por promover la prevención y la abstinencia no han dado resultados satisfactorios. Pareciera ser que las fuerzas socioculturales que llevan hacia un alza en el consumo de SPA son más fuertes que cualquier esfuerzo pedagógico por parte del estado. Esto no quiere decir que el Estado deba abandonar estos esfuerzos, no obstante, si es necesario empezar a aceptar ciertas realidades. Por ejemplo, es fundamental entender que el consumo de las SPA es un fenómeno con fines terapéuticos que alivia el displacer de la vida cotidiana o también aceptar que hay una serie de indicadores de alta importancia los cuales no reciben suficiente atención por cuenta de nuestra miopía en torno a las prevalencias de consumo de la población general.

El primer paso que se debe dar en este sentido es la articulación de un marco regulatorio para el desarrollo e implementación de la reducción de riesgos y daños de manera que este paradigma sea reconocido por sus propios méritos; el mejoramiento en la calidad de vida y salud de los consumidores, y no como un simple apéndice a la política de prevención del consumo de SPA. En la actualidad, el Estado colombiano carece de legislación que establezca estos principios, y solamente se han establecido obligaciones en términos de competencias y en la prestación de servicios a través de resoluciones ejecutivas, pero aún no se ha desarrollado el lado teórico y normativo por medio del legislativo.

⁹ National Institute on Drug Abuse. (n.d.). Drug Misuse and Addiction. Retrieved January 27, 2020, from <https://www.drugabuse.gov/publications/drugs-brains-behavior-science-addiction/drug-misuse-addiction>.

La creación de un marco regulatorio para la reducción de riesgos y daños es una necesidad para establecer el desarrollo y posicionamiento que merece este paradigma dentro de las políticas de salud y de salud pública de Colombia. Sin embargo, más allá de consideraciones de articulación, la legitimidad de este modelo debe ser reconocida en su totalidad. Equiparar el modelo de la reducción de riesgos daños con la visión clásica de la prevención y la abstinencia tendrá un valor pedagógico fuerte, ya que forzará a los elementos prohibicionistas de la clase política a reconocer los derechos de los consumidores, similarmente a como ocurrió en Portugal. En muchos sentidos, es la mejor estrategia para educar a la sociedad para enfrentar.

En conclusión, las políticas de reducción de riesgos y daños ofrecen alternativas de atención y principios normativos que se necesitan con urgencia en la política de prevención y mitigación del consumo de drogas del país. Sin embargo, su implementación hasta ahora no ha sido satisfactoria. Hace falta un marco regulatorio que establezca los principios detrás de la aplicación de este paradigma de cuidado en el país, marque una hoja de ruta clara para la implementación y desarrollo de estas políticas e instaure la equivalencia del modelo de la reducción de riesgos y daños con el modelo clásico de la prevención y abstinencia, además de que involucre a los actores de la sociedad corresponsables y establezca la necesidad de generar conocimiento alrededor de este tema. A través de la presente ley se busca subsanar este vacío legislativo y de esta manera darle un fuerte impulso a la adopción de estas políticas en el país.

PARTICIPACIÓN EN EL TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Durante el trámite de proyecto de ley se recibió conceptos del Ministerio Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de la Igualdad y la Equidad, la Universidad de los Andes, De Justicia y Elementa DDHH. Todos los conceptos resaltan la importancia, pertinencia y necesidad del proyecto de ley, conceptúan positivo su articulado y propusieron mejoras que se han incorporado en el texto.

También, se realizó una audiencia pública el día 12 de mayo de 2025 en la que participaron más de 70 personas y hubo 20 intervenciones de representantes de instituciones. Los más destacados fueron:

- Alexander Rivera, Director Política de Drogas (Ministerio de Justicia).
- Lucas Arias, Director de poblaciones vulnerables (Ministerio de la Igualdad).
- Nubia Bautista, Directora de enfermedades no transmisibles, (Ministerio de Salud y Protección Social).
- Laura Ochoa, Secretaría de Salud de Santander de Quilichao.
- Inés Elvira Mejía, Experta en política de drogas y reducción de riesgos y daños.

