

Bogotá, D.C., 02 de diciembre de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

**Asunto:** Radicación de proyecto de ley ordinaria *“Por medio del cual se penaliza de manera autónoma el tráfico, la fabricación, el desvío, y el porte ilegal de fentanilo y sus análogos, se fortalecen las medidas de prevención, control y vigilancia, y se dictan otras disposiciones”*

Respetado Secretario General,

De la manera más amable, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6° numeral 2°, 139, 140, 145, de la ley 5° de 1992, los abajo suscritos nos permitimos presentar a consideración del Congreso de la Republica el Proyecto de Ley Ordinaria *“Por medio del cual se penaliza de manera autónoma el tráfico, la fabricación, el desvío, y el porte ilegal de fentanilo y sus análogos, se fortalecen las medidas de prevención, control y vigilancia, y se dictan otras disposiciones”*, para el correspondiente estudio y trámite legislativo, en los términos definidos por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, conforme a lo expresado en la exposición de motivos y el articulado que acompaña al presente oficio.

Cordialmente,

**ARMANDO BENEDETTI  
VILLANEDA**  
Ministro del Interior

**ANDRES IDARRAGA FRANCO**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2025**

“POR MEDIO DEL CUAL SE PENALIZA DE MANERA AUTÓNOMA EL TRÁFICO, LA FABRICACIÓN, EL DESVÍO, Y EL PORTE ILEGAL DE FENTANILO Y SUS ANÁLOGOS, SE FORTALECEN LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

**El congreso de la República de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto tipificar como delito autónomo el tráfico, fabricación, desvío o porte ilegal del fentanilo, con el fin de garantizar su investigación, judicialización y sanción efectiva, por razones de salud pública y seguridad ciudadana.

Además, la iniciativa busca fortalecer las acciones de prevención, control, vigilancia sanitaria, y sensibilización social frente a los riesgos asociados al uso indebido de estas sustancias, en el marco de una política integral de protección de la sociedad colombiana.

**Artículo 2°.** La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 376A del siguiente tenor:

**Artículo 376A. Tráfico, fabricación, o porte ilegal de fentanilo.** El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, desvíe, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre fentanilo incurrirá en prisión de ciento cuarenta (140) a trescientos (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 3°.** La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 376A del siguiente tenor:

**Artículo 376B. Circunstancias de agravación punitiva.** La pena prevista en el artículo 376A de este Código se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:

1. La comisión del delito se realice utilizando niños, niñas o adolescentes.
2. La conducta se cometa aprovechando la condición de servidor público, contratista del Estado o particular que ejerza funciones públicas.
3. Exista desvío, hurto, pérdida negligente o utilización indebida de fentanilo provenientes de instituciones públicas o privadas de salud, droguerías, depósitos farmacéuticos o laboratorios.
4. La conducta se realice mediante estructuras de delincuencia organizada, redes transnacionales o con pluralidad de autores o partícipes.
5. La conducta se realice en establecimientos educativos o entornos hospitalarios.
6. La sustancia sea adulterada o mezclada con otras drogas.
7. La conducta tenga por finalidad financiar grupos armados organizados al margen de la ley o estructuras delictivas de alto impacto.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

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

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaiga sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; abigeato enunciado en el inciso tercero del artículo 243; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objeto peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares;

delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, **tráfico, comercialización o porte ilegal de fentanilo** y sus derivados, y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonales, feminicidio simple o agravado.

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

**PARÁGRAFO 1o.** Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código.

**PARÁGRAFO 2o.** Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena.

**PARÁGRAFO 3°.** Lo dispuesto en este artículo no se aplicará para las mujeres cabeza de familia que cumplan los requisitos establecidos en la presente ley.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 379 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

El profesional o practicante de medicina, odontología, enfermería, farmacia o de alguna de las respectivas profesiones auxiliares que, en ejercicio de ellas, ilegalmente formule, suministre o aplique droga que produzca dependencia, **entre ellas, el fentanilo**, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.

**Artículo 6°. Prevención, vigilancia y control.** El Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y las entidades territoriales deberán implementar programas permanentes de vigilancia, control sanitario, prevención del consumo indebido, educación pública y monitoreo del fentanilo y sus análogos.

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

**ARMANDO BENEDETTI  
VILLANEDA**  
Ministro del Interior

**ANDRES IDARRAGA FRANCO**  
Ministro de Justicia y del Derecho

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley tiene por objeto crear un tipo penal autónomo y específico que sancione de manera diferenciada el tráfico, la fabricación, el desvío, la comercialización, la financiación y el porte ilegal de fentanilo y sus análogos en el territorio nacional, atendiendo su extrema peligrosidad, su elevada letalidad y su impacto en la salud pública, la seguridad ciudadana y el orden social. Con esta iniciativa, se busca otorgar al Estado colombiano una herramienta jurídica clara, eficaz y proporcional que permita una investigación, judicialización y sanción apropiada de las conductas relacionadas con el fentanilo.

Además, el proyecto tiene como propósito instar a las instituciones del Estado para fortalecer sus capacidades de prevención, vigilancia y control del uso del fentanilo. Sera indispensable que se haga un control efectivo en la cadena de los suministros farmacéuticos y se evite el desvío desde instituciones de salud de fentanilo. Así mismo, es importante la detección temprana de riesgos sanitarios y la adopción de medidas de educación y sensibilización dirigidas a la población.

La intención de esta iniciativa legislativa es cerrar los vacíos normativos en el régimen penal colombiano frente al fentanilo, garantizando una articulación efectiva entre la política criminal y la política de salud pública, aclarando las competencias de las autoridades sanitarias y judiciales.

El proyecto de ley adopta un enfoque represivo y preventivo, que deberá combinar la sanción penal específica de las conductas ilícitas y el control sanitario reforzado, la prevención del consumo indebido, la vigilancia permanente de los canales de distribución legal e ilegal y la cooperación interinstitucional entre las entidades del orden nacional y territorial. Todo ello para proteger los derechos fundamentales de la vida, la salud y la integridad personal, así como en la salvaguarda de niños, niñas, adolescentes y poblaciones en condición de vulnerabilidad, frente a los efectos devastadores del fentanilo.

