



PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_ DE 2018

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA PEQUEÑOS CULTIVADORES, EN DESARROLLO DE LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 5 TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 Y EL NUMERAL 4.1.3.4 DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”**

**“EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA”.**

**CAPÍTULO 1. DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer las medidas de un tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado, para los cultivadores de plantaciones ilícitas en pequeña escala, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo No. 01 de 2017 y en el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

**ARTÍCULO 2. Tratamiento penal diferenciado.** El tratamiento penal diferenciado que debe aplicarse a los sujetos cobijados por la presente ley consistirá en la renuncia al ejercicio de la acción penal; la extinción de la acción penal o la extinción de la pena, según sea el caso, luego de verificado el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley.

A partir de la suscripción del acuerdo colectivo de sustitución de cultivos ilícitos, los posibles beneficiarios del tratamiento judicial diferenciado tendrán un término de un (1) año para suscribir el acta de compromiso individual o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS).

**CAPÍTULO 2. CRITERIOS DE APLICACIÓN NORMATIVA**

**ARTÍCULO 3. Alcance de la actividad de cultivo, conservación y financiación.** La aplicación del tratamiento penal diferenciado previsto en los capítulos 2 y 3 de esta ley, comprende, de acuerdo con el artículo siguiente, el desarrollo en pequeña escala de las

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

actividades de cultivar, conservar o financiar una plantación de la cual puedan extraerse sustancias psicoactivas.

La financiación del cultivo o de la cosecha sólo puede obtener tratamiento penal diferenciado en aquellos casos en los que la persona que ostenta alguna relación jurídica, formal o precaria, con un predio, financia en él y para su propio beneficio, las fases de cultivo y conservación de la plantación o su cosecha. En todo caso, no podrán acceder al tratamiento penal diferenciado aquellos financiadores de las plantaciones o cosechas que pertenezcan a una organización criminal, o terceros financiadores sin relación jurídica formal o precaria con el respectivo predio.

**Parágrafo 1.** Quienes realicen las actividades de procesamiento de las hojas, flores, semillas o látex de opio obtenidos de la planta destinada a la producción de sustancias psicoactivas o en cuyas áreas de cultivo se encuentren sustancias, elementos o infraestructuras destinadas al procesamiento para la producción de drogas ilícitas no serán objeto del tratamiento penal diferenciado previsto en la presente ley.

Entiéndase por procesamiento la transformación, por cualquier método, de los productos obtenidos de las plantas de uso ilícito, con el fin de obtener sustancias psicoactivas, desde los primeros procedimientos aplicados sobre las hojas, flores, semillas o látex de opio y hasta la obtención de la sustancia psicoactiva.

**Parágrafo 2.** El tratamiento penal diferenciado no será aplicable cuando el beneficiario esté siendo procesado o haya sido condenado por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 en concurso con otros delitos, salvo el delito de destinación ilícita de inmuebles del artículo 377.

**ARTÍCULO 4. Beneficiarios por el tratamiento penal diferenciado.** El tratamiento penal diferenciado será aplicable a los sujetos que intervengan en el cultivo, conservación, financiación o cosecha, en pequeña escala, de plantaciones de uso ilícito, en cualquiera de las siguientes categorías:

**Cultivador:** es aquella persona que ostenta una relación jurídica, formal o precaria, sobre un predio rural donde realiza, por cuenta propia, las actividades de cultivo, conservación, financiación o cosecha de plantas, semillas o estacas de las cuales puedan producirse drogas ilícitas.

**Amediero:** es quien, previo acuerdo con quien ostenta alguna relación jurídica con un predio, y con el ánimo de obtener ganancias mutuas, realiza en dicho lugar las actividades

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

de cultivo, conservación o financiación de plantas o semillas de las cuales pueden producirse drogas ilícitas.

**Parágrafo:** No serán beneficiarios del tratamiento penal diferenciado quienes realicen las actividades descritas en este artículo en áreas de cultivo mayores a las determinadas en el primer inciso del artículo 6 de la presente ley.

**ARTÍCULO 5. Parámetros para la identificación del pequeño cultivador.** La entidad encargada de la implementación del PNIS identificará los beneficiarios por el tratamiento penal diferenciado de acuerdo con los siguientes criterios concurrentes:

1. El área de terreno cultivada con cultivos ilícitos y el tipo de plantas sembradas.
2. La relación económica existente entre el producto de la actividad de cultivo y la subsistencia propia o del núcleo familiar.

### **CAPÍTULO 3. DISPOSICIONES PARA EL TRATAMIENTO JUDICIAL DIFERENCIADO PARA LOS PEQUEÑOS CULTIVADORES**

**ARTÍCULO 6.** Modifíquese el artículo 375 de la ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones.** El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de las que se puedan producir cocaína, marihuana, morfina y heroína, o cualquiera otra droga que produzca dependencia, en áreas cuyo tamaño se encuentre entre 18 mt<sup>2</sup> y 1.78 ha para la coca; 19 y 84 mt<sup>2</sup> para el cannabis, o 0.8 mt<sup>2</sup> y 0.34 ha para la amapola, o más de 1 kg de semillas de dichas plantas incurrirá en prisión de 48 a 84 meses y multa de 10 a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si el área del cultivo o la conservación de las plantaciones supera los límites del inciso anterior, incurrirá en prisión de 96 a 216 meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266,66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El que reciba beneficios administrativos del PNIS derivados de la sustitución de cultivos ilícitos e incumpla las obligaciones adquiridas en el acta de compromiso o en el documento que haga sus veces incurrirá en prisión de 96 a 216 meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266,66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

