REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1612 Bogotá, D. C., jueves, 22 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las medidas de prevención, protección y respuesta frente a la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales, y se modifican el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal.

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Referencia. Radicación Proyecto de Ley número 272 de 2026, *por medio de la cual se fortalecen las medidas de prevención, protección y respuesta frente a la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales, y se modifican el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal*.

Cordial saludo,

En nuestra condición de Congresistas y en cumplimiento de los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, así como de los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5 de 1992, nos disponemos a radicar ante la honorable Cámara de Representantes el presente proyecto de ley.

De los honorable ~~congresistas~~,

Miguel Ángel Pinto Rueda
Representante a la Cámara por el Departamento de Santander
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las medidas de prevención, protección y respuesta frente a la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales, y se modifican el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto prevenir, identificar y atender de manera temprana la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes y el establecimiento de un tratamiento penal diferenciado que contemple el incremento de las sanciones, así como la restricción de beneficios y subrogados penales sobre quienes instrumentalicen niñas, niños y adolescentes para la comisión de delitos.

Artículo 2°. *Sistema de Protección y Respuesta Temprana*. Créase el Sistema Nacional de Protección y Respuesta Temprana frente a la Instrumentalización de Niñas, Niños y Adolescentes (PROTEGE), como mecanismo interinstitucional orientado a prevenir, identificar, atender y hacer seguimiento a situaciones de riesgo concreto de instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por parte de organizaciones criminales, grupos armados organizados, grupos delictivos organizados o cualquier estructura delincuencial.

El Sistema estará a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho y articulará, en el marco de sus competencias, al Ministerio de Educación Nacional; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); a la Fiscalía General de la Nación;

a la Policía Nacional; a la Defensoría del Pueblo; a las secretarías de educación, salud y desarrollo social de departamentos y municipios; a las Comisarías de Familia; a las Defensorías de Familia y a los establecimientos educativos públicos y privados, así como los Enlaces de Seguridad Escolar.

El Sistema se reunirá ordinariamente una vez al mes, de manera presencial o virtual, en la fecha, hora y lugar que determine el Ministerio del Interior, con el propósito de evaluar los factores de riesgo identificados, hacer seguimiento a las rutas de protección activadas, revisar los resultados de las acciones adoptadas y establecer las medidas de prevención y respuesta que correspondan. Las entidades que integran el Sistema deberán garantizar la asistencia de sus representantes o de delegados permanentes, quienes deberán contar con competencia suficiente para adoptar decisiones y asumir compromisos en nombre de la entidad. La inasistencia injustificada de los representantes o delegados, así como el incumplimiento de las obligaciones derivadas de su participación en el Sistema, dará lugar a las investigaciones y sanciones disciplinarias o administrativas a que haya lugar, de conformidad con el régimen aplicable.

El Ministerio del Interior podrá convocar reuniones extraordinarias cuando las circunstancias lo exijan, particularmente ante situaciones que impliquen un riesgo concreto e inminente de instrumentalización de niñas, niños o adolescentes.

Artículo 3. ***Funciones del Sistema.*** El Sistema Nacional de Protección y Respuesta Temprana frente a la Instrumentalización de Niñas, Niños y Adolescentes (PROTEGE) tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Recibir, analizar y clasificar los reportes de riesgo de instrumentalización de niñas, niños y adolescentes, de carácter individual o aquellos que afecten de manera generalizada a las instituciones educativas de educación básica y media.

2. Coordinar la actuación de las entidades que integran el Sistema para la atención oportuna de los reportes y la adopción de las medidas que correspondan, de conformidad con sus competencias.

3. Activar y coordinar las rutas de protección, restablecimiento de derechos, investigación y demás actuaciones administrativas o judiciales a que haya lugar.

4. Promover el intercambio de información entre las entidades que integran el Sistema para la identificación, prevención y atención de los riesgos de instrumentalización, con observancia de las normas sobre reserva legal y protección de datos personales.

5. Hacer seguimiento a las actuaciones adelantadas por las entidades competentes y a la implementación de las medidas de protección adoptadas.

6. Consolidar información y formular recomendaciones para fortalecer las acciones de prevención, protección y respuesta frente a la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 4°. ***Factores de Riesgo de Instrumentalización.*** Para efectos de la presente ley, se entenderá por factor de riesgo de instrumentalización la existencia de circunstancias objetivas, específicas y verificables que permitan inferir razonablemente que una niña, niño o adolescente, o un establecimiento educativo u otra institución que atienda población menor de edad, se encuentra expuesto a un riesgo concreto de ser instrumentalizado por organizaciones criminales, grupos armados organizados, grupos delictivos organizados o cualquier otra estructura delincuencial para la comisión de conductas punibles.

Artículo 5°. ***Reporte de factores de riesgo de instrumentalización.*** Toda persona natural o jurídica que conozca de la existencia de un factor de riesgo de instrumentalización podrá solicitar la activación de la Ruta de Protección y Respuesta Temprana mediante la presentación de un reporte ante la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las Comisarías de Familia, la Policía Nacional y los Enlaces de Seguridad Escolar de los establecimientos educativos oficiales y privados.

El reporte tendrá carácter exclusivamente preventivo y de protección, y no constituirá por sí mismo denuncia penal ni dará lugar al inicio automático de actuaciones penales.

La identidad de la persona que presente el reporte tendrá carácter reservado y no podrá ser divulgada ni utilizada para fines distintos de la activación de la Ruta de Protección y Respuesta Temprana, salvo autorización expresa del reportante o por orden de autoridad judicial competente.

Las entidades que reciban el reporte deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información, la protección de los datos personales y la seguridad del reportante cuando existan riesgos de represalias derivados de la comunicación de los hechos. En todo caso, deberá prevalecer la protección integral y el interés superior de la niña, niño o adolescente involucrado.

Artículo 6°. ***Ruta de Protección y Respuesta Temprana.*** Verificada la existencia de un factor de riesgo de instrumentalización, la entidad que reciba el reporte activará de manera inmediata la Ruta de Protección y Respuesta Temprana, con el fin de neutralizar el riesgo, garantizar la protección integral de la niña, niño o adolescente e impedir su utilización por organizaciones criminales, grupos armados organizados, grupos delictivos organizados o cualquier otra estructura delincuencial.

La Ruta de Protección y Respuesta Temprana comprenderá, como mínimo, las siguientes actuaciones:

1. Valorar de manera inmediata el nivel de riesgo y determinar las medidas urgentes de protección que resulten necesarias.

2. Adoptar las medidas de protección y restablecimiento de derechos requeridas para salvaguardar la vida, integridad, libertad, seguridad, permanencia en el sistema educativo y demás derechos de la niña, niño o adolescente.

3. Solicitar de manera inmediata a la Policía Nacional las medidas de protección y vigilancia preventiva que correspondan, incluyendo acompañamiento, patrullaje en los lugares identificados como críticos, protección de rutas de desplazamiento y vigilancia del entorno de la niña, niño o adolescente.

4. Implementar medidas de prevención y contención institucional cuando el riesgo comprometa a un establecimiento educativo o a otra institución que atienda población menor de edad, con el fin de impedir la expansión o reiteración de los hechos.

5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que, con ocasión de la valoración del riesgo, puedan constituir conductas punibles o requieran la adopción de medidas judiciales o administrativas adicionales.

6. Realizar seguimiento permanente a las medidas adoptadas hasta la superación del factor de riesgo o el restablecimiento efectivo de los derechos de la niña, niño o adolescente.

7. Poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos que puedan constituir conductas punibles, amenazas, actos de violencia o cualquier otra conducta que requiera intervención judicial o administrativa.

Artículo 7°. ***Enlaces de Seguridad Escolar.*** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales que tengan a cargo instituciones educativas, asignará, dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, Enlaces de Seguridad Escolar con presencia permanente en las sedes de los establecimientos educativos oficiales y establecerá los mecanismos para su promoción e implementación en los establecimientos educativos no oficiales.

Solo podrán ser acreditados como Enlaces de Seguridad Escolar miembros activos de la Policía Nacional, integrantes de la reserva activa de la Fuerza Pública, quienes se integrarán a la planta de personal o contratista de las entidades a cargo de las instituciones educativas y, de manera excepcional, personal de vigilancia y seguridad privada debidamente autorizado.

En cualquier caso, los Enlaces de Seguridad Escolar deberán acreditar formación y competencias certificadas en:

1. Prevención, detección e identificación de la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales.

2. Protección integral y atención de niñas, niños y adolescentes, con enfoque de derechos y prevención de la revictimización.

3. Activación de rutas de protección, gestión del riesgo y coordinación interinstitucional.

4. Manejo reservado de la información y protección de datos personales de los reportantes.

Parágrafo. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, diseñará y pondrá en funcionamiento el Programa de Formación y Certificación de Enlaces de Seguridad Escolar, en el que se establecerán los contenidos, competencias, duración, mecanismos de evaluación, certificación, actualización y recertificación de quienes ejerzan esta función.

