



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1327

Bogotá, D. C., martes, 26 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios.*

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2023.

Honorable Representante:

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS.

Presidente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES.

La ciudad.



**Referencia:** Presentación Proyecto de Ley número de 2023 Cámara, por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios.



Respetado señor Presidente:



Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley, por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios, el cual tiene como objetivo incrementar la financiación de los

pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

Del señor Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

 SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG Representante a la Cámara	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara
---	---

 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara.	 KARYME ADRANA COTES MARTINEZ Representante a la Cámara
--	--

 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés	 KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara
--	--

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objetivo.** La presente ley tiene como objetivo fortalecer el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

**Artículo 2º.** Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 220 del Decreto <Ley> 663 de 1993, *Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración*, el cual quedará así:

“(…)

*Parágrafo 2º. En todo caso, como mínimo el 30% del valor en montos de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, será destinado a la financiación de pequeños y medianos productores agropecuarios.*

*El porcentaje mínimo de destinación de que trata el presente párrafo se deberá alcanzar en los siguientes tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En caso que este porcentaje mínimo no se alcance a destinar hacia pequeños y medianos productores agropecuarios, las entidades financieras deberán suscribir los respectivos Títulos de Desarrollo Agropecuario hasta cumplir con este porcentaje”.*

**Artículo 3º. Inspección, Vigilancia y Control.** La Superintendencia Financiera de Colombia remitirá anualmente a las Comisiones Económicas del Congreso de la República un informe detallado de las colocaciones de créditos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, incluyendo las colocaciones de cartera agropecuaria, de redescuento y sustitutiva indicando tamaño de los receptores de los mismos, actividad económica, tasas de interés de los créditos, término y montos, entre otras.

**Artículo 4º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

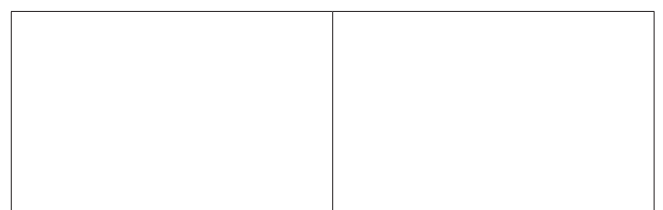
la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, dirigido hacia los pequeños y medianos productores del sector. El problema a resolver consiste precisamente en corregir la poca colocación de recursos dedicada hacia los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Lo anterior por cuanto, conforme a la evolución de las colocaciones de cartera agropecuaria del país, se han presentado 2 fenómenos: el primero, referente a la **mayor participación de la cartera sustitutiva dentro del total de la cartera del sector** (la cartera del sector se divide en 3 categorías a saber: sustitutiva, de redescuento y agropecuaria, como se explicará más adelante) y el segundo a la **menor participación dentro de la cartera sustitutiva de los pequeños y medianos productores.**

**1.1. Mayor participación de la cartera sustitutiva dentro del total de la cartera del sector agropecuario.**

A diciembre de 2022 el total de financiamiento dirigido hacia el sector agropecuario en cualquiera de las 3 modalidades existentes (cartera agropecuaria, cartera sustitutiva y cartera de redescuento) ascendió a los COP\$ 28.6 billones de pesos y la cartera sustitutiva es la que mayor preponderancia ha cobrado. En las siguientes gráficas se puede observar como a pesos constantes del año 2022 la cartera sustitutiva pasó de COP\$ 3.4 billones en 2011 a COP\$ 21.5 billones en 2022 (**6.3 veces más**), mientras que la cartera de redescuento lo hizo de COP\$ 5.5 billones en 2011 a COP\$ 6.9 billones en 2022 (**1.2 veces más**), y la cartera agropecuaria pasó de COP\$ 47 mil millones a COP\$ 71 mil millones (**1.5 veces más**).

En términos porcentuales y como proporción del total de la cartera del sector, la cartera sustitutiva pasó de representar un 38% de la cartera en 2011 a un 75.3% en 2022, mientras la participación de la cartera de redescuento pasó de un 62% en 2011 a un 24% en 2022, y la cartera agropecuaria pasó de 1% a 0.2%.



Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

**1.2. Menor participación dentro de la cartera sustitutiva de los pequeños y medianos productores.**

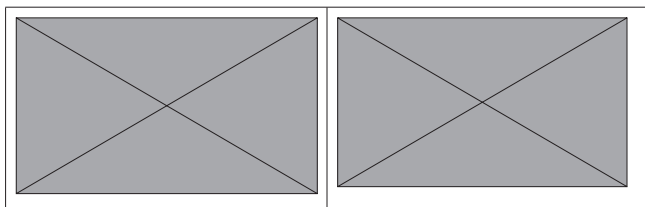
Al interior de la cartera sustitutiva a pesos constantes del año 2022 las colocaciones hacia pequeños y medianos productores pasaron de COP\$ 781 mil millones en 2011 a COP\$ 3.2 billones en 2022 (**4.2 veces más**), mientras las colocaciones hacia grandes productores pasaron de COP\$ 2.6 billones en 2011 a COP\$ 18.2 billones en 2022 (**7 veces más**).

 <b>SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG</b> Representante a la Cámara	 <b>MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA</b> Representante a la Cámara
 <b>KARYME ADRANA COTES MARTINEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA</b> Representante a la Cámara
 <b>ELIZABETH JAY-PANG DIAZ</b> Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés	 <b>KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE</b> Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Objetivo y problemática a resolver.**

El objetivo de la presente iniciativa es el de fortalecer el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país. Esto lo hace estableciendo un piso mínimo de un 30% a la destinación de las colocaciones sustitutivas de



Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

En términos porcentuales y como proporción del total de la cartera sustitutiva, la cartera sustitutiva de los grandes productores pasó de representar un 77% de la cartera en 2011 a un 85% en 2022, mientras la participación de la cartera sustitutiva hacia medianos y pequeños productores pasó de un 23% en 2011 a un 15% en 2022.

## II. Antecedentes.

### 2.1. Antecedentes de la iniciativa.

El antecedente más reciente a la presente iniciativa lo constituyó el Proyecto de ley número 545 de 2021 Cámara, 207 de 2021 Senado, *por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios* que se convertiría en la Ley 2186 de 2022 y cuyos 2 principales artículos (artículos 2° y 3° de la ley), fueron derogados en el artículo 372 de derogatorias y vigencias de la Ley 2294 de 2023, *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”*.

En la disposición derogada se establecía que *“La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores”*. La anterior derogatoria en ningún momento tuvo la suficiente explicación de por qué se realizaba, pero infortunadamente fue incorporada con otras múltiples propuestas con un único sector perjudicado: el sector agropecuario.