Si se trata de la financiación de plantaciones en extensión que excediere los límites máximos previstos en el inciso 1 del presente artículo, la pena será de 108 meses a 216 meses de prisión y la multa de dos mil (2000) a cinco mil (5000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El cultivo, conservación y financiación del cannabis no será punible cuando se haga con fines médicos o científicos, siempre y cuando quien realice estas actividades haya obtenido las licencias correspondientes de acuerdo con la ley

**ARTÍCULO 7. Actualización de las áreas de cultivo o de las cantidades de semillas o estacas.** El Consejo Nacional de Estupeficientes o quien haga sus veces realizará análisis de los parámetros de áreas y cantidades establecidos en el artículo 6 de la presente ley. En caso de considerar necesario su actualización de acuerdo con criterios derivados del tipo de plantación, semilla, área afectada por la plantación, nuevos métodos de cultivo o producción y el rendimiento estimado de la plantación o semilla, recomendará a sus miembros con competencia legislativa, promover las reformas necesarias, con arreglo a sus recomendaciones.

**ARTÍCULO 8. Condiciones generales para el tratamiento penal diferenciado.** Dependiendo de la situación jurídica en que se encuentren, las personas podrán ser beneficiadas con el tratamiento penal diferenciado establecido en la presente ley, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones generales:

1. Que se trate de la comisión de la conducta punible descrita en el inciso 1 del artículo 375 del Código Penal tal como está regulado en esta ley.
2. Que se trate de los sujetos establecidos en el artículo 4 de la presente ley.
3. Que no se trate de integrantes o miembros de grupos armados al margen de la ley; agentes del Estado o terceros que hayan cometido la conducta descrita en el inciso 1 del artículo 375 del Código Penal según la redacción del mismo que se hace en la presente ley, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, frente a los cuales la Jurisdicción Especial para la Paz tendría competencia.
4. Que la persona haya suscrito o suscriba el acta de compromiso o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada de cultivos ilícitos en el marco del PNIS.
5. Que la persona sea aceptada e inscrita en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito adoptado por el Gobierno Nacional.
6. Que la persona no cometa ninguno de los delitos asociados a la cadena del narcotráfico o sus delitos conexos.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

**ARTÍCULO 9. Procedimiento para la renuncia de la acción penal de quienes no han sido procesados o judicializados.** Las personas que no tengan procesos por las conductas que dan lugar al tratamiento penal diferenciado deberán suscribir un acta de compromiso o el documento que haga sus veces ante el PNIS, la cual, además de contener la manifestación de voluntad de renunciar a la actividad ilícita, establecerá un periodo de verificación del compromiso por un término hasta de dos (2) años. El PNIS tendrá la obligación de verificar el cumplimiento de los compromisos durante el término establecido en cada caso.

Pasado el periodo de verificación establecido, el PNIS enviará a la Fiscalía General de la Nación el acto administrativo que declara cumplidos los compromisos durante el término establecido, para que esta, a su turno, adelante la renuncia al ejercicio de la acción penal.

La renuncia al ejercicio de la acción penal se consignará en una Resolución de la Fiscalía General de la Nación en la que se declare el archivo de las actuaciones iniciadas que no hayan llegado a la audiencia de imputación o su equivalente, o que respecto de la persona beneficiada y por el cultivo implantado en un predio determinado, no se adelantarán investigaciones penales.

**ARTÍCULO 10. Incumplimiento de los compromisos establecidos para la renuncia de la acción penal de quienes no han sido procesados o judicializados.** Si se establece que durante el periodo de verificación la persona ha incumplido sus compromisos, el PNIS revocará el acta de compromiso o el documento que haga sus veces y no podrá suscribirse una nueva.

Si vencido el término de verificación, la persona beneficiada incurre en el delito previsto en el artículo 375 del Código Penal, la Fiscalía General de la Nación podrá iniciar, de inmediato y oficiosamente, las investigaciones respectivas de acuerdo con las normas ordinarias del procedimiento penal.

**ARTÍCULO 11. Efectos del procedimiento para la renuncia de la acción penal de quienes no han sido procesados o judicializados:** La decisión en la que se reconoce el cumplimiento de los compromisos durante el periodo de verificación extingue la acción penal.

**ARTÍCULO 12. Procedimiento para la extinción de la acción penal en el caso de los procesados.** Los imputados o acusados por la conducta punible descrita en el inciso 1 del

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

artículo 375 del Código Penal según lo redactado en la presente ley, informarán al fiscal del caso la intención de ser beneficiados con el tratamiento penal diferenciado.

El fiscal del caso informará de la situación al PNIS para que suscriba con el procesado un acta de compromiso o el documento que haga sus veces de renunciar a cultivar, conservar o financiar las plantaciones de uso ilícito.

Suscrita el acta de compromiso o el documento que haga sus veces, el fiscal adoptará la decisión de suspender el procedimiento penal hasta por dos (2) años que se tomarán como periodo de verificación de los compromisos establecidos. El juez de control de garantías realizará el control de legalidad de la decisión adoptada.