Artículo 8°. ***Funciones de los Enlaces de Seguridad Escolar.*** Los Enlaces de Seguridad Escolar tendrán a su cargo las siguientes funciones:

1. Identificar y evaluar los factores de riesgo de instrumentalización que afecten a estudiantes, docentes o al establecimiento educativo.

2. Asesorar y acompañar a directivos docentes, docentes, orientadores y demás integrantes de la comunidad educativa en la identificación temprana de factores de riesgo y en la adopción de medidas preventivas.

3. Recibir y canalizar los reportes de riesgo que sean puestos en su conocimiento y, cuando haya lugar, solicitar la activación de la Ruta de Protección y Respuesta Temprana, sin perjuicio de que esta pueda ser activada por cualquiera de las entidades competentes.

4. Coordinar con las entidades que integran el Sistema PROTEGE la implementación de las medidas de prevención, protección y seguimiento que correspondan dentro del entorno escolar.

5. Promover programas permanentes de prevención, formación y sensibilización dirigidos a estudiantes, docentes, padres de familia y comunidad educativa sobre los riesgos, modalidades y mecanismos de instrumentalización utilizados por organizaciones criminales.

6. Presentar recomendaciones a las directivas del establecimiento educativo para fortalecer los entornos protectores, reducir los factores de riesgo y mejorar los protocolos de prevención y respuesta.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 188D de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 188D. Instrumentalización de menores. El que induzca, facilite, utilice, constriña, promueva, determine o facilite la participación de un menor de 18 años en la comisión de un delito o promueva dicha utilización, constreñimiento, inducción, o participe de cualquier modo en las conductas descritas, incurrirá por este solo hecho, en prisión de ciento cincuenta y seis (156) a doscientos **setenta y seis (276) meses y en multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.**

El consentimiento dado por el menor de 18 años no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando la víctima sea un menor de 14 años de edad.

2. Cuando la víctima resulte afectada física o psicológicamente, o con inmadurez mental, o trastorno mental, en forma temporal o permanente.

3. Cuando el responsable sea un miembro de la familia del menor, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

4. Cuando el autor o partícipe sea una persona que tenga como función la protección y atención integral del niño, la niña o adolescente.

5. Cuando la víctima sea instrumentalizada para cometer o facilitar los delitos de genocidio; homicidio agravado; feminicidio simple y agravado; delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH; desaparición forzada simple y agravada; secuestro extorsivo simple y agravado, tortura agravada, trata de personas en cualquiera de sus modalidades; tráfico de niños y adolescentes; hurto calificado y agravado; extorsión agravada; lavado de activos agravado; concierto para delinquir agravado; terrorismo agravado; porte ilegal de armas de fuego; porte ilegal de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas y tráfico de estupefacientes en cualquiera de sus modalidades.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 38G de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 38G. La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya cumplido la mitad de la condena y concurran los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 388 del presente código, excepto en los casos en que el condenado pertenezca al grupo familiar de la víctima o en aquellos eventos en que fue sentenciado por alguno de los siguientes delitos del presente código: genocidio; contra el derecho internacional humanitario; desaparición forzada; secuestro extorsivo; tortura; desplazamiento forzado; tráfico de menores; uso de menores de edad para la comisión de delitos; tráfico de migrantes; trata de personas; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; extorsión; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; terrorismo; usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas; financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada; administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada; financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido, uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2 del artículo 376; peculado por apropiación; concusión; cohecho propio; cohecho impropio; cohecho por dar u ofrecer; interés indebido en la celebración de contratos; contrato sin cumplimiento de requisitos legales; acuerdos restrictivos de la competencia; tráfico de influencias de servidor público; enriquecimiento ilícito; prevaricato por acción; falso testimonio; soborno; soborno en la actuación penal; amenazas a testigo; ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio; en los delitos que afecten el patrimonio del Estado; feminicidio; **reclutamiento ilícito e instrumentalización de menores**.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 68A. Exclusión de los Beneficios y Subrogados Penales. No se concederán la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

No se concederán la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la Ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores. Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaiga sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; abigeato enunciado en el inciso tercero del artículo 243; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación

de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonales, feminicidio simple o agravado, **reclutamiento ilícito e instrumentalización de menores**.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 314 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 314. Sustitución de la detención preventiva. La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:

1. Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.

2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.

3. Cuando a la procesada le falten tres (3) meses o menos para el parto, y hasta los seis (6) meses después del nacimiento.

4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales. El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.

5. Cuando la procesada fuere mujer cabeza de familia de hijo menor o que sufriere incapacidad permanente, o tenga a un adulto mayor o una persona que no pueda valerse por sí misma bajo su cuidado. La persona que haga sus veces podrá acceder a la misma medida. En estos eventos, el juez atenderá especialmente a las necesidades de protección de la unidad familiar y la garantía de los derechos de las personas que se encuentren bajo su dependencia. La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.

6. En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.

El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del Inpec, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que, si se advierten violaciones, a las condiciones impuestas por el juez, se puedan adoptar las correspondientes acciones.

Parágrafo. No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos: Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrantes (C. P. artículo 188); acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C.P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241, numerales 7, 8,11, 12 y 15); abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C.P. artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concurra con el delito de concierto para delinquir (C.P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 412); soborno transnacional (C. P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C.P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisitos legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencias (C. P. artículo 411); receptación repetida, continua (C.P. artículo 447, incisos 1° y 3°); receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C.P. artículo 447, inciso 2°), feminicidio simple o agravado (C.P. artículos 104A y 104B); reclutamiento ilícito (C. P.) **e instrumentalización de menores (C.P. artículo 188D)**.

Artículo 13. Informe Anual. El Ministerio de Justicia y del Derecho presentará y publicará anualmente un informe sobre el funcionamiento y resultados de PROTEGE, que incluirá las situaciones de riesgo identificadas, rutas activadas, medidas adoptadas, resultados, participación de las entidades y principales dificultades y recomendaciones para fortalecer el Sistema.

El informe será presentado durante el primer semestre de cada año ante las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como ante la Comisión Legal para la Protección

Integral de la Infancia y la Adolescencia. La información deberá presentarse de manera agregada y anonimizada, garantizando la protección de la identidad, intimidad y seguridad de las niñas, niños y adolescentes.

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



Miguel Ángel Pinto Rueda
Representante a la Cámara por el Departamento de Santander
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley busca prevenir, identificar y atender de manera temprana la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes y el establecimiento de un tratamiento penal diferenciado que contemple el incremento de las sanciones, así como la restricción de beneficios y subrogados penales sobre quienes instrumentalicen niñas, niños y adolescentes para la comisión de delitos.

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene un total de 14 artículos, incluida su vigencia, que relacionamos a continuación:

El artículo 1°, que establece el objeto del proyecto de ley, orientado a prevenir, identificar y atender tempranamente la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes, así como a establecer un tratamiento penal diferenciado para quienes los instrumentalicen en la comisión de delitos.

El artículo 2°, que crea el Sistema Nacional de Protección y Respuesta Temprana frente a la Instrumentalización de Niñas, Niños y Adolescentes - PROTEGE, como mecanismo interinstitucional para prevenir, identificar, atender y hacer seguimiento a situaciones de riesgo concreto de instrumentalización.

El artículo 3°, que establece las funciones del Sistema PROTEGE, relacionadas con la recepción y clasificación de reportes, la coordinación institucional, la activación de rutas, el intercambio de información, el seguimiento y la formulación de recomendaciones.

El artículo 4°, que define los factores de riesgo de instrumentalización a partir de circunstancias objetivas, específicas y verificables que permitan inferir razonablemente la exposición concreta de niñas, niños, adolescentes o establecimientos educativos a dicho riesgo.

El artículo 5°, que establece el mecanismo para reportar factores de riesgo, determina las autoridades ante las cuales puede presentarse el reporte y garantiza su carácter preventivo, reservado y confidencial, así como la protección del reportante.

El artículo 6°, que establece la Ruta de Protección y Respuesta Temprana y las actuaciones para valorar y neutralizar el riesgo, adoptar medidas de protección, solicitar vigilancia preventiva, contener situaciones en establecimientos educativos, poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes y realizar seguimiento.

El artículo 7°, que crea los Enlaces de Seguridad Escolar, establece su presencia en los establecimientos educativos, determina quiénes podrán ejercer esta función y dispone la creación de un programa de formación y certificación para su desempeño.

El artículo 8°, que establece las funciones de los Enlaces de Seguridad Escolar en materia de identificación de riesgos, acompañamiento a la comunidad educativa, recepción y canalización de reportes, coordinación institucional, prevención y formulación de recomendaciones.

El artículo 9°, que modifica el artículo 188D del Código Penal para fortalecer el delito de instrumentalización de menores, incrementar las penas y establecer circunstancias de agravación cuando concurran determinadas condiciones.

El artículo 10, que modifica el artículo 38G del Código Penal para excluir la prisión domiciliaria como mecanismo sustitutivo en los casos de instrumentalización de menores y reclutamiento forzado.