### 2.2. Antecedentes de la problemática.

En este apartado se realizará una breve descripción de la estructura del financiamiento del sector agropecuario en el país y de diversos estudios que han recomendado que se realice una modificación con respecto a la focalización de los créditos sustitutivos en la dirección del presente proyecto de ley.

#### 2.2.1. Del financiamiento del sector agropecuario en Colombia.

En la actualidad las fuentes de financiación crediticia para el sector agropecuario en el país son 3<sup>1</sup>:

- **Créditos redescontados:** créditos que emplean recursos de “redescuento” entregados por Finagro a los intermediarios financieros para

realizar la colocación de los créditos a los beneficiarios finales.

- **Créditos sustitutivos de inversión obligatoria:** créditos que emplean recursos propios de los intermediarios financieros para ejecutar la colocación de los créditos y que se usan para **sustituir** inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA).
- **Créditos agropecuarios:** créditos que emplean exclusivamente recursos propios de los intermediarios financieros para ejecutar la colocación de los créditos y que **no se utilizan para sustituir** inversiones obligatorias en TDA.

Como se puede observar la colocación de los créditos de redescuento y de los créditos sustitutivos se encuentra intrínsecamente relacionada: una mayor colocación de créditos de redescuento implica una menor colocación de créditos sustitutivos y viceversa. Lo anterior precisamente por la “sustitución” que representan los segundos con respecto a los redescontados.

Estas fuentes actuales de crédito hacia el sector agropecuario se remontan en épocas recientes hacia el año 1973, cuando siendo Presidente de la República de Colombia el doctor Misael Pastrana Borrero (q. e. p. d.) y Ministro de Agricultura el doctor Hernán Vallejo Mejía (q. e. p. d.), se promulgo la Ley 5ª de 1973, *por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre títulos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Ganaderos, Prenda Agraria, Banco Ganadero, Asistencia Técnica, Autorizaciones a la Banca Comercial, deducciones y Exenciones Tributarias y otras Materias*.

Esta ley en procura de uno de sus objetivos citado en el artículo 1° buscaba entre otras *“Capitalizar el sector agropecuario a fin de incrementar la producción agrícola y ganadera, fortalecer el sector externo de la economía y solucionar las deficiencias alimenticias del pueblo colombiano”*. Este objetivo lo procuraba creando el Fondo de Fomento Agropecuario (artículo 6° de la Ley 5ª de 1973) que se financiaría con la emisión de Títulos de Fomento Agropecuario (artículo 2° de la Ley 5ª de 1973) que tendrían que ser suscritos por los bancos comerciales e Institutos y Empresas oficiales o de economía mixta (artículo 3° de la Ley 5ª de 1973).

En aquella disposición se estableció que los bancos que operaban en el país deberían invertir no menos del 15% ni más del 25% de sus colocaciones, en títulos de fomento agropecuario y que la Junta Monetaria de Banco de la República sería quien estableciera el porcentaje de inversión periódicamente conforme a estos límites (artículo 4° de la Ley 5ª de 1973).

Posteriormente, la Ley 16 de 1990, *por la cual se constituye el sistema nacional de crédito agropecuario, se crea el Fondo para el*

<sup>1</sup> Finagro (2023). *Manual de servicios Finagro*. Versión 23.09. Disponible en <https://www.finagro.com.co/normas/manual-de-servicios>.

*Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), y se dictan otras disposiciones.* Promulgada por el expresidente de la República, doctor Virgilio Barco Vargas (q. e. p. d.) y el señor Ministro de Agricultura de aquel entonces doctor Gabriel Rosas Vega (q. e. p. d.), sustituyó el Fondo de Fomento Agropecuario por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro (artículo 7º de la Ley 16 de 1990), que se financiaría por los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) suscritos por las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades (artículo 15 de la Ley 16 de 1990), pero los porcentajes de inversión de recursos por parte de las entidades financieras en estos títulos ya no oscilarían entre un 15% y un 25% de sus colocaciones, sino que serían determinados por la Junta Monetaria del Banco de la República (artículo 15 de la Ley 16 de 1990).

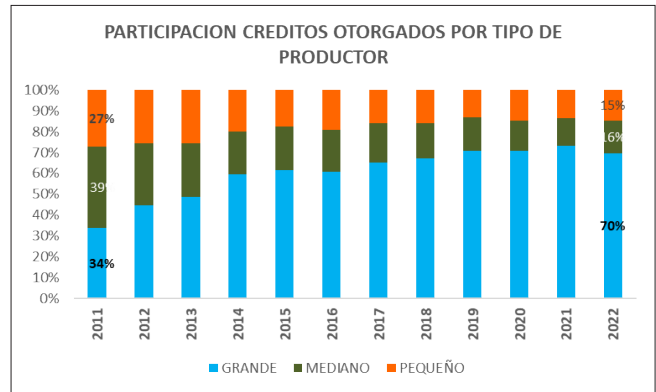
Tiempo después, a través del artículo 26 de la Ley 45 de 1990, por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones. Se estableció que la Junta Monetaria podría señalar colocaciones sustitutivas de cualquier inversión obligatoria prevista en la ley, como es el caso de los TDA. Con esta competencia, el Banco de la República a través de las Resoluciones Externas números 2 de 2005, 17 de 2007, 21 de 2007 y 15 de 2012 ha reglamentado el mecanismo de sustitución de inversiones de TDA.

Más recientemente, a través de la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, el artículo 112 del EOSF indico “(...) Conforme la regulación del Crédito Agropecuario definida en la ley específicamente en el artículo 219 y el literal b) del numeral 2 del artículo 218 de este Estatuto, la Junta Directiva del Banco de la República determinará el monto máximo de la sustitución de las inversiones obligatorias en los Títulos de Desarrollo Agropecuario”.

**Evolución y resultados:**

La evolución y resultados de la institucionalidad anteriormente relacionada con respecto al financiamiento del sector agropecuario en Colombia, no ha favorecido de forma prioritaria a los pequeños y medianos productores como se detalla a continuación.

Para empezar cabe resaltar que de **COP\$ 28.6 billones** dirigidos hacia el sector a dic-22, COP\$ 19.9 billones (70% del total) fue dirigido hacia grandes productores, COP\$ 4.5 billones fue dirigido hacia medianos productores (16% del total) y tan solo 4.1 billones (14% del total) fue dirigido hacia pequeños productores. En el año 2011, 34% de los recursos de crédito hacia el sector era dirigido hacia los grandes productores, 39% hacia los medianos productores y 27% hacia los pequeños productores.