Pasado el periodo de verificación establecido, si se ha cumplido con los compromisos adquiridos, el fiscal del caso solicitará ante el juez de conocimiento la preclusión de la acción penal o la cesación del procedimiento.

**Parágrafo.** Cuando se tome la decisión de suspender el procedimiento y el imputado o acusado se encuentre cobijado con una medida de aseguramiento privativa de la libertad, el fiscal del caso solicitará al juez de control de garantías la libertad provisional del procesado adquirida en el marco del tratamiento penal diferenciado.

**ARTÍCULO 13. Incumplimiento de los compromisos establecidos para la extinción de la acción penal en el caso de los procesados.** Si se establece que durante el periodo de verificación fijado, el imputado o acusado ha incumplido sus compromisos, el fiscal presentará el caso ante el juez de control de garantías, quien resolverá el asunto. En caso de encontrar demostrado el incumplimiento, reconocerá la improcedencia del beneficio e informará al PNIS para que revoque al acta de compromiso.

En estos casos la Fiscalía General de la Nación continuará con el ejercicio de la acción penal de acuerdo con las reglas ordinarias establecidas en las Leyes 599 de 2000 y 906 de 2004.

**ARTÍCULO 14. Efectos de la extinción de la acción penal en el caso de los procesados.** La decisión en la que se reconoce el cumplimiento de los compromisos durante el periodo de verificación tiene los mismos efectos reconocidos que una resolución de a preclusión de la acción penal, de acuerdo con el artículo 334 de la Ley 906 de 2004.

**ARTÍCULO 15. Procedimiento para la extinción de la sanción penal en el caso de los condenados.** Los condenados por el delito establecido en el inciso 1 del artículo 375 del

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

Código Penal según la redacción que del mismo se hace en la presente ley podrán ser beneficiados con la suspensión condicionada de la ejecución de la pena como forma de tratamiento penal diferenciado.

En este caso, el condenado le comunicará al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad competente, su propósito de acceder al beneficio establecido en la presente ley. También podrá el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad indagar oficiosamente con el condenado si tiene el interés de acceder al beneficio establecido en la presente ley.

**Parágrafo.** Para los casos de condenados, si fuere el caso, se convertirá el número de plantas con las que se judicializó a su equivalente en área de cultivo.

Si el condenado todavía se encontrase vinculado al cultivo ilícito que dio origen a su condena, el juez ejecución de penas y medidas de seguridad informará de la situación al PNIS para que esta suscriba con el condenado un acta de compromiso de renunciar a cultivar, conservar o financiar cultivos ilícitos.

Suscrita el acta de compromiso, el juez ordenará la libertad inmediata del condenado, la cual estará sometida, además de las condiciones establecidas en la mencionada acta, a las condiciones que el juez considere prudentes en el caso concreto, relacionadas con la información del lugar de residencia, con la obligación de comparecer ante la autoridad judicial y no salir del país.

La suspensión condicional y transitoria de la ejecución de la pena tendrá un periodo de verificación hasta por dos (2) años. En caso de que el tiempo que falte para el cumplimiento de la condena sea menor, se tomará éste como periodo de verificación de los compromisos.

Pasado el periodo de verificación de los compromisos, el juez revisará que éstos se hayan cumplido satisfactoriamente. En tal caso se procederá a declarar la extinción de la sanción penal de que trata esta ley.

Si el condenado no se encontrase vinculado al cultivo ilícito que dio origen a su condena, el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad solicitará a la Policía Nacional que verifique la inexistencia del cultivo o la falta de vinculación del condenado al mismo.

En este caso, el juez ordenará la libertad inmediata del condenado imponiéndole la obligación de no sembrar, no resembrar, no cultivar, ni estar involucrado a labores

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

asociadas a los cultivos ilícitos, ni participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos hasta por un término de dos años o el que falte para cumplir la condena. El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la revocatoria de la libertad.

**ARTÍCULO 16. Incumplimiento de los compromisos establecidos para la extinción de la sanción penal en el caso de los condenados.** En caso de incumplimiento de los compromisos establecidos durante el periodo de verificación, el juez revocará la decisión mediante la cual otorgó la suspensión condicional y transitoria de la ejecución de la pena y el condenado retornará al cumplimiento de la sanción penal en los términos establecidos por las Leyes 65 de 1993, 599 de 2000, 600 de 2000 y 906 de 2004. Así mismo, informará al PNIS para que revoque al acta de compromiso.

**ARTÍCULO 17. Efectos del procedimiento para la extinción de la sanción penal en el caso de los condenados.** La decisión en la que se reconoce el cumplimiento de los compromisos durante el periodo de verificación extingue la sanción penal. Así mismo, tiene como efecto la eliminación de los registros respectivos de los antecedentes generados por los hechos objeto de beneficio.

**ARTÍCULO 18. Concursos.** El tratamiento judicial diferenciado no será aplicable cuando el beneficiario esté siendo procesado o haya sido condenado por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, en concurso con otros delitos, salvo el delito de destinación ilícita de inmuebles del artículo 377.