El artículo 11, que modifica el artículo 68A del Código Penal para excluir determinados beneficios y subrogados penales a quienes sean condenados, entre otros delitos, por reclutamiento ilícito e instrumentalización de menores.

El artículo 12, que modifica el artículo 314 del Código de Procedimiento Penal para excluir la sustitución de la detención preventiva por detención domiciliaria en los casos de reclutamiento ilícito e instrumentalización de menores.

El artículo 13, que establece el deber de presentar y publicar un informe anual sobre el funcionamiento y resultados del Sistema.

Y, finalmente, el artículo 14, que establece la vigencia y derogatorias.

III. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento en la necesidad de combatir la instrumentalización de menores de edad y por ende, la vulneración de sus derechos fundamentales en el marco de la actividad y expansión de las organizaciones criminales en Colombia.

A continuación, se exponen las razones que sustentan la necesidad y conveniencia de adoptar las medidas propuestas en esta iniciativa:

1. LA EXPANSIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES EN COLOMBIA

Durante las últimas décadas, nuestro país ha experimentado un proceso de transformación y reestructuración del crimen organizado. En la actualidad, las organizaciones criminales han ampliado su capacidad de operación y ejercen una influencia creciente sobre las ciudades y municipios intermedios de todas las regiones de Colombia, donde se disputan el control territorial y de economías ilícitas, afectando un fenómeno que, desde hace años, excedió por completo el contexto del conflicto armado.

Esta transformación ha estado acompañada por una diversificación de las actividades criminales. Las organizaciones delincuenciales no dependen exclusivamente de una única fuente de ingresos, sino que desarrollan simultáneamente actividades relacionadas con el tráfico local de estupefacientes, la extorsión, el hurto, el homicidio, el sicariato y otras formas de economía criminal, están adaptándose a las dinámicas propias de cada territorio y aprovechando distintos mercados y actividades ilícitas para obtener recursos, ejercer control en los barrios e intimidar a la población.

Entre 2022 y 2025, Colombia registró un incremento significativo en algunos de los delitos que reflejan la capacidad de financiación, intimidación y violencia de las estructuras delincuenciales. Los casos de extorsión pasaron de 9.791 a 13.417 casos al año, un aumento del 37%; el secuestro total pasó de 223 a 701 casos, un incremento del 214%; y el homicidio intencional pasó de 13.058 a 14.038 casos, un aumento del 7,5%.[1] A estos fenómenos se suma la persistencia de los hurtos, que, a pesar de presentar una ligera disminución, continúan representando una de las principales manifestaciones de la criminalidad urbana, junto al tráfico de estupefacientes que llevó, el año pasado a 51.205 capturas y la incautación de más de 860 toneladas de cocaína.[2] Estas cifras permiten dimensionar la magnitud de una economía ilícita que no se limita a las grandes operaciones de narcotráfico, sino que se proyecta hacia redes de distribución y comercialización local.

En este contexto, las organizaciones delincuenciales han encontrado en los entornos urbanos y comunitarios espacios para ampliar sus actividades. Barrios, parques, escenarios deportivos y alrededores de establecimientos educativos pueden convertirse en lugares de comercialización, vigilancia, captación y control social. La Defensoría del Pueblo ha advertido, por ejemplo, sobre la presencia de estructuras criminales que utilizan niñas, niños y adolescentes para actividades relacionadas con el expendio de sustancias ilícitas, el transporte de armas y la ejecución de homicidios.[3]

La expansión de estas organizaciones supone, por tanto, un desafío que no puede ser abordado exclusivamente mediante respuestas posteriores a la comisión del delito. La capacidad de adaptación de las estructuras criminales exige fortalecer las capacidades estatales para identificar tempranamente los territorios, entornos y menores que se encuentran expuestos a sus actividades y, particularmente, aquellos en los que existe riesgo de instrumentalización de niñas, niños y adolescentes.

2. LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE MENORES COMO ESTRATEGIA CRIMINAL

Una de las manifestaciones más graves de esta transformación del crimen organizado es la utilización de niñas, niños y adolescentes para el desarrollo de actividades que favorecen los intereses de organizaciones delincuenciales. La instrumentalización no constituye simplemente una forma de participación ocasional de menores en hechos delictivos, sino una estrategia mediante la cual las estructuras criminales aprovechan la vulnerabilidad, las condiciones sociales y los entornos cotidianos de los menores para ampliar su capacidad de operación.

La Defensoría del Pueblo ha documentado que, en diferentes territorios, las organizaciones criminales utilizan a niñas, niños y adolescentes para actividades como el expendio de sustancias ilícitas, el transporte de armas, la vigilancia, el suministro de información e incluso la comisión de homicidios y hechos de sicariato. entre otras conductas.

En Bucaramanga y su área metropolitana, por ejemplo, la Defensoría emitió, en julio de este año, la Alerta Temprana 015 de 2026, reconociendo que los niños y adolescentes están en riesgo especialmente alto al ser instrumentalizados como "campaneros" o "carritos para el transporte de drogas y armas.[4] Una realidad que demuestra el caso de alias "Julito", un joven, hoy mayor de edad, señalado por las autoridades de pertenecer a la estructura delincuencial "Los del Sur" y presunto responsable de múltiples hechos de sicariato en Bucaramanga y su área metropolitana. De acuerdo con reportes de prensa basados en información de las autoridades, el menor habría iniciado su trayectoria delictiva desde aproximadamente los diez años y, antes de cumplir la mayoría de edad, era señalado de estar relacionado con al menos 15 homicidios, mientras otros reportes policiales lo vinculaban con más de 30 hechos de sicariato. Más allá de la gravedad de los hechos atribuidos, el caso evidencia el riesgo de captación temprana y progresiva incorporación de menores a estructuras delincuenciales, hasta convertirlos

1 Datos oficiales del Ministerio de Defensa Nacional.

2 Policía Nacional de Colombia, Informe de Gestión 2025, información SIEDCO extraída el 22 de enero de 2026.

3 Defensoría del Pueblo, Informe especial sobre dinámicas de riesgo en entornos educativos.

4 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 015 de 2026: riesgos asociados al accionar de grupos armados y bandas criminales en Bucaramanga y su Área Metropolitana, 12 de julio de 2026

en ejecutores de las actividades violentas de la organización.[5]

Sin embargo, se trata de un fenómeno de alcance nacional. En junio de 2025, la Policía Nacional desarticuló en Bogotá la estructura denominada "Los Ingenieros", dedicada, entre otras actividades, al homicidio, la extorsión, el hurto y el tráfico de estupefacientes. La investigación estableció que sus integrantes se acercaban a entornos escolares para instrumentalizar menores y les ofrecían hasta $500.000 mensuales para integrarlos a la organización, con el propósito de utilizarlos en sus actividades y evitar llamar la atención de las autoridades.[6]

De manera similar, en agosto de 2025 fue desarticulada, también en Bogotá, la estructura "Los Tideo", dedicada al tráfico de estupefacientes en los alrededores de instituciones educativas. La investigación determinó que utilizaba menores de edad para la venta y distribución de drogas, generaba rentas ilegales de hasta $25 millones mensuales y empleaba como puntos de expendio una vivienda cercana a varios colegios y un gimnasio al aire libre ubicado en un parque.[7]

También el año pasado, en Palmira, Valle del Cauca, la estructura "Los Registradores" fue desarticulada por actividades relacionadas con el tráfico local de estupefacientes en los alrededores de establecimientos educativos, parques y centros religiosos. La investigación estableció que la organización ocultaba sustancias en diferentes elementos del espacio público y utilizaba mecanismos de comunicación a través de "campaneros" para evadir, a través de menores de edad, los controles de las autoridades. La operación permitió incautar 1.256 unidades de estupefacientes y afectar rentas criminales estimadas en $20 millones mensuales.[8]

En el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el total general de ingresos fue de 6.265 en 2024, 5.211 en 2025 y 907 en lo transcurrido a febrero de 2026.[9] Entre los principales delitos reportados en el ingreso al sistema se destaca el hurto como la infracción de mayor frecuencia con 208 casos, seguido por el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes con 128 y la fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones con 94. En menor proporción, pero con cifras significativas, se registraron conductas como lesiones personales (75), violencia intrafamiliar (61) y receptación (41).

Finalmente, el reporte contempla delitos de alta gravedad como el homicidio con 39 casos, seguido por delitos sexuales que incluyen el acceso carnal abusivo con menor de 14 años (36) y los actos sexuales con menor de 14 años (34).