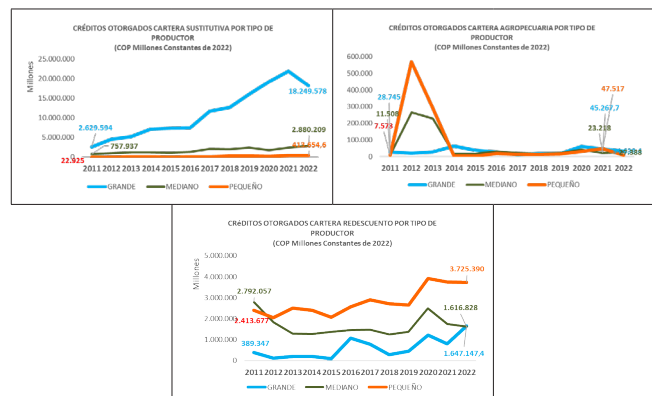
Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

Esta evolución de la mayor concentración proporcional de financiamiento hacia los grandes productores, vino acompañada del comportamiento de la cartera sustitutiva. Como se señalaba anteriormente, a diciembre de 2022 el **total de financiamiento** dirigido hacia el **sector agropecuario** ascendió a los **COP\$ 28.6 billones**. A pesos constantes del año 2022 la cartera sustitutiva pasó de COP\$ 3.4 billones en 2011 a COP\$ 21.5 billones en 2022 (6.3 veces más), mientras que la cartera de redescuento lo hizo de COP\$ 5.5 billones en 2011 a COP\$ 6.9 billones en 2022 (1.2 veces más), y la cartera agropecuaria pasó de COP\$ 47 mil millones a COP\$ 71 mil millones (1.5 veces más).

Cuando la colocación de cada uno de los diferentes tipos de cartera es analizada por tamaño de productor, se evidencia que únicamente la cartera de redescuento (cartera liderada por Finagro) se focaliza mayoritariamente en los pequeños y medianos productores, mientras que la cartera sustitutiva y agropecuaria se concentra en su mayoría, en los grandes productores (líneas y barras azules).

Así por ejemplo con respecto a la cartera sustitutiva (que es la más relevante en montos) y a pesos del año 2022, mientras los grandes productores recibieron COP\$2.6 billones en 2011, estos pasaron a recibir COP\$ 18.2 billones en 2023, mientras los pequeños y medianos productores pasaron de recibir COP\$ 780 mil millones en 2011 a COP\$ 3.2 billones en 2022.

**MONTO DE CRÉDITOS OTORGADOS POR LÍNEA DE CRÉDITO Y TAMAÑO DE PRODUCTOR (Millones de pesos constantes de 2022)**



Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

Así mismo, en términos de participación porcentual con respecto a cada tipo de cartera, en el caso de la cartera sustitutiva, mientras en el año 2011 el 23% de la misma iba dirigida hacia los pequeños y medianos productores, esta proporción cayó a un 15% a dic-22. Entretanto las colocaciones dirigidas hacia grandes productores se incrementaron de un 77% a un 85%. En lo que se refiere a la cartera agropecuaria propiamente, los grandes productores mantienen una gran preponderancia. Mientras en el 2011 el 60% de esta iba dirigida hacia los grandes productores, en el 2022 esta participación fue del 49%.

### MONTO DE CRÉDITOS OTORGADOS POR LÍNEA DE CRÉDITO Y TAMAÑO DE PRODUCTOR (Millones de pesos constantes de 2022)



Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

Es precisamente esta poca dispersión de recursos de crédito hacia los pequeños y medianos productores del campo, la que se quiere corregir con la presente iniciativa, interviniendo en un porcentaje mínimo de cartera sustitutiva que debería destinarse hacia estos actores, considerando que es esta cartera la más relevante en montos.

#### 2.2.2. Estudios y análisis que han recomendado que se realice una modificación con respecto a la focalización de los créditos sustitutivos.

La anterior evidencia de la poca dispersión de recursos hacia los pequeños y medianos productores agropecuarios y la necesidad de modificar la política de colocación de créditos sustitutivos, ha sido puesta de presente en diferentes instancias tanto locales como internacionales que han estudiado el sector agropecuario en Colombia como las siguientes:

##### 2.2.2.1. Del Departamento Nacional de Planeación: Misión para la Transformación del Campo. Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Propuesta de reforma. (2014). Documento elaborado por: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) Finagro. Equipo de la Misión para la Transformación del Campo<sup>2</sup>.

La Misión para la Transformación del Campo del año 2014, cuyo jefe de misión fue el doctor

José Antonio Ocampo ex Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (1993-1994), ex Director del Departamento Nacional de Planeación (1994-1996) y ex Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia (1996-1997 y 2022-2023) en uno de sus documentos de trabajo sobre el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y cuyos objetivos fueron:

“(…) dar los lineamientos que deberán guiar la reforma del sistema de financiamiento agropecuario colombiano, cuyos objetivos son: i) contar con un Sistema Financiero Agropecuario que represente la realidad del sector; con una participación activa, tanto de actores públicos como privados; ii) contar una oferta dinámica de recursos e instrumentos financieros para los pequeños productores y iii) desarrollar una política integral de gestión de riesgo”, en una de sus recomendaciones manifestó:

“5.1 Eje estratégico I. Reajuste institucional del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

(…)

5.2.2 Colocación de crédito de capital trabajo de grandes y medianos por cartera sustitutiva y revisión de su ponderación.

(…)

Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores. Es decir, del valor total de las inversiones obligatorias solo un porcentaje puede ser sustituido por créditos otorgados como capital de trabajo a grandes productores, y el restante deberá sustituirse a créditos de pequeños y medianos, créditos de inversión de productores grandes o realizar la inversión forzosa en TDA. Así mismo, se recomienda excluir de los recursos de la cartera sustitutiva a aquellos créditos de capital de trabajo de grandes empresas dirigidos a actividades que no sean propiamente agrícolas”.

**Conclusión:** La presente iniciativa al establecer un porcentaje mínimo de créditos sustitutivos dirigidos hacia pequeños y medianos productores, está estableciendo tácitamente un máximo del 75% para grandes productores.

##### 2.2.2.2. Del Banco Mundial: Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia (2015). Documento elaborado por: Eva Gutiérrez y Rekha Reddy<sup>3</sup>.

En este estudio del Banco Mundial cuyo objetivo fue “ofrecer recomendaciones de política y mejorar el acceso al crédito de las poblaciones rurales y los pequeños agricultores a través de programas que sean sostenibles desde el punto de vista financiero” en una de sus recomendaciones con la meta de “Aumentar la eficacia de los programas de apoyo público al crédito rural” se sugirió:

<sup>2</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Sistema%20Cr%C3%A9dito%20Agropecuario.pdf>.