## 2. JUSTIFICACIÓN

El fentanilo y sus análogos, constituyen una amenaza real y creciente para la salud pública, la seguridad ciudadana y el orden social en múltiples ámbitos. Este opioide sintético tiene una potencia analgésica que lo hace entre 50 y 100 veces más fuerte que la morfina<sup>1</sup>, lo que implica que dosis mínimas pueden generar efectos letales de sobredosis, depresión respiratoria grave y muerte, incluso cuando la sustancia se mezcla con otras drogas. Imponer un régimen penal claro, permite distinguir su uso médico legítimo del uso ilícito, y asegurar que las conductas de tráfico, venta, distribución y porte ilegal sean investigadas, sancionadas y prevenidas con la debida severidad.

La experiencia internacional demuestra que la crisis de los opioides sintéticos liderada por el fentanilo ilícito ha escalado hasta niveles epidémicos, con un número de muertes por sobredosis dramáticamente alto. En los Estados Unidos<sup>2</sup>, por ejemplo, los opioides sintéticos distintos de la metadona (principalmente fentanilo ilícito) han estado detrás de la gran mayoría de las sobredosis fatales en los últimos años. Esto evidencia que los marcos normativos generales sobre estupefacientes resultan insuficientes para contener su rápida circulación y que se desarrolle a su alrededor comportamientos delictivos. La facilidad de transporte y la distribución en pequeñas dosis hacen del fentanilo un fenómeno distinto al de drogas tradicionalmente reguladas. Por esta razón, se requiere una regulación jurídica diferenciada, con un tipo penal autónomo que disponga expresamente la prohibición de traficar, fabricar, vender, distribuir y portar de manera ilegal el fentanilo y sus derivados. Además, porque una acción decidida del Estado en la punicidad del uso ilegal del fentanilo, tiene plena coherencia con la alianza irrestricta entre Colombia y los Estados Unidos en la lucha contra la ilegalidad de este opioide.

En el contexto colombiano, si bien el fenómeno aún no alcanza niveles de epidemia como en Norteamérica y otras latitudes, las alertas oficiales son preocupantes. El Observatorio de Drogas de Colombia<sup>3</sup>, la Policía Nacional y el Instituto Nacional de

---

<sup>1</sup> Rodrigo Marín-Navarrete, Felipe Cortés-Salazar y Carmen Fernández-Cáceres, “Fentanyl: A General Approach”, *Revista Internacional de Investigación en Adicciones*, vol. 11, n.º 1, 2025, pp. I–II <https://riiad.org/index.php/riiad/article/view/392>

<sup>2</sup> Tendencias y patrones geográficos de muertes por sobredosis de opioides sintéticos en Estados Unidos, 2013-2019. Informe Semanal de Morbilidad y Mortalidad, vol. 70, n.º 6. <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/70/wr/mm7006a4.htm>

<sup>3</sup> Observatorio de Drogas de Colombia – ODC; Instituto Nacional de Medicina Legal, Policía Nacional. Informes 2021–2023.

<https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/BOLETIN%20NO.%20004%20-CEA%20EI%20desv%C3%ADo%20de%20medicamento%20Fentanilo%20y%20Ketamina.pdf>

Medicina Legal han documentado las crecientes incautaciones de fentanilo mezclado con otras sustancias y muertes asociadas a su consumo desde el año 2021. Así mismo, el Ministerio de Justicia<sup>4</sup> ha advertido sobre el desvío del fentanilo farmacéutico desde instituciones de salud, mediante redes de corrupción en la cadena de suministro, así como su ingreso por encargos internacionales. Este escenario evidencia la existencia real del riesgo y la necesidad de una reacción jurídica punitiva, antes de que el fenómeno se consolide masivamente en el país.

El artículo destinado a adicionar un artículo nuevo 376A al Ley 599 de 2000 (Código Penal) como tipificación del indebido uso del fentanilo será una herramienta clara, eficaz y especializada para perseguir penalmente la fabricación, el tráfico, y porte ilegal de fentanilo. De esta manera, con las penas severas de prisión y multas altas, se envía un mensaje claro de cero tolerancia frente a esta conducta. Esta penalización específica es indispensable para dotar a las autoridades judiciales, de policía y de salud de los instrumentos jurídicos necesarios para desarticular redes criminales, desincentivar su proliferación y frenar el ingreso y distribución de fentanilo ilícito en territorio nacional.

Adicionalmente, la ley propone una doble dimensión penal y sanitaria, en el que el componente de prevención, vigilancia y control sanitario sea orientado por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y las entidades territoriales. Esto responde a que la política criminal debe ir acompañada de una política de salud pública y la implementación de programas de educación. No basta solo con sancionar, es necesaria una actuación preventiva del Estado, que permita la mitigación del riesgo de salud pública ocasionada por el indebido uso de fentanilo.

En efecto, la urgencia de crear esta normativa se sustenta en la necesidad de adelantarse preventivamente a un posible fenómeno de salud pública masivo, antes de que el fentanilo adquiriera una distribución extendida en Colombia. Aunque no se cuenta aún con cifras masivas de epidemia, los reportes recientes sobre incautaciones, alertas sanitarias y la detección de redes de desvío desde instituciones de salud muestran que el problema avanza silenciosamente. La adopción de este proyecto de ley permitiría cerrar vacíos normativos y estructurar una política estatal coherente, frente a una amenaza que podría tener

---

<sup>4</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de Política de Drogas, Drogas de Síntesis y Nuevas Sustancias Psicoactivas en Colombia 2024.

<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/SAT/Informe-del-Panorama-2024-DS-y-NSP.pdf>



consecuencias devastadoras en términos de mortalidad, dependencia, criminalidad y alteración social.

### **3. NATURALEZA FARMACOLÓGICA DEL FENTANILO, EFECTOS CLÍNICOS Y CONSECUENCIAS SANITARIAS**

El fentanilo (N-(1-(2-feniletil)-4-piperidinil)-N-fenil-propanamida) es un analgésico opioide sintético desarrollado en la década de los sesenta para uso médico en anestesia general, manejo del dolor severo, procedimientos quirúrgicos de alta complejidad y cuidados paliativos, especialmente en pacientes con cáncer. Su potencia analgésica es entre cincuenta (50) y cien (100) veces superior a la de la morfina y aproximadamente cincuenta (50) veces mayor que la heroína, lo que lo ubica dentro del grupo de sustancias de mayor riesgo clínico dentro de los opioides conocidos<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista farmacológico, el fentanilo ejerce su acción mediante la activación de los receptores opioides del sistema nervioso central, generando una inhibición intensa de la transmisión del dolor, profunda sedación y una marcada depresión respiratoria. Su elevada liposolubilidad le permite atravesar con gran rapidez la barrera hematoencefálica, produciendo efectos casi inmediatos sobre el cerebro. Esta característica, que resulta útil en contextos hospitalarios controlados, se transforma en un factor crítico cuando la sustancia es utilizada sin supervisión médica<sup>6</sup>.