**ARTÍCULO 19. Tratamiento diferenciado en materia de extinción de dominio.**

Los procesos de extinción de dominio en los cuales el afectado haya suscrito acta de compromiso cumpliendo todos los requisitos del artículo 8 de la presente ley, y en los cuales la causal de extinción que dio inicio al proceso esté relacionada con el delito previsto en el inciso 1° del artículo 375 del Código Penal, y el bien objeto de extinción no pertenezca a organizaciones criminales, deberán tramitarse de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Si el proceso se encuentra en fase inicial, el Fiscal competente deberá proferir resolución de archivo en los términos del artículo 124 de la ley 1708 de 2014.
2. Si el proceso se encuentra en etapa de juzgamiento, el funcionario judicial suspenderá el trámite hasta por dos años, a la espera de verificación del cumplimiento de los compromisos suscritos. Si transcurridos los dos años de verificación, el juez no ha sido

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

informado del incumplimiento de los compromisos por parte del afectado en el proceso de extinción de dominio, deberá dictar sentencia negando la extinción del derecho de dominio.

Si en cualquier momento dentro del periodo de verificación, la autoridad competente en el proceso de extinción de dominio advierte incumplimiento del acta de compromiso por parte del afectado, desarchivará la investigación si se encontrase archivada, o reactivará el proceso, si estuviese suspendido.

En aquellos casos en los cuales exista sentencia en firme declarando la extinción de dominio, el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO- o quien haga sus veces, destinará al bien a la entidad encargada del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

#### CAPÍTULO 4. DISPOSICIONES FINALES

**ARTÍCULO 20. Diseño del Mecanismo operativo.** La entidad encargada de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito o quien haga sus veces, creará y reglamentará el mecanismo operativo para la aplicación del tratamiento penal diferencial en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

**ARTÍCULO 21. Seguimiento.** El Consejo Nacional de Estupefacientes en el marco de sus funciones podrá solicitar al PNIS la información necesaria para la generación de evidencia que permita desarrollar seguimiento y ajustes en la política pública.

**ARTÍCULO 22. Vigencia.** La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.

Señor Secretario,

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
**Ministro de Justicia y del Derecho**



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley crea los mecanismos judiciales y administrativos para el tratamiento penal diferenciado de pequeños cultivadores acordado en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Esta exposición de motivos se desarrollará en el siguiente orden: **(i)** Desarrollo de las disposiciones generales que describen el objeto del proyecto, su justificación, el alcance y los antecedentes normativos que originan el proyecto; **(ii)** Descripción de los cultivos ilícitos en Colombia, problemática asociada con los pequeños cultivadores en Colombia y las acciones de Gobierno para reducir los cultivos ilícitos; **(iii)** Tendencias en la judicialización por el delito de conservación o financiación de plantaciones; **(iv)** Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, su conceptualización y delimitación de los sujetos y actividades y la aplicación al tratamiento penal diferenciado; **(v)** Modificación del tipo penal de conservación o financiación de plantaciones, artículo 375 del Código Penal vigente, Ley 599 de 2000.

### CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

#### 1. Objetivo del proyecto.

La presente ley tiene por objeto crear mecanismos judiciales y administrativos para reconocer un tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado, a los agricultores que, en pequeña escala, se han visto compelidos a establecer cultivos ilícitos como consecuencia de las dinámicas que generó el conflicto armado interno en el país. En esa dirección, se crean herramientas que ofrecen alternativas dirigidas a reducir la judicialización, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal, y disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad de los procesados o condenados

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

por el delito de conservación o financiación de plantaciones ilícitas previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000.

La propuesta responde a la necesidad de adoptar una política criminal en materia de drogas ilícitas, dirigida no a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten al desarrollo económico y social del país, particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos ilícitos.

## **2. Justificación del proyecto de ley.**

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera logrado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional refleja la intención de las partes de encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas a partir de los componentes básicos de la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos; la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el Acuerdo Final se pactó un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de los cultivos ilícitos e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Como lo reconoce el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas ilícitas está ligada a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política estatal y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno.

Aunque la política de lucha contra las drogas ejecutada en los últimos 30 años refleja algunos avances para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas -como el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico en toda su cadena (cultivo, producción, distribución y comercialización) y la erradicación de un número considerable de hectáreas de plantaciones ilícitas- el fenómeno persiste en diferentes regiones del país. Esto demuestra que la política no ha logrado los resultados esperados.

A tono con la dificultad planteada, la presente ley pretende reorientar los esfuerzos de la política de lucha contra las drogas que venía implementándose hasta antes del Acuerdo Final, con el fin de adoptar medidas legislativas que respondan coherentemente a lo acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, de manera

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y la sustitución efectiva de cultivos ilícitos, y se logró un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños cultivadores de plantaciones ilícitas.

### **3. Alcance del Proyecto.**

Dentro del marco del fin del conflicto, se contempla la necesidad de reconocer tratamiento penal diferenciado a los pequeños cultivadores que estén o hayan estado vinculados al delito de conservación o financiación de plantaciones, bajo un enfoque de derechos humanos y género, que promueva la implementación de planes integrales de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos con el potencial suficiente para superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades afectadas por dicha actividad ilícita.

La renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena planteada en el Acto Legislativo 01 de 2017, crearon un marco constitucional que permite un tratamiento penal diferenciado para los delitos ordinarios referidos en el Acuerdo Final que no están en el ámbito de aplicación de los mecanismos de justicia transicional, y que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con las actividades que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, merecen un tratamiento diferenciado en el marco de la política y justicia transicional del Estado, como es el caso del delito cometido por los pequeños cultivadores.