<sup>3</sup> Disponible en <https://documents1.worldbank.org/curated/es/102471467999687402/pdf/Mayores-opportunidades-de-financiamiento-rural-en-Colombia.pdf>.

*“Deberían eliminarse gradualmente los topes a las tasas de interés para pequeños productores agrícolas, y reemplazarlos con subsidios a las tasas de interés para instituciones financieras o aumentar las inversiones obligatorias en los TDA.*

(...)

*La introducción de un subsidio para las entidades que deciden ingresar al segmento, en lugar de topes a las tasas de interés, crearía incentivos para que las instituciones financieras privadas aumenten la oferta de crédito. Los subsidios podrían asignarse a través de subastas según la tasa que se cobre a los prestatarios finales. De manera alternativa, y en ausencia de un espacio fiscal para introducir subsidios, podrían incrementarse las inversiones obligatorias en TDA para otorgar préstamos a pequeños productores de manera progresiva, y Finagro las asignaría a través de un sistema de subastas inversas. Para facilitar el ingreso de nuevos participantes interesados en préstamos para el segmento con el fin de acceder a esos recursos, Finagro debería tener los mismos límites para los préstamos a cooperativas de ahorro y crédito que otros bancos públicos (10). Se deberá analizar más a fondo la posibilidad de permitir que Finagro encauce los recursos a través de instituciones de microfinanzas y otras instituciones no reguladas a medida que se obtiene experiencia en la operación con estos intermediarios a través del Fondo Rural de Microcréditos”.*

**Conclusión:** Cabe destacar que esta iniciativa establece un mínimo de colocaciones sustitutivas dirigidas hacia los pequeños y medianos productores como proporción del total de los créditos sustitutivos y en caso que por diferentes motivos dicha colocación no se pueda materializar hacia estos, entonces las entidades financieras tendrán que suscribir TDA hasta alcanzar este porcentaje y dichos recursos conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 16 de 1990, financian a Finagro.

**2.2.2.3. Del centro de pensamiento Fedesarrollo: Institucionalidad del financiamiento agropecuario (2019). Documento elaborado por: María Inés Agudelo y Camila Valentina Moreno Parrado<sup>4</sup>.**

Este estudio elaborado por Fedesarrollo, y cuyo objetivo fue el de realizar una revisión del estado del financiamiento al sector agropecuario en el apartado de conclusiones resaltó:

*“Como se presenta en el capítulo segundo de este documento, a primera vista la institucionalidad es fuerte y trata de atender las fallas de mercado que existen y de esta manera lograr el objetivo de llegar financieramente a toda la población rural del país. Sin embargo, existe un amplio espacio para mejorar. En el caso de Finagro, por ejemplo, la alta dependencia de su fondeo en los TDA puede*

*poner en riesgo la atención de los medianos y pequeños productores en la medida en que la cartera sustitutiva no solo le quita recursos a Finagro, sino que atiende especialmente a los grandes productores del sector. (...)”.*

**Conclusión:** Al igual que en el estudio citado anteriormente, se resalta que el presente proyecto establece un mínimo de colocaciones sustitutivas dirigidas hacia los pequeños y medianos productores como proporción del total de los créditos sustitutivos y en caso que por diferentes motivos dicha colocación no se pueda materializar hacia estos, las entidades financieras tendrán que suscribir TDA hasta alcanzar este porcentaje y dichos recursos financian a Finagro.

**2.2.2.4. Columna de opinión del consultor empresarial Jesús Antonio Vargas Orozco ex asesor del Ministerio de Agricultura (1999-2010) y Finagro (2015-2018).**

A continuación, nos permitimos transcribir textualmente la columna de opinión del doctor Vargas Orozco publicada en uno de los diarios económicos de mayor relevancia en el país, el diario *Portafolio*<sup>5</sup>, donde este ex funcionario tanto del Ministerio de Agricultura como de Finagro, pone de relieve varias observaciones con respecto a la cartera sustitutiva:

**“Verdades del crédito agropecuario**

*En 2021, el monto global colocado por Finagro fue de \$27,4 billones, pero sólo el 20% fue para los Pyme productores, el resto a las grandes empresas.*

*Otros Columnistas*

*POR: OTROS COLUMNISTAS*

*El único instrumento que le queda al sector agropecuario es el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA) creado en 1990 por Gabriel Rosas Vega con el apoyo de Congresistas comprometidos con el campo. Pero hoy, este Sistema está al servicio de grandes empresas cuyo ADN con las actividades agropecuarias es nulo.*

*El Banco de la República con la Resolución Externa 3 de 2000 abrió el boquete para que los bancos evitaran constituir los títulos de desarrollo agropecuario A y B permitiendo que registrarán en Finagro colocaciones directas a actividades agropecuarias. Sin embargo, una revisión rápida de las cifras de la cartera sustitutiva, dejan en evidencia que esos recursos son la mayor elusión de la banca a la Ley 16 de 1990 y que para ello existen ‘asesores’ que le planifican los créditos a las instituciones financieras para que pasen el filtro de Finagro.*

*Bien lo planteó, Carlos Enrique Moreno, líder empresarial, en el último Congreso de Asobancaria donde dejó grandes interrogantes, como ¿ayuda al sector agropecuario tener la mayoría del crédito*

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3895>.

<sup>5</sup> Disponible en <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/verdades-del-creditoagropecuario-jesus-vargas-562036>.

subsidiado en modalidad ‘Sustituto’ orientado básicamente a capital de trabajo (e importaciones) de grandes empresas con tasas muy bajas? Son las verdades que se esconden en las cifras cuando se publica el monto total colocado sin indicar a quiénes ha beneficiado.

Al cierre de 2021, el monto global colocado por Finagro fue de 27,4 billones, una suma importante si ella se hubiera orientado en su mayoría al sector agropecuario, pero de ellos solamente el 20 por ciento se orientó a los pequeños y medianos productores, el resto se fue a las grandes empresas para capital de trabajo y normalización, que es otro mecanismo empleado para prorrogar montos grandes de crédito que les permite registrarlos como Cartera Sustituta.

En el 2020 la Contraloría General de la República denunció, con gran despliegue, el mal uso de los recursos de líneas especiales en contra de los lineamientos de la Resolución de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), sin embargo, solo fue el show de prensa y nada pasó siendo evidente este hecho.