En el ámbito clínico, el fentanilo se comercializa legalmente en diversas presentaciones farmacéuticas, tales como ampolletas inyectables, parches transdérmicos, tabletas sublinguales, formulaciones bucales y aerosoles nasales. Estas presentaciones cuentan con estrictos protocolos de prescripción, dosificación y monitoreo. No obstante, en el mercado ilegal, el fentanilo suele distribuirse en formas no reguladas y con gramajes casi imperceptibles como polvo, líquidos, cápsulas o comprimidos artesanales, y con frecuencia es mezclado con otras sustancias psicoactivas sin conocimiento del consumidor<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Organización Mundial de la Salud – OMS. Opioid overdose. 2023. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/opioid-overdose>

<sup>6</sup> Alamo, C. Fentanilo: una molécula y múltiples formulaciones galénicas de trascendencia clínica en el tratamiento del dolor irruptivo oncológico. 2017. [https://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S1134-80462017000400188&script=sci\\_arttext&utm](https://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S1134-80462017000400188&script=sci_arttext&utm)

<sup>7</sup> NIDA. 2021, Diciembre 21. El fentanilo. <https://nida.nih.gov/es/areas-de-investigacion/el-fentanilo>

Uno de los factores de mayor riesgo sanitario asociados al fentanilo ilícito es su frecuente mezcla con heroína, cocaína, oxicodona, metanfetaminas y otras drogas sintéticas, práctica utilizada por las redes criminales para potenciar los efectos, reducir costos y generar mayor dependencia. Estas combinaciones impredecibles alteran gravemente la dosificación, incrementan la toxicidad y multiplican de manera exponencial la probabilidad de sobredosis fatal.

Desde el punto de vista clínico, incluso en cantidades reducidas, el consumo de fentanilo produce efectos severos sobre el sistema respiratorio, el sistema cardiovascular y el sistema nervioso central. Entre las principales consecuencias se encuentran la depresión respiratoria aguda, la hipoxia cerebral, las arritmias cardíacas, el colapso cardiovascular, la pérdida del estado de conciencia, el coma profundo y la muerte. La sobredosis por fentanilo se caracteriza por su rápida progresión y por la alta dificultad de reversión, aun mediante la administración de contrarios opioides como la naloxona<sup>8</sup>.

En materia de adicción, posee una capacidad excepcional para generar dependencia física y psicológica en períodos extremadamente cortos. La tolerancia se desarrolla con gran rapidez, obligando al consumidor a incrementar progresivamente las dosis para alcanzar los mismos efectos, lo cual eleva de manera crítica el riesgo de sobredosis. El síndrome de abstinencia asociado al fentanilo es particularmente intenso y se manifiesta con dolor agudo, ansiedad severa, alteraciones neurológicas, trastornos del sueño, temblores, vómito y crisis autonómicas.

Desde la perspectiva de la salud mental, el consumo crónico de fentanilo está asociado con trastornos psiquiátricos graves, entre ellos depresión profunda, trastornos de ansiedad, ideas suicidas, psicosis y deterioro progresivo de las funciones cognitivas. Se presentan afectaciones severas de la memoria, de la capacidad de juicio y del control de impulsos, lo que impacta negativamente la vida laboral, familiar y social del consumidor<sup>9</sup>.

En consumidores que se inyectan se incrementa de manera significativa el riesgo de transmisión de enfermedades infecciosas como el Virus de la Inmunodeficiencia

---

<sup>8</sup> Hill, R. Fentanyl depression of respiration: Comparison with heroin and morphine. 2019. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC6989952/>

<sup>9</sup> Alzu, A. The impact of chronic fentanyl administration on the cerebral cortex in mice: Molecular and histological effects. 2023. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0361923024000509>

Humana (VIH) y las hepatitis virales B y C, así como infecciones bacterianas graves como endocarditis, recordando que el deterioro del sistema inmunológico es una consecuencia recurrente de la adicción a opioides sintéticos como el fentanilo. Estas patologías generan una carga adicional sobre el sistema de salud.

El impacto del fentanilo sobre los sistemas de salud pública es de carácter estructural. La atención de sobredosis demanda recursos de alta complejidad, ocupación prolongada de unidades de cuidados intensivos, personal altamente especializado y tratamientos de rehabilitación de larga duración. A ello se suman los costos asociados al tratamiento de las secuelas neurológicas permanentes, las enfermedades infecciosas relacionadas y los trastornos de salud mental derivados del consumo crónico<sup>10</sup>.

Desde una perspectiva social, el consumo de fentanilo genera una profunda descomposición del tejido familiar, comunitario y económico. La dependencia severa conduce al aislamiento social, a la pérdida del empleo, al aumento de conductas delictivas asociadas a la obtención de la sustancia, a la ruptura de vínculos familiares y al incremento de la violencia intrafamiliar. Todo ello configura un fenómeno de altísimo impacto sanitario, social y económico, que justifica plenamente la adopción de medidas legislativas de carácter penal y preventivo reforzadas, como las que se proponen en este proyecto de ley.

#### **4. CRISIS MUNDIAL DEL FENTANILO**

La crisis del fentanilo se ha consolidado como la epidemia de drogas más letal de las últimas décadas, con un impacto sin precedentes sobre los sistemas de salud, la seguridad pública y la estabilidad social. En los Estados Unidos, el fentanilo es actualmente una de las principales causas de muerte entre personas jóvenes y adultas, superando incluso a los accidentes de tránsito, las armas de fuego y otras causas externas. Las cifras oficiales<sup>11</sup> muestran un crecimiento continuo de las muertes por sobredosis asociadas a opioides sintéticos, siendo el fentanilo el principal responsable de este fenómeno, lo cual ha llevado a la declaratoria de emergencias sanitarias en múltiples estados.