ADOLESCENTES QUE HAN INGRESADO
AL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL POR DELITO

	2024	2025	2026
Hurto	1.482	1.269	208
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	758	680	128
Violencia Intrafamiliar	562	416	61
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	471	440	94
Lesiones personales	419	398	75
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	415	255	36
Actos sexuales con menor de 14 años	317	183	34
Receptación	256	187	41
Homicidio	202	207	39
Violencia contra servidor Público	109	88	13
No reporta delito	438	352	78
Otros delitos	836	736	100
TOTAL GENERAL	**6.265**	**5.211**	**907**

Tabla 1. Ingresos al Sistema de Responsabilidad Penal por Delito. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Reporte de atención en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

Estas cifras muestran que la vinculación de adolescentes a actividades relacionadas con drogas, armas, hurto y homicidio no constituye un fenómeno marginal o aislado. La respuesta del Estado, por tanto, no puede limitarse a intervenir una vez consumado el delito, debe desarrollar mecanismos capaces de identificar los factores de riesgo para prevenir y detectar de manera temprana cuándo un adolescente está siendo captado, inducido o utilizado por una estructura criminal.

Lo anterior demuestra que el problema no consiste únicamente en impedir que un menor cometa un delito. El desafío consiste en identificar cuándo detrás de la conducta del menor existe una estructura que lo induce, lo utiliza, lo amenaza, lo remunera o se beneficia de su participación. La intervención estatal debe, por tanto, dirigirse simultáneamente a la protección del menor y a la identificación y desarticulación de quienes se encuentran detrás de su instrumentalización.

Esta perspectiva resulta indispensable para evitar que la respuesta institucional termine concentrándose exclusivamente en la conducta ejecutada por el menor, mientras permanecen ocultos quienes la ordenaron, financiaron, facilitaron o utilizaron. Como ha señalado recientemente la Defensoría del Pueblo, las condiciones de desigualdad, abandono, violencia, consumo de sustancias y vulnerabilidad pueden facilitar la instrumentalización de adolescentes por parte de grupos armados, bandas locales y organizaciones criminales.

3. NECESIDAD DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y RESPUESTA

Colombia cuenta con instrumentos institucionales destinados a prevenir y atender diferentes formas de violencia contra niñas, niños y adolescentes. Existen

5 https://www.infobae.com/colombia/2026/01/29/julito-el-sicario-que-desde-los-10-anos-comenzo-a-delinquir-y-es-calificado-como-uno-de-los-mas-mortiferos-en-bucaramanga/

6 https://www.policia.gov.co/noticia/cae-estructura-criminal-que-instrumentalizaba-menores-edad-para-comision-delitos

7 https://www.policia.gov.co/noticia/desarticulado-grupo-delincuencial-los-tideo-que-operaba-cerca-colegios-en-suba-bogota

8 https://www.policia.gov.co/noticia/cayeron-los-registradores-dedicados-instrumentalizacion-menores-edad-en-venta-trafico

rutas de protección, mecanismos de restablecimiento de derechos, equipos de reacción inmediata y sistemas de alertas y prevención. Sin embargo, la transformación de las dinámicas criminales exige fortalecer estas herramientas, articularlas y dotarlas de mayor capacidad para prevenir la instrumentalización, detectarla de manera temprana y castigarla.

La experiencia institucional demuestra que la reacción posterior a la consumación del delito resulta insuficiente. La Defensoría del Pueblo ha advertido que la utilización de niñas, niños y adolescentes por estructuras criminales puede comprender actividades como microtráfico, cobros extorsivos, sicariato, labores de vigilancia, transporte de armas y suministro de información.[9]

Como vimos, la Defensoría del Pueblo ha advertido que la utilización de niñas, niños y adolescentes por estructuras criminales puede comprender actividades como microtráfico, cobros extorsivos, sicariato, labores de vigilancia, transporte de armas y suministro de información.[10] En estos casos, esperar a que el menor sea descubierto ejecutando una conducta ilícita significa intervenir cuando la instrumentalización ya se ha producido.

La utilización de menores responde a una lógica criminal. Las organizaciones pueden trasladar hacia ellos parte del riesgo asociado a la ejecución material de determinadas actividades ilícitas, al tiempo que aprovechan su presencia cotidiana en espacios como colegios, parques, barrios y escenarios deportivos. En algunos territorios, la captación puede producirse de manera progresiva: mediante incentivos económicos, inducción al consumo de sustancias, establecimiento de relaciones de confianza o encargos aparentemente menores que posteriormente derivan en una vinculación más profunda con la estructura criminal.[11]

El problema es particularmente complejo porque la conducta visible puede ser la del menor, mientras que la estructura que la origina permanece oculta. Cuando un adolescente es encontrado transportando drogas, portando un arma o participando en un hecho violento, la respuesta institucional puede activar mecanismos de protección o responsabilidad penal, pero ello no garantiza que se identifique inmediatamente quién lo captó, quién le suministró los medios, quién impartió la instrucción y quién obtiene los beneficios de la actividad criminal.

Por ello, resulta necesario fortalecer la capacidad preventiva del Estado. La propia Defensoría del Pueblo ha señalado que las condiciones de vulnerabilidad de adolescentes pueden facilitar su instrumentalización por bandas locales y organizaciones criminales y que, frente a este fenómeno, no basta con una respuesta exclusivamente punitiva.[12]

La necesidad de fortalecer la prevención se evidencia también en la persistencia de alertas territoriales sin que existan medidas concretas y respuesta institucional. En 2025, la Defensoría informó que entre enero y abril había identificado 21 casos de reclutamiento forzado y que durante 2024 había conocido 541 casos. Aunque estas cifras corresponden principalmente al fenómeno del reclutamiento por grupos armados y no pueden trasladarse automáticamente al fenómeno de las bandas delincuenciales urbanas, sí evidencian una dificultad común: la necesidad de que el Estado sea capaz de identificar y atender tempranamente situaciones de riesgo antes de que se consolide la vinculación de un menor a una estructura criminal.

Esta necesidad es aún más apremiante en los entornos educativos. La Defensoría ha advertido que la presencia de actores ilegales alrededor de las instituciones educativas puede generar riesgos de reclutamiento, utilización, violencia y afectación de las trayectorias educativas de niñas, niños y adolescentes.[13] En abril de 2026, la entidad volvió a señalar que la presencia de actores armados en establecimientos educativos incrementa los riesgos para los menores y debilita las garantías necesarias para su permanencia y desarrollo integral.[14]

En este escenario, la institución educativa constituye uno de los principales espacios para la detección temprana del riesgo. Profesores, orientadores, directivos y demás integrantes de la comunidad educativa se encuentran en una posición privilegiada para advertir cambios de comportamiento, ausentismo, aproximaciones sospechosas de terceros, amenazas, ofertas económicas, consumo o distribución de sustancias y otras circunstancias que pueden revelar un proceso de captación o instrumentalización. Sin embargo, no puede exigirse a la comunidad educativa que asuma, por sí sola, funciones de seguridad e investigación para las cuales no está diseñada. Por esta razón, resulta necesario establecer un mecanismo permanente de articulación y apoyo institucional que permita identificar factores objetivos de riesgo, recibir reportes, valorar la situación, activar inmediatamente las autoridades competentes, adoptar medidas de protección y realizar seguimiento hasta la superación del riesgo.

La respuesta propuesta tampoco puede limitarse a la protección individual del menor. Cuando exista evidencia de instrumentalización, la actuación estatal debería procurar identificar y neutralizar la

9 Defensoría del Pueblo, Informe especial sobre dinámicas de riesgo en entornos educativos.

10 Defensoría del Pueblo, Informe especial sobre dinámicas de riesgo en entornos educativos.

11 Defensoría del Pueblo, Dinámicas actuales de reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños y adolescentes.

12 Defensoría del Pueblo, La evidencia lo confirma: aumentar las penas no reduce la delincuencia adolescente, 2026.

13 Defensoría del Pueblo, Informe especial sobre dinámicas de riesgo en entornos educativos.

14 Defensoría del Pueblo, Presencia de grupos armados ilegales en escuelas: vulneración del derecho a la educación y al buen futuro, 24 de abril de 2026.

estructura criminal que se encuentra detrás de ella. De esta manera, la intervención debe comprender simultáneamente prevención, protección, respuesta institucional, investigación y seguimiento, evitando que el menor termine siendo el único sujeto visible de una actividad criminal dirigida por terceros.

En consecuencia, el presente proyecto de ley busca crear un mecanismo permanente especializado para la detección y respuesta temprana frente a factores de riesgo de instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales, particularmente en aquellos espacios donde desarrollan su vida cotidiana. No busca crear una nueva estructura burocrática, ni sustituir las competencias de las autoridades existentes, sino articularlas para la detección temprana, fortalecer la protección del menor y permitir que la respuesta estatal se produzca antes de que la instrumentalización se consolide en la comisión de delitos por parte de menores de edad., actuar antes de que los menores víctimas se conviertan en victimarios de otros delitos, sin perjuicio de sancionar de manera ejemplar a quienes los introdujeron en el mundo del crimen.

IV. MARCO NORMATIVO

La presente iniciativa se fundamenta en un marco constitucional, internacional y legal que reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de especial protección y obliga al Estado a prevenir las amenazas y vulneraciones de sus derechos, así como a adoptar medidas oportunas para su protección y restablecimiento.