A esto se agrega otro hecho que denota el mal uso de los recursos de crédito agropecuario, otorgar microcréditos rurales, es decir, se utilizan líneas subsidiadas, vía cartera sustitutiva, para que los bancos las coloquen a tasas superiores al 30 por ciento a los campesinos, nuevamente vale la pena traer a colación una nueva pregunta del ya citado líder empresarial, ¿Puede el pequeño crédito ser el pilar transformador del campo, a tasas del 30%?

En conclusión, el SNCA está bien diseñado para fomentar las actividades agropecuarias, no se necesita más normatividad, lo que se requiere es que tanto la CNCA, el Ministerio de Agricultura y Finagro estén en manos de personas transparentes, que tengan la capacidad y el liderazgo para hacer uso adecuado de los recursos para fomentar el desarrollo agropecuario. Todos hablan de ayudar al campo, pero sus acciones dicen lo contrario.

JESÚS ANTONIO VARGAS OROZCO.

Consultor Empresarial

[Jesusvargas.orozco@gmail.com](mailto:Jesusvargas.orozco@gmail.com)

**Conclusión:** Con la presente iniciativa se corrige en parte, el hecho que tan solo el 15% de los recursos de cartera sustitutiva se destinen hacia los pequeños y medianos productores estableciendo que sea por lo menos un 30% de esta, la que se destine a los pequeños y medianos.

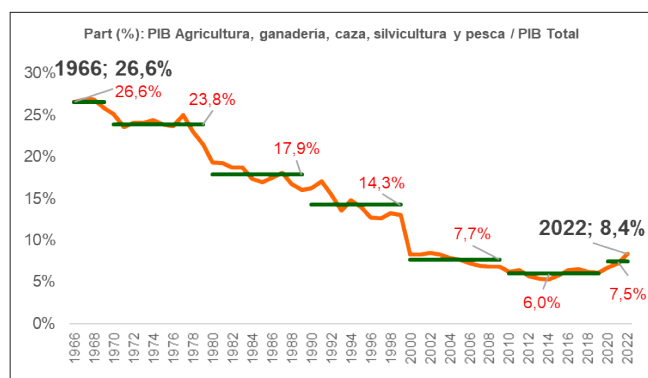
### III. Relevancia del sector agropecuario en Colombia.

En este apartado se realizará una descripción sucinta de la relevancia del sector agropecuario en Colombia, destacando únicamente 2 elementos, aunque su impacto total puede ser mucho mayor si se consideran aspectos en distintas dimensiones como la social, educativa, de salud, entre otras.

### 3.1. Relevancia del sector agropecuario en el producto interno bruto de Colombia.

La relevancia del sector agropecuario analizada desde su participación dentro del Producto Interno Bruto en Colombia, ha disminuido de manera relevante. Es así como mientras a finales de la década de los 60 esta participación era del 26.6% del PIB, en lo corrido de la década de 2020 esta fue tan solo de 7.5%, y para el año 2022 fue del 8.4%.

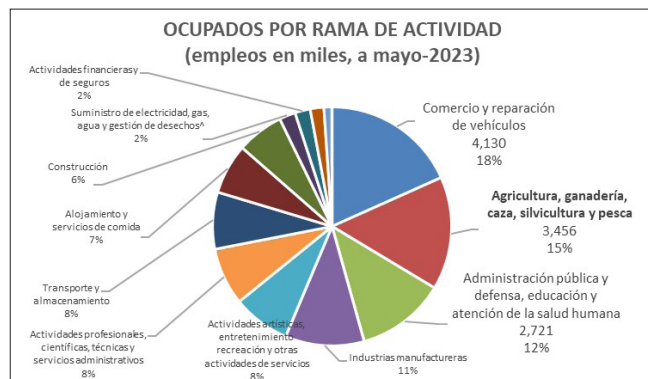
Por ramas de la actividad económica, a diciembre del 2022 la participación del sector agropecuario dentro del PIB colombiano es la 4ª de mayor relevancia (8.6% del PIB), después de la participación del comercio al por mayor (18.4%), administración pública (13.3%) e industrias manufactureras (11.5%). Inclusive la participación del PIB agropecuario es superior a la participación del PIB del sector de minas y canteras que fue del 7%.



Fuente: Cálculos propios con base en información DANE-DNP.

### 3.2. Relevancia del sector agropecuario en el mercado laboral colombiano.

De conformidad con la Gran Encuesta Integrada de Hogares publicada por el DANE a mayo de 2023, de un número total de ocupados en el país de 22.567.452 personas, el 15% de estas o 3.456.384 se encontraron ocupadas en el sector agropecuario, sector únicamente superado por el sector de comercio y reparación de vehículos que empleo el 18% de la población ocupada o 4.129.984. Así el sector agropecuario, emplea más personas que las que emplea el sector público, el sector de la industria manufacturera, transporte, construcción o sector financiero, por solo enumerar algunos.



Fuente: Cálculos propios con base en información DANE.

En este orden de ideas, el fortalecimiento al crédito agropecuario que traería consigo un crecimiento y escalamiento del mismo, impulsaría a uno de los sectores que más mano de obra demanda y podría traer un impacto muy positivo en términos de generación de empleo.

#### IV. Beneficios de la iniciativa.

A continuación, se enumeran algunos de los beneficios que traería la presente iniciativa en caso de convertirse en ley de la República.

##### 4.1. Cuantificación inicial del impacto de la iniciativa en términos de créditos hacia pequeños o medianos productores.

La disposición propuesta establece que como mínimo el 30% del valor en montos de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, será destinado a la financiación de pequeños y medianos productores agropecuarios.

Esto significa que, por ejemplo, tomando las cifras de cierre de dic-22, dado que la totalidad de cartera sustitutiva ascendió a COP\$ 21.543.441.483.748, entonces como mínimo COP\$ 6.463.032.445.124 (30%) deberían haberse destinado hacia los pequeños y medianos productores. En contraste, a dic-22 tan solo COP\$ 3.293.863.940.767 fueron destinados hacia pequeños y medianos productores, lo que implica que, con la presente iniciativa, y tomando como ejemplo las cifras de cierre de 2022, se estaría incrementando en COP\$ 3.169.168.504.357 la financiación dirigida hacia pequeños y medianos productores, lo que equivaldría a casi el doble de las colocaciones hoy día asignadas<sup>6</sup>.

##### 4.2. Alineación de la iniciativa con las Bases del el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”.

A pesar de la derogatoria en el artículo 372 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo de los artículos 2º y 3º de la Ley 2186 de 2022 sin mayor explicación del origen de esta derogatoria, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en al menos dos de sus componentes resaltan la importancia del fortalecimiento a la financiación del sector agropecuario.