- Carolina Pinzón, Directora del Área de Consumo de Drogas, Salud Pública y Educación de la Universidad de los Andes.

- Julián Quintero (ATS): Advirtió sobre contradicciones normativas con regulaciones locales de consumo en espacio público.

- Kenny Pérez (U. de Antioquia): Subrayó el rol de las universidades públicas como aliadas en la implementación.

- María Fernanda Santiago (Ciudad Futuro): Insistió en la necesidad de continuidad institucional y sostenibilidad financiera.

El 29 de mayo de 2025 fue citada una mesa técnica por parte de la Comisión VII del Senado de la República en la que participaron:

- El Ministerio de Justicia y del Derecho
- El Ministerio de la Igualdad y la Equidad
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
- La Organización ANAAS
- La Organización ELEMENTA DDHH
- La Organización Red PaPaz
- La Organización DeJusticia
- El Centro de Estudios de Seguridad y Drogas (CESED) de la Universidad de los Andes
- El Instituto Nacional de Cancerología
- Asociación Colombiana de Sociedades Médicas
- La Organización Panamericana de la Salud

Esta mesa técnica reconoció de manera unánime la importancia de la reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y expusieron sus preocupaciones alrededor de la interpretación del proyecto de ley sobre medidas relativas al consumo de tabaco y sucedáneos. Estas preocupaciones y propuestas fueron incorporadas en el pliego de modificaciones de manera integral.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Técnica Social (ATS). (2021). Informe de análisis de sustancias psicoactivas: Programa Échele Cabeza. Recuperado de <https://www.echelecabeza.com>

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Organización de los Estados Americanos (OEA). (2019). Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019. OEA. Recuperado de <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1566 de 2012. “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional ‘entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a

sustancias psicoactivas”“. Recuperado de <https://www.secretariassenado.gov.co/>

Congreso de la República de Colombia. (2023). Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026. Ley 2294 de 2023. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/>

Elementa DDHH. (2022). Radiografía sobre la política de drogas en Colombia 2018-2022. Elementa DDHH. Recuperado de <https://www.elementaddhh.org/>

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2011). Drug Policy Profiles -Portugal. Recuperado de <https://www.emcdda.europa.eu/>

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2012). Heroin-Assisted Treatment in Switzerland. Recuperado de <https://www.emcdda.europa.eu/>

Ferreira, S. (2017). Portugal's radical drugs policy is working. Why hasn't the world copied it?. The Guardian. Recuperado de <https://www.theguardian.com>

Fox, M. (2018). Why would anyone cut heroin with fentanyl? It's cheap, these researchers say. NBC News. Recuperado de <https://www.nbcnews.com/storyline/americas-heroin-epidemic/why-would-anyone-cut-heroin-fentanyl-it-s-cheap-these-n943796>

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2024). Estrategia de incidencia y gestión interinstitucional para avanzar en la reducción de daños para personas que consumen sustancias psicoactivas. FIP, COPOLAD III, Episteme Social.

Global Drug Survey (GDS). (2018). La Encuesta Mundial de Drogas. Recuperado de <https://www.globaldrugsurvey.com/>

Killias, M., & Aebi, M. F. (2000). The impact of heroin prescription on heroin markets in Switzerland. *Crime Prevention Studies*, 11.

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. (2019). Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2019. Observatorio de Drogas de Colombia (ODC). Recuperado de <https://www.minjusticia.gov.co>

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. (2021). Boletín de monitoreo del mercado de drogas de síntesis en Colombia. Observatorio de Drogas de Colombia (ODC).

Naciones Unidas. (2019). Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas. United Nations Human Rights, Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). Recuperado de <https://www.undp.org/es/publications/directrices-internacionales-sobre-derechos-humanos-y-politica-de-drogas>

National Institute on Drug Abuse (NIDA). (2020). Opioid Overdose Crisis. Recuperado de

<https://www.drugabuse.gov/drug-topics/opioids/opioid-overdose-crisis>

National Institute on Drug Abuse (NIDA). (n.d.). Drug Misuse and Addiction. Recuperado de <https://www.drugabuse.gov/publications/drugs-brains-behavior-science-addiction/drug-misuse-addiction>

Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID). (2019). Informe sobre el consumo de drogas en las Américas. OEA-CICAD.