Para reconocer un tratamiento penal diferenciado a las personas responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, la aplicación del artículo 5 transitorio del citado Acto Legislativo requiere de una estrategia de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos que en un contexto de reconciliación y fomento de la productividad en las regiones que históricamente han sido afectadas por cultivos ilícitos, contribuya a reducir los efectos negativos que sobre las comunidades o familias campesinas pueden generar las medidas judiciales de carácter penal, en especial los efectos que se desprenden de la utilización de las medidas privativas de la libertad previstas en las leyes 599 de 2000 y 906 de 2004.

La importancia de la aplicación del tratamiento penal diferenciado a partir de la estrategia enunciada radica en la pretensión de intervención del Estado en zonas altamente vulnerables, lo cual requiere de una oferta institucional integral que fomente la productividad y la generación de ingresos de carácter lícito. Con todo lo anterior, reconocer que el cultivador o su núcleo familiar no se lucran en gran medida del cultivo de plantaciones ilícitas y que su conducta está justificada en parte por la

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

desatención o las dificultades a raíz del aislamiento de los servicios básicos que trajo consigo el conflicto armado, sugiere para el Estado la aplicación de políticas dirigidas al fortalecimiento de los territorios afectados, la reducción de los daños derivados del tratamiento penal y la dirección de los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

En ese camino, conscientes de que la política criminal del Estado debe mantener criminalizado el delito de cultivo o conservación de plantaciones previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, conforme a las convenciones internacionales ratificadas por Colombia<sup>1</sup>, es necesario flexibilizar la judicialización de los responsables de dicho delito, de manera que la respuesta primigenia del Estado frente a los pequeños cultivadores de plantaciones ilícitas se convierta en la aplicación de programas de sustitución de cultivos ilícitos y no la utilización de las medidas y sanciones privativas de la libertad.

#### **4. Antecedentes normativos.**

##### **4.1. Acuerdo Final - Sub-punto 4.1.3.4, señala lo siguiente:**

*(...)“el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno Nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades. Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito” (...).*

---

<sup>1</sup> Convención única sobre Estupefacientes de 1961, artículo 22 y Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, artículo 3.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

**4.2 El artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017**, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución Política para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones, señaló lo siguiente:

*“(…) La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (**artículo 375 del Código Penal**), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia” (…).*

**4.3 El Plan Decenal de Justicia (2017-2027)**, aprobado por el Decreto 979 de 2017, prevé dentro de sus acciones realizar ajustes normativos para el tratamiento penal diferenciado de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico e impulsar acciones dirigidas a implementar alternativas al encarcelamiento para delitos de drogas de menor gravedad.

**4.4 El Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018)** propone algunos objetivos para enfrentar la problemática de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, así:

- *“La redefinición del enfoque de política criminal orientada a proteger los derechos de los eslabones de cultivo y consumo de la cadena, los cuales suelen corresponder a poblaciones afectadas y con mayor grado de vulnerabilidad, y que a la vez, permita atacar con mayor contundencia los eslabones más fuertes asociados con crimen organizado y manejo de grandes capitales ilícitos”; y*
- *“Desarrollo y actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes, con el objetivo de manejar diferenciadamente la acción penal frente a los cultivos de uso ilícito, darle especificidad a los delitos en relación con el rol del individuo en la cadena de producción de drogas y actualizar el marco legal para el desarrollo de programas de desarrollo alternativo en comunidades dispuestas a abandonar sus vínculos con los cultivos de uso ilícito”<sup>2</sup>.*

---

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>. Consultado el 11/08/2016. Pp 384.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo, al referirse a la política criminal del Estado, señala:

*“En materia de política criminal, de conformidad con la Comisión Asesora de Política Criminal, existen graves falencias, particularmente, porque es reactiva, poco reflexiva, inestable e inconsistente, lo que repercute en la calidad de su gestión. En efecto, durante las últimas dos décadas ha existido un incremento significativo de la severidad punitiva y del recurso a la privación de la libertad. Sin embargo, la experiencia internacional señala que la capacidad real de estas medidas para prevenir los crímenes y enfrentar problemas sociales complejos es limitada”<sup>3</sup>.*

El enfoque de la política de drogas planteado en el Plan Nacional de Desarrollo basado en lo acordado en el punto 4 de los acuerdos de paz impone el reto de adoptar alternativas penales que permitan el tratamiento penal diferencial a los pequeños cultivadores de plantaciones ilícitas. Por lo anterior, el proyecto normativo pretende hacer ajustes al artículo 375 de la Ley 599 de 2000.

#### **4.5 Decreto 896 de 2017. Creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)**

El PNIS hace parte del Acuerdo Final y es un capítulo especial de la Reforma Rural Integral. Este programa se implementará en los territorios en donde las comunidades firmen los acuerdos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, comprometiéndose a: a) no resembrar; b) no participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estas; y c) no cultivar ni estar involucradas en labores asociadas a los cultivos ilícitos.

Dentro de los componentes del PNIS se encuentra: a) El Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda) que es el resultado de un proceso de construcción comunitaria, participativa y concertada para la transformación integral del territorio y para dar solución definitiva al problema de los cultivos ilícitos; b) Las asambleas comunitarias, que son parte fundamental del PNIS, quienes diseñarán los planes comunitarios y elegirán delegados para conformar: a) la comisión municipal de planeación participativa (CMPP) encargada de articular los planes de cada

---

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

comunidad con el Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo, y b) el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES), que hará control y monitoreo al cumplimiento de los compromisos de los Pisda.