Así, por ejemplo, en el componente 2. Seguridad Humana y justicia social en el catalizador C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida, 7. Reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP), d. Apoyos para la formación, financiamiento y sostenibilidad de las unidades económicas de la EP, se estableció:

*“(…) Se buscará la inclusión financiera y crediticia mediante la creación de líneas de crédito específicas por parte de la banca pública que consideren las condiciones propias de las unidades*

*económicas de la EP, estableciendo procesos de acompañamiento técnico y socio-productivo, que reconozcan sus saberes y que respalden a las formas asociativas, cooperativas y/o comunitarias de crédito.”*

De conformidad con lo propuesto en este proyecto de ley, en el caso que no se logre alcanzar el 30% de colocaciones de créditos sustitutivos hacia los pequeños o medianos productores, las instituciones financieras deberán suscribir los respectivos TDA que financiaran a Finagro (banca pública), y esta institución podrá crear las líneas de crédito que considere necesarias para coadyuvar al fortalecimiento de la economía popular.

De igual forma, en el componente 3. Derecho humano a la alimentación, catalizador A. Disponibilidad de alimentos, 1. Transformación del sector agropecuario para producir más y mejores alimentos, b) Proveer acceso a factores productivos en forma oportuna y simultánea, se estableció:

*“Debe garantizarse el acceso oportuno y simultáneo a factores productivos como tierra formal (en línea con los aportes de la Transformación de Ordenamiento Territorial), riego, capital para financiamiento, tecnología, extensión agropecuaria, conectividad y servicios complementarios a la producción (asociatividad, inclusión productiva, comercialización y logística). Esto, para impulsar la productividad agropecuaria, en línea con los Planes Nacionales Sectoriales que permitan consolidar la reforma rural integral teniendo en cuenta las vocaciones territoriales. (...)”*

La presente iniciativa precisamente lo que busca es proveer más capital para el financiamiento del sector agropecuario, y de esta forma lograr incrementar su productividad.

##### 4.3. Proyecto de ley sin costo fiscal.

El costo fiscal de la presente iniciativa es de COP\$ 0. Esto por cuanto la suscripción de Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) y/o la sustitución hacia pequeños o medianos productores en los porcentajes establecidos en el articulado, se realiza con recursos administrados por las instituciones financieras que históricamente se han visto obligadas a suscribirlos y/o colocarlos.

#### V. Declaración de impedimento.

El presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, de conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

<sup>6</sup> Suponiendo aplicación del porcentaje de forma inmediata, aunque en el proyecto se contempla un periodo de 3 años para alcanzarlo.



- Que, de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la financiación de pequeños o medianos productores agropecuarios.

**VI. Contenido del proyecto de ley.**

La presente iniciativa consta de 4 artículos.

El artículo 1º trata sobre el objetivo de la ley que corresponde al de fortalecer el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

El artículo 2º consiste en adicionar un párrafo al artículo 220 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), indicando que “(...) como mínimo el 30% del valor en montos de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, será destinado a la financiación de pequeños y medianos productores agropecuarios.

*El porcentaje mínimo de destinación de que trata el presente párrafo se deberá alcanzar en los siguientes tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En caso que este porcentaje mínimo no se alcance a destinar hacia pequeños y medianos productores agropecuarios, las entidades financieras deberán suscribir los respectivos Títulos de Desarrollo Agropecuario hasta cumplir con este porcentaje”.*

A continuación, se presenta un comparativo del artículo 220 del EOSF actual y la propuesta:

NORMATIVIDAD VIGENTE DECRETO <LEY> 663 DE 1993 (Abril 2 de 1993)	PROYECTO DE LEY “Por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios.”
<ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO> “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”	ARTICULO 220. DESTINACION DE LOS RECURSOS DEL CREDITO AGROPECUARIO. <Fuente Ley 16/90; Art. 26> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definirá las líneas de crédito que otorgarán las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y las instituciones bancarias y financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria, para conceder créditos con destino al sector agropecuario, afines y similares, tales como:
a. Para producción en sus distintas fases, en particular adquisición de insumos y capital de trabajo;	a. Para producción en sus distintas fases, en particular adquisición de insumos y capital de trabajo;
b. Para comercialización y mejoramiento de su infraestructura;	b. Para comercialización y mejoramiento de su infraestructura;
c. Para la adquisición de ganado vacuno destinado a la producción de leche y carne;	c. Para la adquisición de ganado vacuno destinado a la producción de leche y carne;
d. Para maquinaria agrícola;	d. Para maquinaria agrícola;
e. Para construcción, adquisición o mejoramiento de vivienda rural;	e. Para construcción, adquisición o mejoramiento de vivienda rural;
f. Para adquisición y explotación de parcelas cualquiera que sea la forma que ésta asuma, por parte de profesionales y técnicos especializados de conformidad con las normas que apruebe la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario;	f. Para adquisición y explotación de parcelas cualquiera que sea la forma que ésta asuma, por parte de profesionales y técnicos especializados de conformidad con las normas que apruebe la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario;
g. Para mejoramiento de la infraestructura predial, en particular la adecuación de tierras;	g. Para mejoramiento de la infraestructura predial, en particular la adecuación de tierras;
h. Para el establecimiento de zooladeros y para la captura y transporte de los productos provenientes de la pesca y la acuicultura, sean éstas marítimas o continentales;	h. Para el establecimiento de zooladeros y para la captura y transporte de los productos provenientes de la pesca y la acuicultura, sean éstas marítimas o continentales;
i. Para plantación, conservación y explotación de los bosques y actividades afines o similares;	i. Para plantación, conservación y explotación de los bosques y actividades afines o similares;
j. <Literal modificado por el artículo 4 de la Ley 1731 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Para el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación y conservación de productos agrícolas,	j. <Literal modificado por el artículo 4 de la Ley 1731 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Para el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación y conservación de productos agrícolas,

NORMATIVIDAD VIGENTE DECRETO <LEY> 663 DE 1993 (Abril 2 de 1993)	PROYECTO DE LEY “Por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios.”
<ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO> “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”	pecuarios, apícolas, avícolas, de pesca, acuícolas y forestales.
pecuarios, apícolas, avícolas, de pesca, acuícolas y forestales.	pecuarios, apícolas, avícolas, de pesca, acuícolas y forestales.
k. Para estudios de factibilidad de proyectos agroindustriales, especialmente los que propendan por la conservación de alimentos y materias primas alimenticias, y	k. Para estudios de factibilidad de proyectos agroindustriales, especialmente los que propendan por la conservación de alimentos y materias primas alimenticias, y
l. Para investigación en aspectos pecuarios, agrícolas, piscícolas y de acuicultura.	l. Para investigación en aspectos pecuarios, agrícolas, piscícolas y de acuicultura.
PARÁGRAFO. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.	PARÁGRAFO. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.
	Parágrafo 2º. En todo caso, como mínimo el 30% del valor en montos de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, será destinado a la financiación de pequeños y medianos productores agropecuarios.
	El porcentaje mínimo de destinación de que trata el presente párrafo se deberá alcanzar en los siguientes tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En caso que este porcentaje mínimo no se alcance a destinar hacia pequeños y medianos productores agropecuarios, las entidades financieras deberán suscribir los respectivos Títulos de Desarrollo Agropecuario hasta cumplir con este porcentaje.”