Ojeda, S., & Roig, A. (2024). Estrategias de reducción de daños en Cúcuta, Pereira, Dosquebradas, Medellín y Armenia (Colombia): una mirada desde la interseccionalidad. COPOLAD, Ministerio de Justicia de Colombia, Metzineres y Episteme Social.

Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2022). World Drug Report 2022. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr.html>

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2012). Heroin-Assisted Treatment in Switzerland. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). Recuperado de <https://www.emcdda.europa.eu/>

Peter Reuter & Domenic Schnoz. (2009). Assessing Drug Problems and Policies in Switzerland.

Pinzón, Carolina. (2023) Prevención de riesgos y Reducción de daños: abordaje, conceptos y estrategias. CESED, Universidad de los Andes. Bogotá.

Specter, M. (2011). Getting a Fix. The New Yorker, October 10.

Susana Ferreira. (2017). Portugal's radical drugs policy is working. Why hasn't the world copied it?. The Guardian.

The Global Initiative for Drug Policy Reform. (n.d.). Switzerland. Recuperado de <https://www.reformdrugpolicy.com/>

Transform Drug Policy Foundation. (2012). Drug Decriminalization in Portugal: Setting the Record Straight. Recuperado de <https://transformdrugs.org/>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2022). World Drug Report 2022. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr.html>

5. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prevé que la exposición de motivos de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberán contener un análisis de impacto fiscal que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, consagra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto en el que estudie el impacto fiscal de la iniciativa.

En el presente caso, se considera que el proyecto de ley no ordena gastos al Ejecutivo ni tampoco otorga beneficios tributarios, de modo que no hay

lugar a realizar el análisis de impacto fiscal. De cualquier modo, de llegarse a concluir que sí debe adelantarse dicho estudio, el mismo puede realizarse durante el trámite legislativo de la iniciativa y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede allegarse en cualquier momento.

Algunas de las acciones propuestas en el proyecto de ley como son la realización de encuestas y estudios sobre el consumo de sustancias psicoactivas y el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas son acciones que ya el Estado colombiano y sus instituciones gubernamentales realizan y están contemplados en los sistemas de planeación del sector justicia, por lo que no implica impacto fiscal adicional. El proyecto reglamenta fines, principios y objetivos de dichas acciones.

Por último, es importante señalar que el concepto que eventualmente emita el Ejecutivo “no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo”. De ahí que una eventual oposición gubernamental al proyecto por razones fiscales no significa que el mismo necesariamente deba ser archivado por tales motivos.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en 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, con el fin de ser 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 se puedan encontrar.

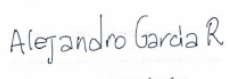
Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con el panorama esbozado anteriormente, un proyecto cuyo objeto es proteger los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad y la salud de los colombianos conforme a la Constitución Política de Colombia y a través de disposiciones y acciones que le permitan al Estado, a los individuos y a la sociedad promover buenas prácticas de cuidado, reducir riesgos y daños en los usos y consumos

de sustancias psicoactivas en el territorio, lo cual genera un beneficio que redunda en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés 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.

No obstante lo anterior, la decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo cual dejamos a criterio de los honorables Senadores basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Atentamente

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda
 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL REPRESENTANTE A LA CÁMARA Partido Dignidad y Compromiso	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano
 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara Pacto Histórico	 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	17 de Septiembre de 2025 En esta presteada en este día el 350 Con su correo Excmo. Señores, suscrito Por: Daniel SECRETARÍA GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1814 - viernes, 26 de septiembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 349 de 2025 Cámara, por medio del cual se promueve el impulso y el fortalecimiento de la economía popular de colombianas y colombianos en el exterior.....	1
proyecto de ley número 350 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.....	18