---

<sup>10</sup> Actualmente en los Estados Unidos se calcula un costo anual de 11 billones de dólares anuales para el tratamiento de situaciones derivadas del uso de Fentanilo. Carlotte. Opioid Overdoses Costing U.S. Hospitals an Estimated \$11 Billion Annually. 2024.

<https://premierinc.com/newsroom/press-releases/opioid-overdoses-costing-u-s-hospitals-an-estimated-11-billion-annually>

<sup>11</sup> Drug Overdose Deaths. <https://www.cdc.gov/nchs/hus/topics/drug-overdose-deaths.htm>

La elevada letalidad no se explica únicamente por su potencia farmacológica intrínseca, sino también por su uso sistemático como sustancia adulterante en otras drogas de alto consumo. De forma recurrente, el fentanilo es mezclado con heroína, cocaína, oxicodona, metanfetaminas y éxtasis (MDMA), sin que el consumidor tenga conocimiento de ello. Esta práctica criminal elimina cualquier posibilidad de dosificación segura y expone a los usuarios a riesgos letales imprevisibles, dado que pequeñas cantidades de fentanilo pueden potenciar de manera exponencial los efectos depresivos del sistema nervioso central.

Desde el punto de vista del mercado ilícito, el fentanilo se ha posicionado como una de las sustancias más atractivas para las organizaciones criminales debido a su bajo costo de producción, altísima rentabilidad y facilidad de transporte en micro cantidades. A diferencia de otras drogas, una pequeña cantidad de fentanilo puede generar miles de dosis, lo que reduce los costos logísticos, incrementa las ganancias y dificulta la detección por parte de las autoridades. Esta combinación de factores ha acelerado su expansión en los mercados ilícitos internacionales.

En respuesta a esta crisis, numerosos países han adoptado reformas legislativas de emergencia. Tales como agravando las penas, creación de tipos penales y fortalecimiento del control de químicos. Estados Unidos, Canadá, México y China han reforzado simultáneamente sus políticas penales, sanitarias y de control aduanero en un esfuerzo por contener el fenómeno. No obstante, las autoridades internacionales coinciden en que la expansión del fentanilo continúa siendo uno de los principales desafíos globales en materia de drogas sintéticas, dada su elevada capacidad de circular, sustitución de mercados y captación de nuevos consumidores<sup>12</sup>.

Este patrón de expansión ya no se limita a los países tradicionalmente afectados, sino que se ha extendido progresivamente hacia América Latina, donde confluyen factores de alta vulnerabilidad como economías ilícitas consolidadas, debilidades en los sistemas de control farmacéutico, desigualdades sociales y redes de narcotráfico preexistentes. En este contexto, Colombia se encuentra en una fase temprana pero crítica del fenómeno, lo crea la necesidad de adoptar medidas normativas con el fin de evitar que el país experimente una crisis de salud pública y seguridad de dimensiones similares a las observadas en otras naciones.



---

<sup>12</sup> National Library of Medicine. Cinco evidencias sobre estrategias para abordar la epidemia de opioides. 2024. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK458653/>

## 5. DERECHO COMPARADO FRENTE A LA CRISIS MUNDIAL DEL FENTANILO

La magnitud y la velocidad de expansión del consumo de fentanilo han obligado a varios Estados a reformar de manera urgente sus marcos normativos penales, sanitarios y de control de químicos indispensables para fabricar el fentanilo, reconociendo que los instrumentos tradicionales de lucha contra las drogas resultan insuficientes frente a los opioides sintéticos de alta potencia. La respuesta internacional ha coincidido en tres ejes:

1. Creación de tipos penales para el fentanilo.
2. Fortalecimiento del control sobre su producción, distribución y precursores químicos.
3. Articulación entre represión penal y políticas de salud pública. Este proceso de ajuste normativo refleja una preocupación creciente en el mundo según la cual el fentanilo constituye un fenómeno diferenciado dentro del mercado de estupefacientes que exige un tratamiento jurídico específico y especializado. A continuación, se presenta un cuadro comparativo de las principales respuestas normativas adoptadas por países que han enfrentado con mayor severidad esta crisis.

<b>País</b>	<b>Clasificación jurídica del fentanilo</b>	<b>Tratamiento penal</b>	<b>Medidas sanitarias y de control</b>	<b>Enfoque de política pública</b>	<b>Observaciones relevantes</b>
<b>Estados Unidos</b> 	Sustancia controlada Schedule II (Controlled Substances Act) <sup>13</sup>	Delitos federales autónomos por tráfico y distribución; penas agravadas cuando hay resultado de muerte	Declaratoria de emergencia sanitaria; control reforzado de prescripción ; distribución masiva de naloxone	Enfoque mixto: represión penal + salud pública + reducción de daños	Epicentro de la crisis mundial del fentanilo
<b>Canadá</b> 	Sustancia controlada (Controlled Drugs and	Delitos específicos por producción y tráfico;	Centros de consumo supervisado ; programas de	Enfoque de salud pública con respaldo	Alta inversión estatal en prevención y

<sup>13</sup> <https://www.congress.gov/crs-product/R45948>

	Substances Act) <sup>14</sup>	agravantes por resultado de muerte	tratamiento de adicción	penal severo	rehabilitación
México 	Estupefaciente de alta peligrosidad (Ley General de Salud) <sup>15</sup>	Aumento de penas por fabricación, tráfico y transporte; agravantes por crimen organizado	Control de precursores; destrucción de laboratorios; cooperación binacional	Enfoque de seguridad nacional	Ruta de tránsito principal hacia Norteamérica
China 	Clasificación total de todos los análogos del fentanilo como sustancias controladas <sup>16</sup>	Sanciones penales severas por producción, venta y exportación ilícita	Control industrial estricto sobre laboratorios químicos	Enfoque preventivo –industrial con sanción penal ejemplar	Principal origen de precursores químicos
India 	Control estricto de precursores químicos <sup>17</sup>	Sanciones penales por exportación ilegal y desvío de insumos	Sistemas de trazabilidad de producción química	Enfoque de control de insumos	Proveedor relevante de productos químicos
Unión Europea 	Clasificación dentro del Sistema Europeo de Alerta Temprana (EMCDDA) <sup>18</sup>	Tipos penales agravados en varios Estados; persecución prioritaria	Monitoreo toxicológico; sistemas de alerta rápida; cooperación policial	Enfoque de prevención temprana + control penal coordinado	Modelo regional de cooperación multinacional