El artículo 3º habla sobre la inspección, vigilancia y control de la ley, y establece que la Superintendencia Financiera de Colombia deberá remitir anualmente a las Comisiones Económicas del Congreso de la República un informe detallado de las colocaciones de créditos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, incluyendo las colocaciones de cartera agropecuaria, de redescuento y sustitutiva indicando tamaño de los receptores de los mismos, actividad económica, tasas de interés de los créditos, término y montos, entre otras.

Finalmente, el artículo 4º trata sobre la vigencia y derogatorias.

 SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG Representante a la Cámara	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara
 KARYME ADRANA COTES MARTINEZ Representante a la Cámara	 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara
 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés	 KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Septiembre del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 226 Acto Legislativo

No. 226 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Sandra Bibiana Aristizabal y otros firma)

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2023  
CÁMARA**

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

Bogotá, D. C., septiembre 05 de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República


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

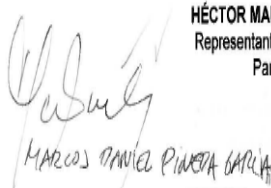
Respetado doctor:

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

Cordialmente,

  
**HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN**  
 Representante a la Cámara por Caquetá  
 Partido Conservador

  
 Carlos Blasco A.  
 Senador

  
 MARCOS DANIEL PINERA GARCÍA

 Alexander Quintero	 Paul A. M.
 Daniel	 Andrés F. Jiménez
 Luis Eduardo	 Julio Roberto Salazar
 Amanda Zabarain	 Luis
 Usaco	 A. Andrés

 Juan V. Peñuelo	 Nivaldo Banguel C.
 Juan Roberto Gómez	 Angélica Vergara
 Wadith Mantov	 Carlos Andrés
 Andrés	 Juan Manuel Cortés
 Juan	 Juan
 JORGE	 Jaime Rodríguez

 Luis	 Daniel
 Juan Carlos Ochoa	 Hugo Mélica CASANAVE
 Alvaro Rueda	 Fezzini Barrera
 Alianza Verde	 Liana Rodríguez
 Laureano Cotes	 Laureano

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2023  
CÁMARA**

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fortalecer la capacidad del Estado para prevenir, controlar y sancionar el consumo, tráfico, fabricación y porte de fentanilo y otras sustancias

opioides. Promueve acciones efectivas de prevención y promoción de la salud en dirección del Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, los Institutos Departamentales de Salud y las Secretarías de Salud municipales y distritales.

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

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

Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, veinte (10) gramos de fentanilo, doscientos (200) gramos de droga sintética, sesenta (60) gramos de nitrato de amilo, sesenta (60) gramos de ketamina y GHB, la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de dos (2) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

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

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

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

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

**Artículo 4°.** Adiciónese el artículo 168A a la Ley 1801 de 2016, Código de Policía, el cual quedará así:

**Artículo 168A. Apreensión con fin judicial por el porte de fentanilo.** El personal uniformado de la Policía Nacional, estará facultado para llevar a cabo la aprehensión de una persona en lugar público o de acceso público, así como en recintos privados, cuando se le vincule con la posesión o portación de fentanilo. Esta aprehensión podrá ocurrir cuando la persona haya incurrido en una de las infracciones contempladas en los artículos 376 y 382 Ley 599 de 2000 Código Penal, o sea sorprendida en flagrante delito. El personal uniformado de la Policía Nacional procederá a trasladar a la persona aprehendida de inmediato ante la autoridad judicial competente, y en dicho traslado, informará detalladamente las circunstancias que rodean la aprehensión, dejando constancia documental de todo el procedimiento realizado.

**Artículo 5°. Promoción de la salud y prevención del consumo de fentanilo.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud, en el marco de la Política Pública Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Fentanilo y Opioides formulará líneas de política, estrategias, programas, acciones y procedimientos integrales para prevenir el consumo, abuso y adicción al fentanilo opioides u otras sustancias de naturaleza similar, que asegure un ambiente y un estilo de vida saludable, impulsando y fomentando el desarrollo de programas de prevención, tratamiento y control del consumo, abuso y adicción de la sustancia opioide.

El Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, los Institutos Departamentales de Salud y las Secretarías de Salud municipal y/o distrital deben cumplir con la

obligación de desarrollar acciones de promoción y prevención frente al consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, en el marco del Plan Nacional de Salud Pública, Plan Decenal de Salud Pública, Planes Territoriales de Salud y Plan de Intervenciones Colectivas.

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

**Artículo 6°.** El Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, los Institutos Departamentales de Salud y las Secretarías de Salud municipal y/o distrital, deberán realizar las siguientes acciones:

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

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

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

**Promoción de ambientes saludables:** Las entidades territoriales deberán fomentar ambientes saludables en espacios públicos y privados, en particular en lugares frecuentados por jóvenes y poblaciones vulnerables. Esto puede incluir la promoción de actividades deportivas, culturales y recreativas que reduzcan los factores de riesgo asociados al consumo de fentanilo.

**Vigilancia y monitoreo:** Las entidades territoriales deberán establecer mecanismos de vigilancia y monitoreo del consumo de fentanilo en sus territorios. Esto permitirá detectar patrones emergentes de consumo, identificar poblaciones en riesgo y ajustar las estrategias de prevención de manera oportuna.

**Acceso a tratamiento y rehabilitación:** Las entidades territoriales deberán facilitar el acceso a servicios de tratamiento y rehabilitación para las

personas que presenten problemas relacionados con el consumo de fentanilo. Esto incluye la promoción de servicios de salud mental y adicciones, así como la colaboración con instituciones especializadas.

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

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá Partido Conservador	



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

#### **1. CONTEXTO**

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

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

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

parches transdérmicos, tabletas, formulaciones inyectables, entre otras.