## **CAPÍTULO II**

### **Cultivos ilícitos en Colombia.**

#### **1. Problemática de los cultivos ilícitos.**

Colombia enfrenta un momento decisivo en su historia reciente: el escenario del posconflicto abre enormes posibilidades para el país rural afectado durante décadas por condiciones de pobreza y marginalidad.

El incremento de las áreas sembradas en un 52% respecto a 2015 (pasó de 96.000 ha en 2015 a 146.000 ha en 2016), al igual que el aumento en un 34.1% del potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el mismo período, plantea retos importantes que deberán asumirse de manera estratégica para revertir esta tendencia de los últimos cuatro años y afianzar un abordaje diferente y proporcional sobre los distintos actores que intervienen en la cadena del narcotráfico.

En los territorios afectados por los cultivos ilícitos han tenido presencia actores armados ilegales que presentan algún nivel de control territorial que repercute en la reducción del acceso de las instituciones públicas y gobiernos locales, y a la oferta institucional de programas y servicios estatales, los cuales se debilitan por el incremento de la producción ilícita.

La producción de cultivos ilícitos constituye un fenómeno complejo. En la fase primaria de producción, los cultivadores, que en su mayoría son campesinos, no tienen influencia en el mercado ni en los precios. En algunas zonas, los grupos armados al margen de la ley y las organizaciones dedicadas a la producción de drogas imponen reglas de juego que regulan el mercado.

A su vez, los aumentos en los picos de violencia en el territorio han estado asociados con los enfrentamientos entre los actores armados que habitualmente afectan con mucha mayor fuerza a quienes habitan el territorio, presentándose procesos intensivos de desplazamiento forzado interno, masacres y asesinatos selectivos, que tienen como propósito afectar las finanzas de los controladores del territorio o eliminar la base social de soporte.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

Cuando los actores ilegales identifican una zona con alta vulnerabilidad, encuentran un escenario de alta receptividad para el establecimiento de núcleos de producción ilícita, los cuales se desarrollan con mayor velocidad y agudizan la problemática local y la pérdida de capacidades.

Algunas de las causas identificadas como factores incidentes en el incremento de los cultivos de coca y que son comunes en la mayoría de territorios identificados como afectados, son las siguientes:

- Incremento de las expectativas para recibir beneficios como contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca.
- Incremento en el precio de la hoja de coca (2000 a 3.000 pesos el kilogramo).
- Aumento en la tasa representativa del mercado del dólar (35%).
- Reducción de riesgos al productor (se suspendió la aspersión y se redujo la presión estatal para la erradicación y bloqueos comunitarios).
- Otros elementos coyunturales: desaceleración de las economías del oro y petróleo.
- La ausencia de ayudas humanitarias, incentivos económicos y de las instituciones estatales en las zonas afectadas.

En efecto, la rentabilidad de las plantaciones ilícitas y las condiciones de marginalidad, serían algunas de las causas comunes identificadas que originan el cultivo de plantaciones ilícitas y su consecuente judicialización. Dichos factores aparecen en escenarios de relaciones locales de mercado donde participan sujetos de economías de subsistencia, definidas como economías familiares en las que confluyen situaciones de vulnerabilidad como la indigencia, marginalidad, analfabetismo, baja escolaridad, el conflicto armado, el desplazamiento forzado, la falta de empleo y desarrollo, entre otras, que ubican el cultivo ilícito como la actividad predominante de colonos, campesinos, indígenas, afros y sus núcleos familiares<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy. En [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP\\_paper\\_for\\_CND\\_March\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf). Consultado el 10/08/2016.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

Por esto, con la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y la implementación de las estrategias derivadas de este, se busca plasmar los nuevos enfoques de la política de drogas en la superación de la producción a través de la transformación territorial, actuando de manera coordinada con el ejercicio de una política criminal efectiva que afecte a las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

El Gobierno colombiano continúa realizando esfuerzos para desarticular las organizaciones ilegales que dinamizan los circuitos económicos de las drogas, al tiempo que enfoca su accionar hacia la transformación integral de los territorios cuyas condiciones les han hecho proclives a gravitar en torno a la ilegalidad. Es así como se debe continuar con la reducción del área afectada con cultivos ilícitos, el desmantelamiento de la infraestructura de extracción y refinamiento de drogas y la judicialización, pero, sobre todo, con la implementación de estrategias que lleven a eliminar la amenaza que configuran las organizaciones que buscan controlar la producción, el procesamiento y el tráfico de marihuana, cocaína y heroína.

La evolución del desarrollo alternativo hacia un desarrollo más integral y con amplia cobertura, crea una conexión directa con los mecanismos que harán parte de la reforma rural integral, y son una apuesta sin precedentes para superar, familia a familia y territorio a territorio, las barreras que han mantenido al margen del progreso y el bienestar a estas comunidades. La participación activa en la formulación, implementación y seguimiento, son los elementos diferenciadores que buscan dotar de sostenibilidad las intervenciones.