1. Constitución Política

La Constitución Política constituye el fundamento superior de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes.

El artículo 2° establece como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos.

El artículo 44 reconoce los derechos fundamentales de los niños y establece su protección frente a toda forma de abandono, violencia, secuestro, explotación y demás conductas que amenacen su integridad y desarrollo. Asimismo, dispone que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás y asigna a la familia, la sociedad y el Estado el deber de asistirlos y protegerlos.

El artículo 45 garantiza a los adolescentes el derecho a la protección y a la formación integral, mientras que el artículo 67 reconoce la educación como derecho y servicio público con función social, lo que exige condiciones adecuadas de seguridad y protección en los entornos educativos.

Finalmente, el artículo 218 asigna a la Policía Nacional la función de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar la convivencia pacífica, fundamento constitucional de su participación en acciones preventivas y de protección.

2. Bloque de constitucionalidad

De conformidad con el artículo 93 de la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia constituyen un parámetro fundamental para la interpretación y protección de los derechos reconocidos constitucionalmente.

En este marco, la Convención sobre los Derechos del Niño, incorporada al ordenamiento mediante la Ley 12 de 1991, obliga al Estado a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los niños contra toda forma de violencia, abuso, explotación o perjuicio, conforme a su artículo 19. Igualmente, el artículo 33 exige adoptar medidas para impedir que los niños sean utilizados en actividades relacionadas con el tráfico ilícito de estupefacientes.

De igual manera, el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante la Ley 704 de 2001, obliga al Estado a adoptar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil, entre ellas la utilización de niños en actividades ilícitas.

Estas obligaciones internacionales refuerzan el deber estatal de actuar antes de que la vulneración se materialice, mediante mecanismos efectivos de prevención, identificación y protección.

3. Legislación nacional de protección integral de infancia y adolescencia.

La Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia desarrolla el mandato constitucional de protección integral. Su artículo 7 establece que dicha protección comprende el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración y su restablecimiento inmediato. Los artículos 8° y 10 desarrollan, respectivamente, los principios del interés superior y de corresponsabilidad.

De especial relevancia, el artículo 20 reconoce el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos contra el reclutamiento y la utilización por parte de grupos armados organizados al margen de la ley. Aunque esta disposición se refiere a un ámbito específico, constituye un antecedente normativo directo del deber estatal de prevenir la utilización de menores por estructuras criminales.

Por su parte, la Ley 1620 de 2013 creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, estableciendo mecanismos de promoción, prevención, atención y seguimiento frente a situaciones que afecten los derechos y la convivencia en los establecimientos educativos. Este marco constituye un antecedente institucional relevante para la construcción de mecanismos especializados de prevención y activación de rutas de protección en los entornos escolares.

4. Seguridad y convivencia ciudadana

La Ley 1801 de 2016 —Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana establece instrumentos de carácter preventivo y competencias para las autoridades de Policía orientadas a preservar la convivencia y prevenir comportamientos que afecten la seguridad y los derechos de las personas.

En este sentido, sus disposiciones proporcionan el marco legal para la articulación de las autoridades de Policía en acciones preventivas, especialmente cuando existan circunstancias objetivas que permitan advertir riesgos para la seguridad y protección de niñas, niños y adolescentes.

5. Legislación penal

La Ley 599 de 2000 —Código Penal contiene una herramienta penal específica frente a la instrumentalización de menores. El artículo 188D, denominado "Uso de niñas, niños y adolescentes en la comisión de delitos", sanciona a quien induzca, facilite, utilice, constriña, promueva o instrumentalice a una persona menor de dieciocho años para cometer delitos. Esta disposición, recientemente modificada por la Ley 2590 de 2026, demuestra que el ordenamiento jurídico colombiano ya reconoce y sanciona penalmente la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes.

Por ello, la presente iniciativa no pretende crear por primera vez una respuesta jurídica frente a este fenómeno ni sustituir las herramientas penales existentes. Su propósito es complementarlas mediante un componente especializado de prevención, detección temprana, protección y articulación institucional, particularmente frente a los riesgos de instrumentalización ejercidos por organizaciones criminales y grupos delictivos organizados en entornos urbanos, comunitarios y escolares.

El proyecto parte, así, de una premisa fundamental: la protección del menor no puede comenzar únicamente después de la comisión del delito. El Estado debe contar con mecanismos que permitan identificar oportunamente factores objetivos de riesgo, activar una ruta especializada de protección y coordinar la actuación de las autoridades competentes para evitar que la amenaza se concrete.

En consecuencia, la presente iniciativa complementa el marco jurídico vigente al trasladar parte de la respuesta estatal desde una lógica predominantemente reactiva hacia una lógica preventiva y de intervención temprana, sin desconocer las competencias de las autoridades ni las garantías propias del ordenamiento jurídico.

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera un impacto fiscal inmediato que comprometa la sostenibilidad de las finanzas públicas, toda vez que establece un marco institucional para fortalecer la prevención, protección y respuesta temprana frente a la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales, cuya implementación será progresiva y estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de las entidades competentes.

La ejecución de las medidas previstas en la presente ley se desarrollará principalmente mediante la articulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes, sin crear entidades, fondos o estructuras administrativas autónomas ni establecer obligaciones automáticas de gasto. Las entidades que integran las rutas de prevención y protección podrán desarrollar las funciones previstas con cargo a las apropiaciones que les sean asignadas en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de las entidades territoriales, de conformidad con sus competencias.

Los programas, acciones de prevención, protección, atención y seguimiento previstos en la iniciativa podrán financiarse con recursos del Presupuesto General de la Nación, los presupuestos de las entidades territoriales, el Sistema General de Regalías cuando resulte procedente, recursos de cooperación internacional y demás fuentes legalmente autorizadas, de acuerdo con los instrumentos de planeación y las disponibilidades presupuestales correspondientes.

La creación y puesta en funcionamiento de los Enlaces de Seguridad Escolar se realizará de manera progresiva y conforme a la disponibilidad presupuestal, priorizando los establecimientos educativos ubicados en territorios identificados con mayores factores de riesgo de instrumentalización. En consecuencia, la iniciativa no establece una obligación de gasto inmediato ni determina apropiaciones específicas que deban ejecutarse dentro de una vigencia fiscal determinada.

Finalmente, las medidas propuestas tienen un carácter eminentemente preventivo y de protección, por lo que su implementación puede contribuir a reducir los costos sociales, institucionales y económicos asociados a la vinculación de niñas, niños y adolescentes a actividades criminales, al permitir una intervención temprana frente a situaciones de riesgo, fortalecer la protección de derechos y evitar la consolidación de conductas delictivas.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, y en el rol de autores del presente proyecto de ley, declaramos que este no genera conflictos de interés para los Congresistas que participen en su discusión y votación.

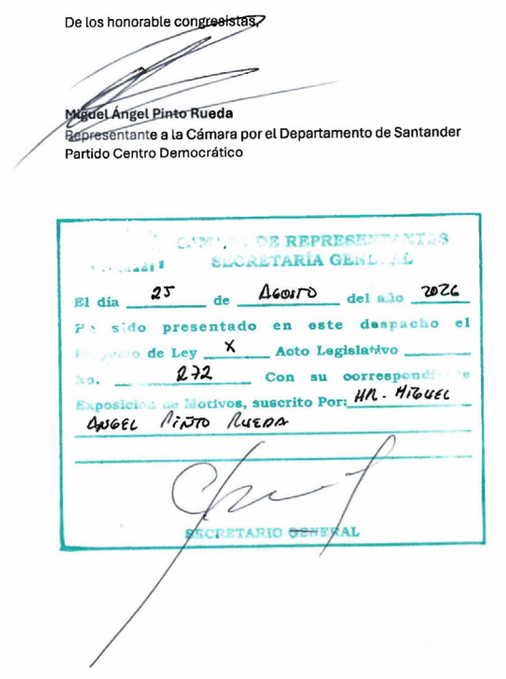
La naturaleza de la iniciativa es de interés general, beneficiando a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Por lo tanto, no se configura una situación que derive en un beneficio particular, actual o directo para los Congresistas, sus cónyuges, compañeros(as) permanentes, o parientes

hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Esta postura se alinea con la jurisprudencia del Consejo de Estado, que establece que un conflicto de interés solo se configura si el beneficio es:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que *per se* el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna" (Subrayado fuera de texto).

Se reitera que los conflictos de interés son de carácter personal. En consecuencia, corresponde a cada congresista evaluar su situación individual y, si considera estar inmerso en una causal de impedimento, podrá manifestarlo libremente.


De los honorable congresistas,

Miguel Ángel Pinto Rueda
Representante a la Cámara por el Departamento de Santander
Partido Centro Democrático

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL
El día 25 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 272 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR. MIGUEL ANGEL PINTO RUEDA
SECRETARIO GENERAL

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2025 SENADO, 532 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico la ciénaga grande de Santa Marta (CGSM) se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.