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

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

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

- **Depresión respiratoria:** El fentanilo, al ser un potente opiáceo, puede deprimir el sistema respiratorio, lo que significa que reduce la frecuencia y profundidad de la respiración. Esto puede llevar a una falta de oxígeno en el cuerpo y, en casos extremos, a la detención de la respiración, lo cual puede ser mortal.
- **Sobredosis:** Debido a la alta potencia del fentanilo, existe un riesgo significativamente mayor de sobredosis en comparación con otros opiáceos. Incluso una pequeña cantidad de fentanilo puede ser letal. Los síntomas de una sobredosis de fentanilo incluyen la disminución de la conciencia, la dificultad para respirar, la confusión y la pérdida de la capacidad de respuesta.
- **Dependencia y adicción:** El fentanilo, como otros opioides, tiene un alto potencial de generar dependencia y adicción. El uso repetido puede llevar a cambios en el cerebro que hacen que la persona necesite consumir más fentanilo para sentir los mismos efectos, lo que puede desencadenar un ciclo de consumo compulsivo y difícil de controlar.
- **Efectos cardiovasculares:** El fentanilo también puede afectar el sistema cardiovascular, causando disminución de la presión arterial y ritmo cardíaco lento. Esto puede llevar a problemas de circulación y riesgo de accidente cerebrovascular.
- **Efectos neurológicos y cognitivos:** El consumo de fentanilo puede tener efectos negativos en el sistema nervioso, lo que puede resultar en dificultades cognitivas, problemas de memoria y alteraciones en la percepción sensorial.
- **Interacciones con otras sustancias:** El consumo de fentanilo junto con otras sustancias, como alcohol u otros medicamentos, puede aumentar el riesgo de efectos adversos y complicaciones graves.
- **Daño al hígado y riñones:** El metabolismo del fentanilo puede generar productos químicos

tóxicos que afectan el funcionamiento del hígado y los riñones, lo que puede llevar a daños en estos órganos.

- **Riesgo de infecciones:** El consumo de fentanilo a través de inyecciones puede aumentar el riesgo de infecciones transmitidas por la sangre, como el VIH y la hepatitis C, especialmente si las agujas son compartidas.
- **Efectos psicológicos y emocionales:** El uso de fentanilo puede afectar negativamente la salud mental, causando problemas de ansiedad, depresión y cambios en el estado de ánimo.
- **Muerte:** En casos extremos, el consumo de fentanilo puede llevar a la muerte debido a la sobredosis, la depresión respiratoria y otras complicaciones.

## 1.2. CONTEXTO ACTUAL COLOMBIANO

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

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

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

## 1.3. DERECHO COMPARADO

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

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

para ampliar el acceso a tratamientos dirigidos a la adicción y a la sobredosis.

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

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

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

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

“Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

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

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

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

## 2.2. FUNDAMENTOS LEGALES

### Ley 17 de 1973

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

La ley aborda una serie de aspectos clave:

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

La ley establece sanciones más rigurosas para quienes cometan delitos relacionados con estupefacientes, como el tráfico, la fabricación y el porte. Esta incluye penas de prisión considerables y multas significativas. Así mismo se establecen mecanismos para lucha contra el microtráfico, que implica el tráfico y distribución de drogas a pequeña escala. Se imponen sanciones específicas para esta actividad ilegal.

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

La ley establece la cooperación con otros países en la lucha contra el narcotráfico, facilitando la extradición de personas acusadas de delitos

relacionados con estupefacientes y la normativa señala la responsabilidad de las autoridades y las instituciones en la lucha contra el tráfico y consumo de drogas, promoviendo una colaboración efectiva entre diferentes entidades estatales.

### Ley 30 de 1986

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

### Ley 189 de 1995

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

### Ley 1453 de 2011

La Ley 1453 de 2011 es una revisión importante del Código Penal colombiano con el objetivo de fortalecer la lucha contra el narcotráfico y otros delitos relacionados con drogas. Esta ley endurece las penas para los involucrados en actividades ilícitas de drogas, lo que incluye no solo a los traficantes sino también a quienes financian estas actividades. Además, esta ley aumenta la pena mínima para delitos relacionados con drogas y amplía las herramientas legales para la persecución y el castigo de los infractores. Su objetivo principal es disuadir a las personas de involucrarse en el tráfico de estupefacientes.

### Ley 1566 de 2012

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

El enfoque central de la ley es la atención integral de las personas que consumen sustancias psicoactivas, priorizando su salud y bienestar.

La normativa busca establecer lineamientos y directrices para la prevención, tratamiento y rehabilitación de personas afectadas por el consumo de estas sustancias, con un enfoque de respeto a sus derechos humanos y dignidad.

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

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

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

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

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

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

En cuanto a las sanciones, la ley establece penas más severas para aquellas personas que sean sorprendidas consumiendo, portando o distribuyendo sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad. Estas sanciones pueden incluir multas y medidas correctivas, con el objetivo de desincentivar estas conductas y salvaguardar a los menores.

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

La modificación del Código de la Infancia y la Adolescencia refuerza la importancia de proteger a los menores de cualquier influencia negativa, incluyendo el contacto con sustancias psicoactivas.

La ley busca preservar su bienestar y desarrollo integral.

### **2.3. CONVENCIONES Y TRATADOS**

#### **Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes**

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

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

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

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

La convención también impulsa la colaboración internacional entre naciones para combatir el tráfico ilícito de drogas y los problemas derivados del consumo. Los países se comprometen a intercambiar información, experiencias y prácticas efectivas, además de cooperar en la extradición de individuos involucrados en actividades ilícitas.

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

En resumen, la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes tiene como propósito principal resguardar la salud pública por medio de la regulación del consumo de sustancias estupefacientes. Sus



pilares fundamentales abarcan el control de la producción y distribución, la prevención del abuso y la adicción, la colaboración internacional y el acceso regulado con fines médicos y científicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Además, se insta a los países a tomar medidas preventivas para evitar la ocurrencia de delitos transnacionales y para proteger a las víctimas de

estos delitos, especialmente en casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

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

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

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

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

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

### 3. CONVENIENCIA

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

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

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

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

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

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

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

### 4. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).

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

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

## 5. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”.

Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

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

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

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

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

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

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

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a

los Congresistas y a ambas Cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

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

De los honorables Congresistas,

HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá Partido Conservador	



SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de septiembre del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 227 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrita Por: Héctor Mauricio Cuellar Pinzón y otras firmas

SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 1327 - Martes, 26 de septiembre de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 226 de 2023 Cámara, por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios. ....	Págs. 1
Proyecto de Ley número 227 de 2023 Cámara, por medio de la cual se sanciona el tráfico, fabricación y porte de fentanilo en el territorio colombiano, se fortalece la capacidad del estado para prevenir y controlar el consumo y tráfico de fentanilo y se dictan otras disposiciones.....	10