<sup>14</sup> <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-38.8/>

<sup>15</sup> [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Ley\\_General\\_de\\_Salud.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf)

<sup>16</sup> [https://de.china-embassy.gov.cn/det/zgyw\\_/202503/t20250306\\_11569854.htm](https://de.china-embassy.gov.cn/det/zgyw_/202503/t20250306_11569854.htm)

<sup>17</sup> [https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL\\_REPORTS/2022/S/Pre\\_Report\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2022/S/Pre_Report_S.pdf)

<sup>18</sup> [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-drugs-agency-euda\\_es](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-drugs-agency-euda_es)

## **6. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL DEL FENTANILO**

### **6.1. Marco normativo internacional**

La regulación internacional del fentanilo se estructura sobre el sistema multilateral de fiscalización de estupefacientes, cuyo eje central se encuentra en las convenciones de las Naciones Unidas. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes<sup>19</sup>, aprobada con el propósito de unificar el régimen mundial de control de drogas, incluyó al fentanilo dentro de la lista de sustancias sometidas a fiscalización internacional, estableciendo su uso exclusivo para fines médicos y científicos, bajo estrictos controles de producción, distribución, exportación, importación y prescripción. Este tratado impone a los Estados Partes la obligación de prevenir el desvío hacia mercados ilícitos, sin afectar el acceso al medicamento con fines terapéuticos.

De manera complementaria, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988<sup>20</sup> consolidó la obligación de los Estados de tipificar penalmente el tráfico, fabricación, transporte, financiación y comercialización ilícita de sustancias sometidas a control internacional, así como de adoptar mecanismos de cooperación judicial, extradición, decomiso de bienes y control de precursores químicos. Este instrumento fortaleció la dimensión penal del control de drogas y constituye hoy el principal soporte jurídico internacional para la creación de tipos penales autónomos frente a opioides sintéticos como el fentanilo.

El Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas, si bien no incorporó expresamente el fentanilo, evidenció la necesidad de un enfoque integral sobre sustancias de alto impacto en la salud pública, lo que dejó en evidencia una laguna normativa inicial frente a los opioides sintéticos, posteriormente compensada mediante el desarrollo de las listas de la Convención de 1988 y los sistemas de fiscalización de la ONU.

En el marco de la política internacional, la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, mediante la Declaración Ministerial de 2019<sup>21</sup>, reconoció expresamente que los opioides sintéticos representan uno de los retos más críticos para la salud y la seguridad mundial, e instó a los Estados a reforzar de manera

---

<sup>19</sup> <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1569405>

<sup>20</sup> <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1618560>

<sup>21</sup> [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Subsidiary\\_Bodies/HONLAC/2019/Ministerial\\_Declaration\\_2019/Declaracion\\_Ministerial\\_2019\\_V1906702.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Subsidiary_Bodies/HONLAC/2019/Ministerial_Declaration_2019/Declaracion_Ministerial_2019_V1906702.pdf)



prioritaria su legislación penal, los sistemas de control de precursores químicos y los mecanismos de prevención, tratamiento y rehabilitación. Colombia, como Estado miembro, se encuentra jurídicamente comprometida con el cumplimiento de estas directrices multilaterales.

La cooperación internacional en organismos como la ONU, la OEA, la OMS y la UNODC ha sido fundamental para la estandarización de prácticas regulatorias, el intercambio de información sobre nuevas modalidades de tráfico de fentanilo y la articulación de respuestas coordinadas frente al crimen transnacional asociado a opioides sintéticos como el fentanilo. No obstante, la evolución del fenómeno exige una actualización permanente de los marcos normativos internos para asegurar su eficacia.

El derecho internacional vigente no solo autoriza, sino que impone a los Estados la adopción de medidas penales y administrativas específicas frente al fentanilo, armonizando el control del tráfico ilícito con la garantía del acceso legítimo al medicamento. Este marco internacional constituye el fundamento jurídico externo directo de esta iniciativa legislativa.

## **6.2. Marco normativo nacional**

En el orden interno colombiano, el control del fentanilo se edifica, en primer lugar, sobre los fundamentos constitucionales de la protección de la salud pública y la potestad punitiva del Estado. El artículo 49 de la Constitución Política consagra la salud como un servicio público a cargo del Estado y le asigna la competencia para organizar, dirigir, reglamentar y vigilar las políticas de salud, así como para ejercer control sobre los factores de riesgo que la afecten. Esta disposición impone al legislador el deber de diseñar instrumentos jurídicos eficaces para proteger a la población frente a sustancias de alta letalidad como el fentanilo.

En desarrollo de los compromisos internacionales, el país adoptó inicialmente la Ley 13 de 1974, y posteriormente la Ley 30 de 1986, mediante la cual se estructuró el Sistema Nacional de Estupefacientes, estableciendo competencias de control administrativo y sanitario sobre sustancias sometidas a fiscalización. Estas normas sentaron las bases del régimen de control de opioides en Colombia, con énfasis en la prevención del tráfico ilícito.

En materia penal, el Código Penal (Ley 599 de 2000) tipificó de manera general los delitos relacionados con el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes en su artículo 376. Sin embargo, dicho tipo no incorporó una diferenciación específica para



los opioides sintéticos de alta potencia como el fentanilo, lo que ha generado dificultades probatorias, vacíos de política criminal y problemas de dosimetría punitiva frente a una sustancia de peligrosidad superior.

Desde el punto de vista sanitario y administrativo, el fentanilo se encuentra sometido en Colombia a control especial conforme a las Resoluciones 1478 de 2006<sup>22</sup> y 315 de 2020<sup>23</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social, por las cuales se lo incluye dentro de las listas de sustancias fiscalizadas, con restricciones estrictas para su prescripción, almacenamiento, transporte y uso intrahospitalario. Estas normas garantizan el acceso médico controlado, pero no resultan suficientes para enfrentar el fenómeno del desvío hacia mercados ilícitos, como lo evidencian las cifras crecientes de incautaciones y hurto desde instituciones de salud.

Las estadísticas oficiales del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa evidencian que entre 2018 y 2024 se ha presentado un incremento sostenido de incautaciones, capturas y muertes asociadas al consumo de fentanilo, lo que confirma la materialización progresiva del riesgo en el territorio nacional, pese a la ausencia de una tipificación penal autónoma.