Ambiente

Bogotá D.C.,

Rad. 20002026E2028106

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ
Secretario General
CÁMARA DE REPRESENTANTES.
Secretaria.general@camara.gov.co
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.

ASUNTO: Concepto frente al texto aprobado en cuarto debate del Proyecto de Ley No. 025 de 2025 Senado y 532 de 2026 Cámara, *"Por medio de la cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico la ciénaga grande de Santa Marta (CGSM) se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"*.
Radicado Ministerio de Ambiente No. 20002026E3006203.

Respetado doctor Sánchez,

Reciba un cordial saludo por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente).

Una vez realizado el análisis sobre el contenido del Proyecto de Ley No. 025 de 2025S y 532 de 2026C "Por medio de la cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico la ciénaga grande de Santa Marta (CGSM) se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones".el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se permite presentar los comentarios y consideraciones sobre la iniciativa legislativa en cuestión, de conformidad con las funciones y competencias asignadas a este Ministerio por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley No. 3570 de 2011.

Respetuosamente,

EDITH MAGNOLIA BASTIDAS CALDERÓN
Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental.

Aprobó: Natalia María Ramírez Martínez- Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.
Revisó: Mónica María Muñoz B.- Coordinadora Grupo de Conceptos y Biodiversidad- Oficina Asesora Jurídica.
Juliana Padrón Villafañe- Contratista- Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental.
Diana Paola Salamanca Mesa- Asesora- Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental.

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente.

CONCEPTO FRENTE AL TEXTO APROBADO EN CUARTO DEBATE
PROYECTO DE LEY NO. 025 DE 2025 SENADO Y 532 DE 2026 CÁMARA

"Por medio de la cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico la ciénaga grande de Santa Marta (CGSM) se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones".

1. ANTECEDENTES NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

El Proyecto de Ley No. 025 de 2025S y 532 de 2026C "Por medio de la cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico la ciénaga grande de Santa Marta (CGSM) se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones", es de autoría de la H. Representante Sandra Milena Ramírez Caviedes.

De acuerdo con el texto aprobado en cuarto debate. La iniciativa legislativa está conformada por trece (13) artículos a través de los cuales se declara zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) ubicada en el Departamento del Magdalena, como reconocimiento a su potencial pesquero.

2. ANTEDECENTES NORMATIVOS

La normativa ambiental a nivel nacional se enmarca en un esquema de derechos contenidos en la Constitución Política de 1991. El derecho a gozar de un ambiente sano se considera un derecho fundamental colectivo, que demanda especial protección del Estado y plantea su conexión con el derecho fundamental por antonomasia que es la vida, como lo señalan los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia.

- **La Constitución Política de Colombia artículos 8, 58, 63, 79 y 80,** establecen que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, conforme a la función social de la propiedad que implica obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica; que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables; que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración; que se debe proteger la diversidad e integridad del ambiente y de manera particular, conservar las áreas de especial importancia ecológica, y que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

- **La Ley 99 de 1993**, en su artículo 5°, establece entre otras funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:

  "-2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;

  - 10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;

  - 14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental de las actividades económicas."

- **El Decreto Ley 2811 de 1974** "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Los artículos 80 y 83 del precitado decreto ley contemplan lo siguiente:

  "ARTÍCULO 80.- Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles.

  Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público.

  (…)

  ARTÍCULO 83.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

  a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;

  b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;

  c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres;

  d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

  e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;

  f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas".

De otro lado, en materia de protección especial de las aguas el artículo 137 del Código preceptúa que:

  "ARTÍCULO 137.- Serán objeto de protección y control especial:

  a.- Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos;

  b.- Los criaderos y hábitats de peces, crustáceos y demás especies que requieran manejo especial;

  Las fuentes, cascadas, lagos, y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.

  En los casos previstos en este artículo se prohibirá o condicionará, según estudios técnicos, la descarga de aguas negras o desechos sólidos, líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o doméstica".

  En esta misma línea, en el decreto ley, se estipula que los recursos hidrobiológicos en aguas territoriales y jurisdiccionales, marítimas, fluviales o lacustres como es el caso de los humedales son bienes de la nación.

  "ARTÍCULO 267.- Son bienes de la Nación los recursos hidrobiológicos existentes en aguas territoriales y jurisdiccionales de la República, marítimas, fluviales o lacustres.

  La explotación de dichos recursos hidrobiológicos hecha por particulares, estará sujeta a tasas.

  Las especies existentes en aguas de dominio privado y en criaderos particulares no son bienes Nacionales, pero estarán sujetas a este Código y a las demás normas legales en vigencia".

- **La Ley 357 de 1997** por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971), en este sentido, la Convención mediante su Artículo 1º establece *"A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros".*

- **El Decreto 1076 de 2015**, establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

- **El Decreto 1077 de 2015,** por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, establece en el Título 3 las disposiciones generales en materia de Espacio público y estándares urbanísticos. En su Título 3, el decreto establece el marco general para la gestión, protección, destinación y administración del espacio público, función cuya rectoría recae en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. De manera particular, el artículo 2.2.3.1.1 señala que es deber del Estado garantizar la integridad del espacio público y velar por su destinación al uso común, la cual prevalece sobre el interés particular. Este principio de protección y prevalencia constituye un fundamento directo para los procesos de creación, mantenimiento y restauración de áreas verdes, parques y demás elementos del espacio público con funciones ecológicas, entre los cuales se sitúan los bosques urbanos.

- **La Resolución 157 del 12 de febrero de 2004** a través de la cual adoptó las "medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar".

- Mediante la sentencia C- 582/97 el Consejo de Estado revisó favorablemente la constitucionalidad de la Ley No.357 del 21 de enero de 1997 por la cual se aprobó la "Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", también conocida como "Convención de Ramsar", la cual promueve a partir del Tratado Internacional suscrito, un sistema común de protección ambiental, con el fin de evitar el deterioro del hábitat adecuado para la subsistencia de las aves acuáticas en los territorios de los países firmantes, para que éstas disminuyan sus posibilidades de vida y puedan verse en peligro de extinción, con las graves consecuencias que ello ocasionaría.

3. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado de fijar las políticas ambientales a nivel nacional, tal como lo dispuso el Decreto 3570 de 2011 de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley 1444 de 2011[1].

En ese sentido esta Cartera Ministerial funge como el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento,

[1] Artículo 11 de la Ley 1444 de 2011 que ordenó que se escindieran del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y del viceministro de Agua y Saneamiento Básico y a las dependencias a su cargo; y en el artículo 12 reorganizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Además de ocuparse de dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.[2]

Particularmente en materia de recurso hídrico la gestión de este Ministerio a través de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico en el marco de sus funciones contenidas en el artículo 18 del Decreto 3570 de 2011[3] se centra en la definición de políticas, orientaciones y directrices unificadas para el manejo de las aguas en el país, promoviendo la gestión integral del recurso para que esté disponible a los diferentes usos y usuarios, y se promueva su uso eficiente y preservación como una riqueza natural para el bienestar de las generaciones futuras de colombianos.

Cuya implementación se encuentra a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales, de conformidad con el Título IV de la Ley 99 de 1993, fueron creadas por la ley como encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales, como bien lo determina su artículo 23.

Este artículo, al determinar la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, señala que son "*… entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados, como se mencionó, de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente";* disposición de la que se colige que las Corporaciones son la máxima autoridad ambiental en el territorio de su jurisdicción, función que además le fue otorgada por el artículo 31 de la misma Ley, en el que también se les asignan funciones tendientes a la Administración, control y vigilancia del uso de los recursos naturales renovables y de las actividades o proyectos que puedan tener impactos de significancia sobre éstos.

De acuerdo a lo anterior, son competencia de la Corporación Autónoma Regional y demás autoridades ambientales en el marco del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 las relacionadas con las de ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental[4]; otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento (…) de los recursos naturales renovables (…) para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y (…), concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas (…)[5];fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de materias que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables, prohibir, restringir o regular la distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental,[6] de control, evaluación y seguimiento[7]; ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, (…), lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, (…), así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;[8] como consecuencia del control y vigilancia podrá ejercer funciones de policía[9]; ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas[10].