## **2. Tendencias de los Cultivos Ilícitos.**

En Colombia existen tres períodos de cambios en las tendencias:

a) Período 2000-2006 (T1): Implementación del Plan Colombia, mediante el cual se fortalece la capacidad operativa de la fuerza pública en la lucha contra las drogas. Al final del período se robustece la erradicación manual y se inicia la desmovilización de las autodefensas en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

b) Período 2007-2013 (T2): Inicia con un incremento en el número de hectáreas con respecto al año 2008, que coincide con la aparición de las bandas criminales, consideradas reductos de las autodefensas que no se desmovilizaron. Durante el período se desarrolla con mayor intensidad la erradicación manual forzosa y la

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

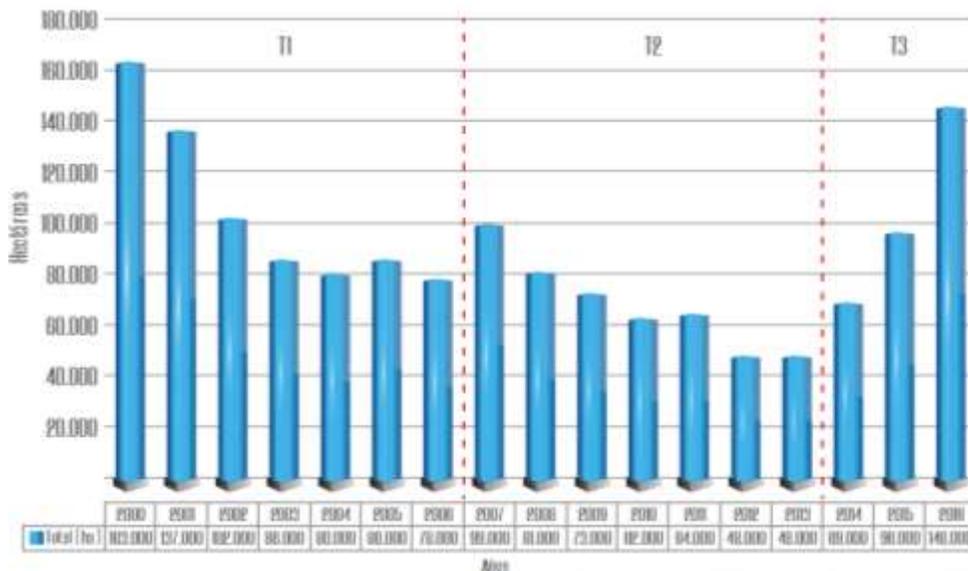
aspersión aérea con glifosato. De otro lado, se fortalecen programas de desarrollo alternativo de contención para evitar la expansión de los cultivos de coca.

c) Período 2014-2017 (T3): Tendencia al incremento de los cultivos y la producción de drogas que podría coincidir con hechos como el posible aumento de las expectativas de los cultivadores para recibir beneficios como contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca; el incremento del precio de la hoja de coca en un 40%; la reducción de riesgos al productor; los elementos coyunturales asociados a las economías del oro y petróleo, y la devaluación del peso.

**2.1. Cultivo de hoja de coca.**

En Colombia el récord histórico alcanzado en el 2000 con 163 mil hectáreas sembradas con coca se redujo a 48 mil hectáreas en 2013, el nivel más bajo registrado desde que el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) realiza mediciones. Después de una reducción de los cultivos de coca en dos momentos bien diferenciados (periodo 2000–2006 y periodo 2007-2013, los últimos años presentan incremento del área sembrada al pasar de 96 mil hectáreas en 2015 a 146 mil en 2016. Esto representa un aumento del 52% respecto de la medición de 2015.

*Grafica 1. Tendencia de los cultivo de coca 2000-2016.*



Fuentes: Adaptadas por el ODC del Censo de Cultivos Ilícitos de SIMCI. Ministerio de Justicia y del Derecho. 2017

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

De igual forma, los análisis muestran que alrededor del 20% del territorio colombiano ha estado permanentemente afectado durante los últimos 15 años (Nariño, Norte de Santander, Cauca, Putumayo, Guaviare, Meta y Antioquia). El 39% ha estado afectado en forma intermitente y el 36% no presenta cultivos de coca en los últimos tres años y se podría catalogar como abandono<sup>5</sup> (esto se presenta en las regiones de la Amazonía, Sierra Nevada, Orinoquía y departamentos del Magdalena Medio como Boyacá y Santander). El 5% son las nuevas áreas con cultivos de coca y se consideran como áreas de expansión.

Los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca concentran el 72% de toda la coca sembrada en el último año en el país. Cabe resaltar que seis departamentos tienen menos de 50 hectáreas: Santander, Magdalena, Cesar, Guainía, Boyacá y Arauca, mientras que Cundinamarca, Caldas y La Guajira se encuentran libres de cultivos de coca.

Los departamentos de Caquetá y Antioquia evidencian mayor proporción de reincidencia del fenómeno con un 21% y 14%, respectivamente. Es más fuerte la reincidencia en municipios como Briceño, El Bagre y Nechí (Antioquia); Valparaíso y Florencia (Caquetá); Puerto Lleras, Puerto Concordia y Mapiripán (Meta); y Cumaribo (Vichada).