El Proyecto de Ley se inscribe, entonces, como desarrollo directo del marco constitucional, del derecho internacional y de la necesidad demostrada de actualización del régimen penal interno, en sintonía con las tendencias del derecho comparado.

## **7. TRÁFICO INTERNACIONAL, REDES CRIMINALES Y NECESIDAD DE INTERVENCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL.**

### **7.1. Estructura transnacional del tráfico de fentanilo**

El tráfico de fentanilo se desarrolla a través de cadenas criminales transnacionales altamente sofisticadas, que integran la producción de precursores químicos, la síntesis del opioide, su transporte internacional, la distribución urbana y el lavado de los activos derivados de su comercialización. A diferencia del narcotráfico tradicional basado en economías rurales y cultivos ilícitos, el fentanilo responde a una lógica industrial, urbana y tecnificada, en la que predominan los laboratorios

---

<sup>22</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20670>

<sup>23</sup> [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%200315%20de%202020.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%200315%20de%202020.pdf)

químicos clandestinos, las plataformas digitales y los sistemas de mensajería internacional<sup>24</sup>.

Los precursores químicos necesarios para la elaboración del fentanilo son producidos principalmente en países con alta capacidad industrial química en Asia, especialmente en China e India. Desde allí, son enviados a múltiples jurisdicciones mediante rutas comerciales legales, frecuentemente camuflados como insumos industriales, farmacéuticos o de uso cosmético, lo que dificulta de manera significativa su control por las autoridades aduaneras.

Cuando estos alcanzan los países de destino o de tránsito, el fentanilo puede ser procesado en laboratorios clandestinos de pequeña escala, ubicados principalmente en zonas urbanas o periurbanas, donde se sintetiza en presentaciones listas para su distribución. En otros casos, el producto ya terminado es transportado directamente desde los países de origen, lo que elimina fases intermedias del proceso.

Esta estructura ha permitido una fragmentación de la cadena delictiva, en la cual los distintos eslabones (producción, transporte, distribución y lavado de activos) pueden operar de manera desvinculada entre sí, reduciendo los niveles de exposición de las organizaciones criminales ante la acción de las autoridades, a diferencia de las rutas tradicionales del narcotráfico, que se apoyan en corredores geográficos fijos, el tráfico de fentanilo opera sobre rutas altamente flexibles, cambiantes y dispersas, aprovechando la infraestructura del comercio global, el transporte aéreo, marítimo, terrestre y postal.

El uso intensivo de servicios postales, paquetería exprés y plataformas electrónicas ha transformado el tráfico en una actividad de baja visibilidad y alta penetración territorial, permitiendo que grandes volúmenes de dosis se distribuyan mediante miles de envíos de pequeño tamaño.

La estructura transnacional de estas redes se apoya además en mecanismos avanzados de comunicación cifrada, pagos digitales, criptomonedas y sistemas financieros paralelos, lo que dificulta el rastreo de las transacciones económicas derivadas de esta actividad ilícita.

En este contexto, el tráfico de fentanilo ha fortalecido nuevas alianzas entre organizaciones criminales de distintos países, que ya no requieren estructuras

---

<sup>24</sup> DEA. Facts About Fentanyl. 2024. <https://www.dea.gov/resources/facts-about-fentanyl/>

jerárquicas tradicionales, sino modelos de cooperación flexible tipo redes, con nodos autónomos interconectados. Ante esta nueva dinámica, ha revelado una deslocalización del fenómeno criminal, en el que los centros de producción, tránsito y consumo pueden variar rápidamente según la intensidad del control estatal en cada jurisdicción, permitiendo una constante reconfiguración de las rutas.

Dicha complejidad transnacional plantea un enorme desafío para los Estados, cuyos sistemas penales y administrativos suelen estar diseñados para combatir mercados ilícitos de naturaleza territorial y no fenómenos delictivos de carácter digital, fragmentado y globalizado, como ocurre con el fentanilo.

## **7.2. Ventajas criminales del fentanilo frente a otras drogas**

Uno de los factores que explica la rápida expansión del fentanilo en los mercados ilícitos es su bajo volumen físico frente a su altísimo valor económico. Una cantidad mínima de sustancia puede producir miles de dosis, lo que reduce los costos de transporte, almacenamiento y distribución, y maximiza de manera exponencial la rentabilidad criminal<sup>25</sup>.

Esta relación (volumen–rentabilidad) convierte al fentanilo en una sustancia ideal para el microtráfico, dado que no requiere grandes cargamentos ni infraestructura logística compleja para su comercialización. A diferencia de drogas como la cocaína o la marihuana, el fentanilo puede transportarse en gramos o miligramos con un valor económico equivalente a kilogramos de otras sustancias.

La elevada potencia del fentanilo también facilita su mezcla con otras drogas, lo que permite a las organizaciones criminales adulterar productos existentes, extender su volumen de venta y generar mayor dependencia en los consumidores sin aumentar de forma proporcional los costos de producción.

Desde el punto de vista operativo, esta droga minimiza los riesgos asociados al transporte, pues micro cantidades pueden ocultarse con facilidad en paquetes postales, prendas de vestir, dispositivos electrónicos, envases de medicamentos o incluso a través del cuerpo humano, reduciendo la probabilidad de incautación.

---

<sup>25</sup> FBI. FBI Task Force Recovers More Than 416,000 Lethal Doses of Fentanyl in Moss Point. 2018. <https://www.fbi.gov/contact-us/field-offices/jackson/news/press-releases/fbi-task-force-recovers-more-than-416000-lethal-doses-of-fentanyl-in-moss-point>

A su vez, el fentanilo elimina la necesidad de mantener grandes centros de acopio, lo que disminuye los puntos de vulnerabilidad frente a la acción policial, a diferencia de las bodegas utilizadas tradicionalmente para otras drogas.

En términos financieros, la venta de fentanilo genera flujos de capital rápidos, constantes y altamente dispersos, lo que dificulta la detección del lavado de activos, al no concentrarse grandes sumas de dinero en pocas transacciones. Las bajas barreras de entrada al mercado del fentanilo también facilitan la proliferación de pequeños distribuidores urbanos, que pueden operar de manera autónoma, con reducida inversión inicial y sin dependencia directa de grandes carteles.