4. COMENTARIOS SOBRE EL ARTICULADO

A continuación, se hacen algunas observaciones sobre el articulado de la iniciativa legislativa:

Artículo texto aprobado en cuarto debate	Sugerencia de redacción	Justificación
ARTÍCULO 2°. RECUPERACIÓN, PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con la Autoridad Ambiental competente según su jurisdicción, están autorizados para incorporar y destinar los recursos necesarios para desarrollar programas, planes y proyectos de inversión orientados a la recuperación, protección y conservación de la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM), esto incluye la restauración ecológica, así como la preservación de la flora y fauna del ecosistema.	**ARTÍCULO 2°. RECUPERACIÓN, PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **en ejercicio de sus funciones de formulación, orientación y coordinación de la política ambiental,** y la autoridad ambiental competente según su jurisdicción, en el marco de sus respectivas competencias, podrán incorporar y destinar los recursos necesarios para la formulación, financiación, aprobación y ejecución de programas, planes y proyectos de inversión orientados a la recuperación, protección y conservación de la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM). Estas acciones comprenderán, entre otras, la restauración ecológica y la preservación de la flora y fauna propias de este ecosistema, **de acuerdo con los instrumentos de planificación y manejo vigentes.**	Se precisa la redacción del artículo con el fin de armonizar su contenido con la distribución de competencias prevista en el ordenamiento jurídico ambiental colombiano. En efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tiene como función principal la ejecución directa de programas, planes y proyectos de inversión ambiental, sino la formulación, dirección, coordinación y seguimiento de la política pública ambiental a nivel nacional, así como la definición de lineamientos y la aprobación de instrumentos y proyectos en los casos previstos por la ley. Por tal razón, resulta necesario diferenciar las competencias de dirección, orientación y coordinación que corresponden al Ministerio, de las funciones de ejecución que recaen principalmente en las autoridades ambientales competentes y demás entidades responsables de la gestión ambiental en sus respectivas jurisdicciones. Se incluye la referencia a los instrumentos de planificación toda vez que el articulo No menciona ni tiene en cuenta instrumento de planificación existente (PMA del Sitio Ramsar, el Plan) el cual cuenta con un plan de acción que contiene las orientaciones y acciones concretas para desarrollar dentro del sistema y que fue elaborado con soportes y análisis técnicos que respondieran a las necesidades puntuales del área.
ARTÍCULO 3°. LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA. El Ministerio De Comercio Industria y Turismo está autorizado para que en virtud del artículo 4° de la Ley 2068 del 2020	**ARTÍCULO 3°. LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA**. El Ministerio De Comercio Industria y Turismo está autorizado para que en virtud del artículo 4° de la	Se incluye la referencia a los instrumentos de planificación para incluir expresamente los instrumentos de ordenamiento y las determinantes ambientales aplicables, con el fin de abarcar la totalidad de los

[2] Artículo 1 del Decreto 3570 de 2011.

[3] 1. Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la política y regulación en materia de gestión integral del recurso hídrico continental, así como realizar el seguimiento y evaluación de la misma.
2. Proponer las medidas dirigidas a promover el uso y ahorro eficiente del agua, en coordinación con el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
3. Proponer los criterios y pautas generales para el ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas.
4. Dirigir las acciones destinadas a velar por la gestión integral del recurso hídrico a fin de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del agua.
5. Proponer, en coordinación con las dependencias competentes, los criterios de calidad y las normas de vertimiento a los cuerpos de agua continentales.
6. Dirigir y coordinar los estudios y propuestas de criterios técnicos que deberán considerarse en el proceso de licenciamiento ambiental.
8. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de las recomendaciones en el ámbito de su competencia.

[4] 1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción; 2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente

[5] 9)Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva

[6] 10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

[7] 11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

[8] 12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

[9] 17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;

[10] 18) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

modificatorio del artículo 23 de la Ley 300 de 1996 declare la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) como atractivo turístico de utilidad pública e interés social, además lo incluya en el inventario turístico del país y de esta forma impulsar dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y aquaturismo, los proyectos de inversión que permitan incentivar el desarrollo turístico y comercial sostenible de la Ciénaga Grande de Santa Marta. De igual forma, dentro del marco de sus competencias, se incluyan planes, programas y/o proyectos, que aporten al fortalecimiento de los aspectos ambientales, ecológicos y pesqueros. Los proyectos de desarrollo turístico planteados en el presente artículo deberán desarrollarse de acuerdo con los determinantes ambientales derivados de las declaratorias de áreas protegidas, distinciones internacionales o tratados internacionales suscritos por el Estado, así como la política nacional para la protección de humedales y demás disposiciones que emitan las autoridades ambientales.	Ley 2068 del 2020 modificatorio del artículo 23 de la Ley 300 de 1996 declare la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) como atractivo turístico de utilidad pública e interés social, además lo incluya en el inventario turístico del país y de esta forma impulsar dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y aquaturismo, los proyectos de inversión que permitan incentivar el desarrollo turístico y comercial sostenible de la Ciénaga Grande de Santa Marta. De igual forma, dentro del marco de sus competencias, se incluyan planes, programas y/o proyectos, que aporten al fortalecimiento de los aspectos ambientales, ecológicos y pesqueros. Los proyectos de desarrollo turístico planteados en el presente artículo deberán desarrollarse de acuerdo con los determinantes ambientales derivados de las declaratorias de áreas protegidas, distinciones internacionales o tratados internacionales suscritos por el Estado, así como la política nacional para la protección de humedales y demás disposiciones que	instrumentos de gestión ambiental que regulan los usos, actividades y medidas de conservación del ecosistema. Se incluye la articulación con Parques Nacionales Naturales y CORPAMAG , autoridades competentes con jurisdicción en el área. La modificación del parágrafo busca evitar la imposición de requisitos que podrían resultar desproporcionados o generar obstáculos injustificados para el desarrollo de actividades turísticas sostenibles, sin perjuicio de las facultades de las autoridades ambientales y turísticas para exigir estudios técnicos específicos cuando las características de la actividad o las condiciones del ecosistema así lo requieran.
PARÁGRAFO. Toda actividad turística deberá presentar de manera obligatoria para su desarrollo un estudio de capacidad de carga turística, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Ley 2068 de 2022.	emitan las autoridades ambientales. **PARÁGRAFO**. ~~Toda actividad turística deberá presentar de manera obligatoria para su desarrollo un estudio de capacidad de carga turística, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Ley 2068 de 2022.~~ **PARÁGRAFO:** Toda actividad turística deberá ajustarse a las disposiciones contenidas en los instrumentos de planificación y manejo ambiental vigentes y estará sujeta al monitoreo y control de las autoridades ambientales con jurisdicción en el área.	
ARTÍCULO 7°. COMISIÓN INTERSECTORIAL. Se autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que cree la comisión intersectorial para la sostenibilidad de la Ciénaga Grande de Santa Marta, la cual estará integrada por: a) El Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado, quien lo presidirá.	**~~Se sugiere la eliminación del artículo.~~** **~~ARTÍCULO 7°. COMISIÓN INTERSECTORIAL.~~** ~~Se autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que cree la comisión intersectorial para la sostenibilidad de la Ciénaga Grande de Santa Marta, la cual estará integrada por:~~	1. El articulo desconoce la existencia del comité de Coordinación para la gestión integral de la Ciénaga Grande de Santa Marta (Resolución 1300 de 2016) el cual es el órgano de articulación interinstitucional y de coordinación de acciones tendiente a garantizar la conservación y manejo del sitio Ramsar SDERM, CGSM, el cual ya se encuentra establecido y reconocido territorio y entre las comunidades. 2. En el marco del proceso de formulación del
b) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado. c) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Social, o su delegado. d) El Director general de la Aunap. e) Parques Nacionales Naturales de Colombia. f) El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag). g) El alcalde del municipio de Puebloviejo. h) Dos (2) representantes de las asociaciones de pescadores artesanales de la CGSM, debidamente acreditados. PARÁGRAFO. La comisión se reglamentará dentro de los seis (6) primeros meses siguientes a la promulgación de la presente ley y tendrá como funciones principales: I) Formular un plan de acción integral para la CGSM. II) Armonizar las políticas y proyectos de las entidades miembros. III) Hacer seguimiento y evaluación a la ejecución de lo previsto en esta ley. IV) Servir como instancia de resolución de conflictos ambientales y sociales en el área.	~~a) El Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado, quien lo presidirá. b) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado. c) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Social, o su delegado. d) El Director general de la Aunap. e) Parques Nacionales Naturales de Colombia. f) El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag). g) El alcalde del municipio de Puebloviejo. h) Dos (2) representantes de las asociaciones de pescadores artesanales de la CGSM, debidamente acreditados. PARÁGRAFO. La comisión se reglamentará dentro de los seis (6) primeros meses siguientes a la promulgación de la presente ley y tendrá como funciones principales: I) Formular un plan de acción integral para la CGSM. II) Armonizar las políticas y proyectos de las entidades miembros. III) Hacer seguimiento y evaluación a la ejecución de lo previsto en esta ley. IV) Servir como instancia de resolución de conflictos ambientales y sociales en el área.~~	(PMA) de la CGSM, se identificó que una de las principales complejidades del territorio radica en la coexistencia de múltiples instrumentos de planificación y figuras de manejo sobre una misma área. Esta superposición genera dificultades en la implementación de acciones, al fragmentar la gestión, diluir responsabilidades y propiciar confusión entre los actores institucionales y territoriales. En consecuencia, la creación de nuevas instancias de coordinación resulta técnicamente inviable, en la medida en que podría profundizar la dispersión institucional y debilitar la gobernanza, en lugar de fortalecer los mecanismos ya existentes. Por el contrario, se recomienda avanzar en la articulación y consolidación de las instancias vigentes, optimizando su operatividad y capacidad de decisión
ARTÍCULO 8°. PLAN DE RESTAURACIÓN HIDROLÓGICO Y SANEAMIENTO BÁSICO. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag) y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, formulará y ejecutará un plan de Restauración Hidrológica y Saneamiento Básico para la Ciénaga Grande de Santa Marta. Este plan tendrá los siguientes ejes principales: I) La recuperación y mantenimiento de los caños y flujos de agua dulce que la alimentan. II) El tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales de los municipios ribereños antes de la descarga. III) Programas de reconversión prácticas agropecuarias en la cuenca para reducir el uso de agroquímicos. El plan deberá articularse con los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficos (Pomca) y demás instrumentos de planificación ambiental y territorial aplicables.	**ARTÍCULO 8°. PLAN DE RESTAURACIÓN HIDROLÓGICO Y SANEAMIENTO BÁSICO**. La Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag), **con la orientación del** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, formulará y ejecutará un plan de Restauración Hidrológica y Saneamiento Básico para la Ciénaga Grande de Santa Marta. Este plan tendrá los siguientes ejes principales: I) La recuperación y mantenimiento de los caños y flujos de agua dulce que la alimentan. II) **~~El tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales de los municipios ribereños antes de la descarga. III)~~** Programas de reconversión prácticas agropecuarias en la cuenca para reducir el uso de agroquímicos. El plan deberá articularse con los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficos (Pomca) y demás instrumentos de planificación ambiental y territorial aplicables.	Se precisa que la responsabilidad recae en la Corporación bajo la Orientación del Ministerio. Se elimina la referencia al tratamiento de aguas residuales por cuanto la prestación de los servicios públicos de alcantarillado y saneamiento básico, así como la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura asociada al tratamiento de aguas residuales, son competencias atribuidas principalmente a los municipios y a las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con la Constitución Política y la Ley 142 de 1994.
Artículo 10: INFORMES ESTADO DE AVANCE IMPLEMENTACIÓN. El	**~~Artículo 10: INFORMES ESTADO DE AVANCE IMPLEMENTACIÓN.~~** ~~El~~	Se propone la eliminación del artículo en consideración a que la