Desde la lógica criminal, el fentanilo permite además una rápida restitución del producto ante incautaciones, dado que su proceso de fabricación no depende de ciclos agrícolas, sino de la disponibilidad de insumos químicos. Esta ventaja estructural genera una capacidad de resiliencia excepcional del mercado ilícito, que puede recomponerse en períodos muy cortos luego de operativos policiales.

Estas ventajas criminales explican por qué el fentanilo ha desplazado progresivamente a otras drogas en múltiples mercados, consolidándose como una de las sustancias ilícitas de mayor proyección económica para las organizaciones criminales contemporáneas.

### **7.3. Nuevas modalidades de criminalidad asociadas al fentanilo**

El fenómeno del fentanilo ha dado lugar a nuevas manifestaciones de criminalidad organizada, que superan los esquemas tradicionales de tráfico de estupefacientes. Estas modalidades se caracterizan por su alto componente tecnológico, la infiltración de economías legales y una elevada capacidad de adaptación a los controles estatales.

Una de las modalidades más relevantes es el tráfico postal transnacional, mediante el cual el fentanilo es enviado en micro cantidades a través de servicios de mensajería internacional, plataformas de comercio electrónico ilícito y sistemas de paquetería exprés, como se mencionó en líneas anteriores.

Este mecanismo ha generado una profunda mutación en las políticas de control aduanero, pues la inspección de millones de envíos pequeños resulta materialmente imposible bajo los modelos tradicionales de fiscalización basados en grandes cargamentos.

De manera paralela, se ha intensificado la falsificación de medicamentos, a través de la elaboración de tabletas, parches y ampollas que simulan productos farmacéuticos legítimos, pero que contienen fentanilo en concentraciones letales, lo que incrementa significativamente el riesgo para la vida de los consumidores.

Otra modalidad de alta gravedad es la suplantación de medicamentos legales dentro de la cadena comercial, mediante el intercambio de productos auténticos por versiones adulteradas, tanto en droguerías como en centros hospitalarios.

El desvío desde instituciones públicas y privadas de salud constituye una de las fuentes más sensibles del mercado ilegal de fentanilo. Este fenómeno involucra alteración de inventarios, falsificación de prescripciones médicas, manipulación de sistemas de control y participación de funcionarios o intermediarios vinculados al sector salud, evidenciando procesos de corrupción estructural, que afectan no solo la seguridad sanitaria, sino también la confianza pública en el sistema de salud.

El lavado de activos derivado del tráfico de fentanilo se realiza a través de sistemas financieros formales, economías informales urbanas, activos digitales, criptomonedas y plataformas de pago electrónico, lo que dificulta la trazabilidad del dinero ilícito. Adicionalmente, se ha identificado la instrumentalización de menores de edad como correos humanos, expendedores urbanos y operadores logísticos de bajo perfil, ante la percepción errónea de una menor respuesta penal.

Estas modalidades criminales se articulan con otras economías ilegales urbanas, como el microtráfico de drogas, la trata de personas, la explotación sexual, el hurto y el porte ilegal de armas, generando entornos de alta conflictividad social. En conjunto, estas nuevas formas de criminalidad asociadas al fentanilo configuran un escenario de riesgo excepcional para la seguridad ciudadana, la salud pública y la estabilidad institucional del Estado, lo que justifica una respuesta de política criminal especializada, como la contenida en el proyecto de ley.

## **8. SITUACIÓN ACTUAL DE COLOMBIA FRENTE AL TRÁFICO DE FENTANILO**

Colombia se encuentra en una fase incipiente pero altamente sensible del fenómeno del fentanilo, caracterizada por un incremento progresivo de incautaciones, detección de mezclas de esta sustancia con heroína, cocaína y otras drogas sintéticas, y registros crecientes de eventos de sobredosis asociados al consumo de opioides de alta potencia. A diferencia de países donde la crisis ya se encuentra plenamente instalada, en el caso colombiano el fenómeno presenta todavía un

componente preventivo decisivo, en la medida en que es posible intervenir normativamente antes de que se consolide estructuralmente.

Las autoridades nacionales han documentado el ingreso de fentanilo por medio de encomiendas internacionales, paquetería exprés y tráfico postal, así como su presencia en mercados urbanos específicos, especialmente en contextos de microtráfico y consumo problemático. Estas modalidades coinciden con los patrones identificados a nivel internacional, lo que confirma la integración del país a las dinámicas globales del mercado de opioides sintéticos.

De igual manera, se han identificado casos de desvío desde el canal legal, particularmente desde instituciones de salud, droguerías, depósitos farmacéuticos y cadenas de suministro de medicamentos sometidos a control especial. Este fenómeno revela debilidades en los sistemas de control administrativo, trazabilidad, custodia e inventarios, y pone en evidencia riesgos estructurales de corrupción en la cadena farmacéutica.

La posición geoestratégica de Colombia, su conectividad aérea, marítima y terrestre, su infraestructura portuaria y su ubicación como punto de enlace entre Centro y Suramérica, incrementan su vulnerabilidad frente a las redes transnacionales de tráfico de fentanilo. A ello se suma la existencia de estructuras narcotraficantes consolidadas, con capacidad logística, financiera y territorial, que pueden reconvertirse rápidamente hacia el tráfico de sustancias sintéticas.

Las debilidades estructurales en algunos controles aduaneros, sanitarios y farmacéuticos, especialmente en zonas de frontera y puertos, constituyen un factor adicional de riesgo, al facilitar la circulación de insumos químicos, medicamentos adulterados y sustancias ilícitas de alta letalidad.

En este contexto, Colombia enfrenta un riesgo real de transición acelerada hacia un escenario de crisis de salud pública y seguridad, si no se adoptan medidas penales, sanitarias y preventivas de manera anticipada. La experiencia comparada demuestra que, una vez el fentanilo se consolida como droga dominante en el mercado ilícito, su erradicación resulta extraordinariamente compleja y costosa.

### **8.1. Impacto del tráfico de fentanilo en la seguridad ciudadana**

El fentanilo tiende a fortalecer y diversificar las economías criminales urbanas, al convertirse en una fuente de financiación de alta rentabilidad para estructuras de microtráfico, bandas locales y redes transnacionales. Su comercialización se inserta principalmente en entornos residenciales, educativos, comerciales y de alta densidad poblacional, incrementando los factores de riesgo para la convivencia.

El microtráfico de fentanilo genera nuevas disputas territoriales entre estructuras delincuenciales por el control de puntos de distribución, lo que se traduce en incrementos de homicidios, lesiones personales, amenazas, extorsiones y porte ilegal de armas en zonas urbanas. El consumo problemático de esta sustancia está asociado a conductas delictivas derivadas de la dependencia severa, como hurtos, atracos, violencia intrafamiliar, explotación, instrumentalización de menores de edad, actos de violencia sexual y homicidios ligados a dinámicas de adicción, deuda y control criminal.

La alta rentabilidad del fentanilo facilita la captación de menores por parte de redes de microtráfico, que los instrumentalizan como expendedores, transportadores y correos humanos, generando un grave impacto en la seguridad juvenil, la deserción escolar, la destrucción de proyectos de vida y la reproducción intergeneracional de la criminalidad. Estos escenarios justifican las circunstancias de agravación punitiva determinadas en el cuerpo del articulado del proyecto de ley.

Así mismo, el tráfico de fentanilo contribuye a la fragmentación del delito organizado, con la aparición de múltiples células pequeñas, autónomas y altamente móviles, lo que dificulta la acción de las autoridades y multiplica los focos de inseguridad en el territorio.

Desde una perspectiva de política criminal, estos efectos convierten al fentanilo en un factor de desestabilización directa de la seguridad ciudadana, con capacidad de alterar de manera profunda los índices de criminalidad urbana, violencia social y percepción de inseguridad.

### **8.2. Impacto del fentanilo en la salud pública y el sistema de salud**

El tráfico ilícito tiene consecuencias directas, inmediatas y estructurales sobre la salud pública, debido a su altísimo potencial adictivo, su letalidad y la imposibilidad de control sobre la dosificación en el mercado ilegal. El incremento de sobredosis,



intoxicaciones graves y muertes evitables genera una presión permanente sobre los servicios de urgencias, toxicología y unidades de cuidados intensivos.

El consumo se asocia a daños neurológicos permanentes, trastornos psiquiátricos severos, deterioro cognitivo y afectaciones profundas en la salud mental, lo que incrementa de manera sostenida la demanda de servicios especializados de psiquiatría, psicología clínica y rehabilitación. En consumidores inyectables, se incrementa de manera alarmante el riesgo de transmisión de VIH, hepatitis B y C, endocarditis, infecciones sistémicas y sepsis, lo que multiplica las cargas asistenciales y los costos de atención a largo plazo.

Adicionalmente, se elevan de forma significativa los costos asociados a tratamientos de larga duración, programas de desintoxicación, sustitución de opioides, rehabilitación integral y procesos de reinserción social, que deben ser financiados por el sistema de salud y los entes territoriales.

El impacto económico de esta carga sanitaria no solo se refleja en el gasto directo en salud, sino también en la pérdida de productividad, incapacidades laborales permanentes, mortalidad prematura y afectación de núcleos familiares, lo que amplía los costos sociales del fenómeno. Desde esta perspectiva, el fentanilo constituye un riesgo sistémico para la sostenibilidad financiera y operativa del sistema de salud colombiano, que exige un enfoque preventivo, punitivo y sanitario articulado.

### **8.3. Insuficiencia del marco penal vigente desde la perspectiva de política criminal**

Si bien el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con tipos penales generales en materia de estupefacientes<sup>26</sup>, estos fueron diseñados para drogas de naturaleza, impacto y dinámica completamente distintos al fentanilo, como la cocaína, la marihuana o la heroína. En consecuencia, resultan insuficientes para responder a la especificidad de los opioides sintéticos de alta potencia.

El fentanilo se caracteriza por su altísima letalidad, facilidad extrema de transporte, posibilidad de ocultamiento, rápida instalación de dependencia y fuerte vinculación

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencias C-689 de 2002, C-239 de 1997, C-591 de 2005 (potestad de configuración penal).



con redes transnacionales especializadas, elementos que no se reflejan de manera diferenciada en la estructura actual de los tipos penales vigentes.

La ausencia de un tipo penal autónomo que penalice el fentanilo limita la correcta imputación jurídica, dificulta la prueba del elemento material, restringe la individualización de la pena conforme al grado real de peligrosidad de la conducta y reduce el efecto disuasivo frente a organizaciones criminales altamente tecnificadas.

Desde el punto de vista de la política criminal, esta ausencia genera una zona de debilidad institucional, al tratar con la misma respuesta punitiva fenomenologías profundamente distintas, desconociendo el principio de diferenciación material del derecho penal moderno. En consecuencia, el marco penal vigente no ofrece hoy una respuesta suficiente, especializada ni proporcional frente al fenómeno del fentanilo, lo que impone una actualización legislativa urgente, dentro de la cual se realice un juicio de valor, además, sobre las circunstancias de agravación punitiva y actores del sistema de salud que usen de manera ilegal el opioide analizado en este proyecto de ley.

#### **8.4. Justificación de la intervención legislativa desde la política criminal**

Desde una concepción moderna de la política criminal, el Estado tiene el deber de anticiparse a los fenómenos delictivos de alta lesividad antes de que alcancen niveles de expansión estructuralmente incontrolables. El presente proyecto de ley constituye, en ese sentido, una intervención legislativa preventiva, estratégica y proporcional.

La creación de un tipo penal autónomo para el fentanilo, articulada con medidas de prevención, vigilancia y control sanitario, permite cerrar vacíos normativos, fortalecer la persecución penal especializada, elevar el umbral disuasivo frente a redes criminales altamente rentables y proteger de manera efectiva la salud pública y la seguridad ciudadana. Además, realizar puntualizar circunstancias de agravación punitiva y actores del sistema de salud que usen de manera ilegal el opioide constituye una medida adecuada que se suma a combatir la lucha contra las drogas en el País.

Esta intervención legislativa se ajusta a los principios de necesidad, proporcionalidad, idoneidad y razonabilidad del derecho penal, y desarrolla de manera directa los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de control de opioides sintéticos.

En consecuencia, el proyecto de ley no responde a una lógica de expansión punitiva irreflexiva, sino a una respuesta racional, técnica y anticipada frente a un fenómeno de riesgo excepcional, con efectos devastadores demostrados a nivel internacional.

**ARMANDO BENEDETTI  
VILLANEDA**  
Ministro del Interior

**ANDRES IDARRAGA FRANCO**  
Ministro de Justicia y del Derecho