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará anualmente ante el Congreso de la República un informe detallado sobre el estado de los avances en relación a la implementación de esta ley. PARÁGRAFO. El informe deberá incluir, de manera expresa, la evaluación del estado de conservación de la Ciénaga Grande Santa Marta y el detalle del uso de los recursos asignados, incluidos aquellos provenientes del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.	~~Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará anualmente ante el Congreso de la República un informe detallado sobre el estado de los avances en relación a la implementación de esta ley. PARÁGRAFO. El informe deberá incluir, de manera expresa, la evaluación del estado de conservación de la Ciénaga Grande Santa Marta y el detalle del uso de los recursos asignados, incluidos aquellos provenientes del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.~~	implementación de las medidas previstas en la presente ley no recae exclusivamente en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sino que involucra la participación y actuación de diversas entidades del orden nacional, regional y territorial, cada una en el ámbito de sus competencias legales. Así mismo, el seguimiento al estado de conservación de la Ciénaga Grande de Santa Marta, así como la evaluación de las medidas de manejo, recuperación y protección del ecosistema, constituyen funciones que corresponden principalmente a las autoridades ambientales con jurisdicción en el área, de conformidad con las competencias de administración, control, monitoreo y seguimiento ambiental atribuidas por la Ley 99 de 1993 a las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales competentes. Adicionalmente, el ordenamiento jurídico ya contempla mecanismos de seguimiento institucional, rendición de cuentas y control político sobre la gestión de los recursos públicos y el cumplimiento de las funciones asignadas a las entidades competentes,
		por lo que la creación de una obligación específica de reporte anual a cargo de una sola entidad podría generar duplicidades administrativas y dificultades en la consolidación de información cuya producción depende de múltiples actores.
ARTÍCULO 11: PLAN INTEGRAL DE ADAPTACIÓN CLIMÁTICA Y MONITOREO ECOSISTÉMICO. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (Invemar), la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag), las entidades territoriales competentes y las comunidades de la zona de influencia de la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM), formulará e implementará un Plan Integral de Adaptación Climática y Monitoreo Ecosistémico. Que contenga: a) Estrategias de adaptación frente al aumento del nivel del mar, erosión costera, salinización y variabilidad climática. b) Programas permanentes de monitoreo de calidad del agua, biodiversidad, cobertura de manglar y recursos hidrobiológicos. c) Sistemas de información ambiental y pesquera de acceso público.	**~~ARTÍCULO 11: PLAN INTEGRAL DE ADAPTACIÓN CLIMÁTICA Y MONITOREO ECOSISTÉMICO.~~** El ~~Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (Invemar), la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag), las entidades territoriales competentes y las comunidades de la zona de influencia de la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM), formulará e implementará un Plan Integral de Adaptación Climática y Monitoreo Ecosistémico. Que contenga: a) Estrategias de adaptación frente al aumento del nivel del mar, erosión costera, salinización y variabilidad climática. b) Programas permanentes de monitoreo de calidad del agua, biodiversidad, cobertura de~~	Se recomienda la eliminación del artículo propuesto, toda vez que las acciones, metas, indicadores y mecanismos de seguimiento que se pretenden establecer ya se encuentran incorporados en instrumentos de planificación vigentes y de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales y ambientales competentes. En particular, el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Territorial del Magdalena (PIGCCTM) 2040 contempla medidas, programas y proyectos específicos para la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM), orientados a la adaptación al cambio climático, la restauración ecosistémica, el monitoreo ambiental y el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades locales frente a las amenazas derivadas de la variabilidad climática y el aumento del nivel del mar. Dentro de dichas medidas se destaca la iniciativa
d) Indicadores de recuperación ecológica y resiliencia climática. e) Mecanismos de participación comunitaria y apropiación social del conocimiento ambiental. PARÁGRAFO. El Gobierno nacional promoverá la gestión de recursos de cooperación internacional, financiamiento climático y mecanismos de pago por servicios ambientales para la implementación de las medidas contempladas en el presente artículo.	~~manglar y recursos hidrobiológicos. c) Sistemas de información ambiental y pesquera de acceso público. d) Indicadores de recuperación ecológica y resiliencia climática. e) Mecanismos de participación comunitaria y apropiación social del conocimiento ambiental. PARÁGRAFO. El Gobierno nacional promoverá la gestión de recursos de cooperación internacional, financiamiento climático y mecanismos de pago por servicios ambientales para la implementación de las medidas contempladas en el presente artículo.~~	denominada *"Restauración y monitoreo del manglar a través de la participación comunitaria en la Ciénaga Grande de Santa Marta"*, la cual incorpora acciones relacionadas con la recuperación de ecosistemas estratégicos, el monitoreo de variables ambientales, la participación comunitaria y la generación de información para la toma de decisiones, aspectos que coinciden sustancialmente con el contenido del artículo propuesto. Adicionalmente, el PIGCCTM establece indicadores, mecanismos de seguimiento y responsabilidades institucionales para la implementación de medidas de adaptación climática en el territorio, así como la incorporación explícita de la gestión del cambio climático en los instrumentos de ordenamiento y planificación regional que tienen incidencia directa sobre la Ciénaga Grande de Santa Marta. En consecuencia, la creación de un nuevo Plan Integral de Adaptación Climática y Monitoreo Ecosistémico generaría duplicidad de instrumentos, competencias y esfuerzos institucionales, pudiendo afectar la articulación de las acciones actualmente en ejecución y la eficiencia en
		la asignación de recursos públicos. Por lo anterior, se considera más conveniente fortalecer la implementación y seguimiento de los instrumentos de planificación existentes, en lugar de crear un nuevo mecanismo de gestión con objetivos y alcances ya contemplados en la normativa y planificación vigente.

5. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley No. 025 de 2025 del Senado y 532 de 2026 Cámara, *"Por medio de la cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico la ciénaga grande de Santa Marta (CGSM) se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"*, aunque persigue un propósito loable, como lo es la protección y el reconocimiento pesquero de la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM), no es viable técnica ni jurídicamente, en cuanto crea estructuras administrativas (Artículo 7) que superponen y duplican funciones ya existentes como los comités e instrumentos de planeación, lo que debilita la gobernanza del territorio.

Adicionalmente, se asignan funciones operativas y de ejecución directa en territorio al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por fuera de sus competencias y naturaleza misional e impone obligaciones fiscales y presupuestales a las entidades y municipios sin definir fuentes de financiación claras y específicas. En consecuencia, el proyecto de ley se considera altamente **INCONVENIENTE**.

CONTENIDO

Gaceta número 1612 - jueves, 22 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 272 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las medidas de prevención, protección y respuesta frente a la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales, y se modifican el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal. 1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al proyecto de ley número 25 de 2025 Senado, 532 de 2026 Cámara, por medio de la cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico la ciénaga grande de Santa Marta (CGSM) se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones..... 12

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026