---

<sup>5</sup> Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2016

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

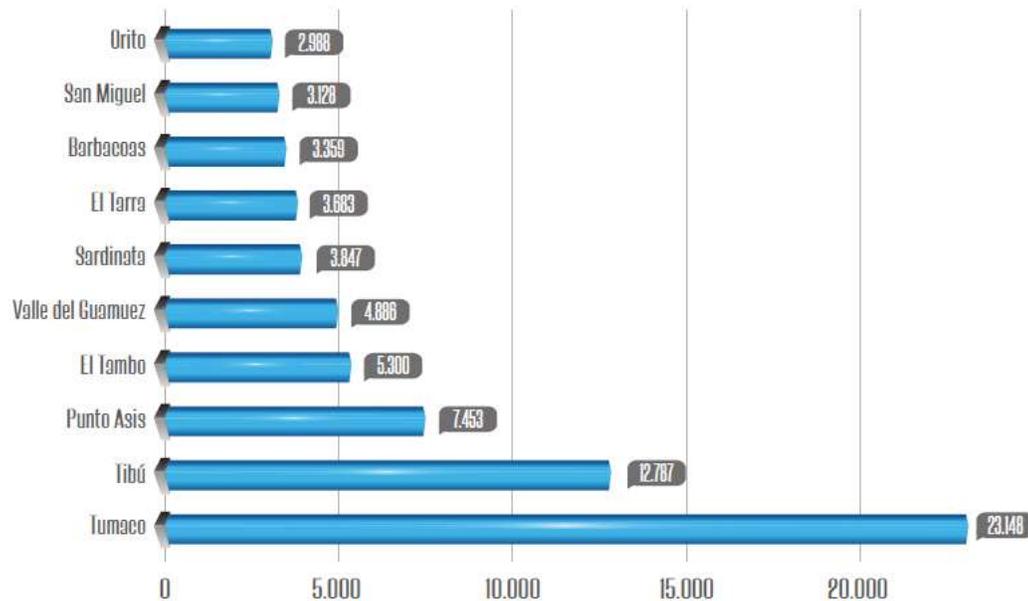
Tabla 1. Área con coca por departamento en Colombia 2008-2016.

Departamentos	Dic.-2008	Dic.-2009	Dic.-2010	Dic.-2011	Dic.-2012	Dic.-2013	Dic.-2014	Dic.-2015	Dic.-2016	%cambio 2015-2016	% del total 2016
Nariño	19.612	17.639	15.951	17.231	10.733	13.177	17.285	29.755	42.627	43%	29%
Putumayo	9.658	5.633	4.785	9.951	6.148	7.667	13.609	20.068	25.162	25%	17%
Norte de Santander	2.886	2.713	1.889	3.490	4.516	6.345	6.944	11.527	24.831	115%	17%
Cauca	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325	3.326	6.389	8.660	12.595	45%	9%
Caquetá	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695	4.322	6.542	7.712	9.343	21%	6%
Antioquia	6.096	5.096	5.350	3.104	2.725	991	2293	2.402	8.855	269%	6%
Guaviare	6.629	8.660	5.701	6.839	3.851	4.725	5.658	5.423	6.838	26%	5%
Meta	5.525	4.469	3.008	3.040	2.699	2.898	5.042	5.002	5.464	9%	4%
Bolívar	5.847	5.346	3.324	2.207	1.968	925	1565	1.044	4.094	292%	3%
Córdoba	1.710	3.113	3.889	1.088	1.046	439	560	1.363	2.668	96%	2%
Chocó	2.794	1.789	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741	1.489	1.803	21%	1%
Valle del Cauca	2.089	997	665	981	482	398	561	690	752	9%	0,51%
Vichada	3.174	3.228	2.743	2.264	1.242	713	511	683	699	2%	0,48%
Amazonas	836	312	338	122	98	110	173	111	167	50%	0,11%
Vaupés	557	395	721	277	254	184	109	33	97	194%	0,07%
Santander	1.791	1.066	673	595	111	77	26	21	37	76%	0,03%
Magdalena	391	169	121	46	37	37	9	7	35	400%	0,02%
Cesar	5	0	0	0	13	13	10	32	26	-19%	0,02%
Guanía	625	606	446	318	301	81	66	37	22	-40%	0,02%
Boyacá	197	204	105	93	10	17	14	8	15	88%	0,01%
Arauca	447	430	247	132	81	69	25	17	9	-47%	0,01%
Caldas	187	186	46	46	16	8	0	0	0	n.a	n.a
La Guajira	160	182	134	16	10	6	0	0	0	n.a	n.a
Cundinamarca	12	0	32	18	0	0	0	0	0	n.a	n.a
<b>Total</b>	<b>80.953</b>	<b>73.139</b>	<b>61.812</b>	<b>63.762</b>	<b>47.790</b>	<b>48.189</b>	<b>69.132</b>	<b>96.084</b>	<b>146.139</b>	<b>52%</b>	
<b>Total redondeado</b>	<b>81.000</b>	<b>73.000</b>	<b>62.000</b>	<b>64.000</b>	<b>48.000</b>	<b>48.000</b>	<b>69.000</b>	<b>96.000</b>	<b>146.000</b>	<b>52%</b>	
<b>Número de departamentos afectados</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>		

El 48% del área sembrada con coca (70.579 hectáreas) para el año 2016, se encuentra en 10 municipios de cuatro departamentos. Tumaco es el municipio más afectado con 23.148 hectáreas sembradas, que corresponden al 16% de la coca del país.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

Grafica 2. Los 10 Municipios con mayor área sembrada con coca 2016.



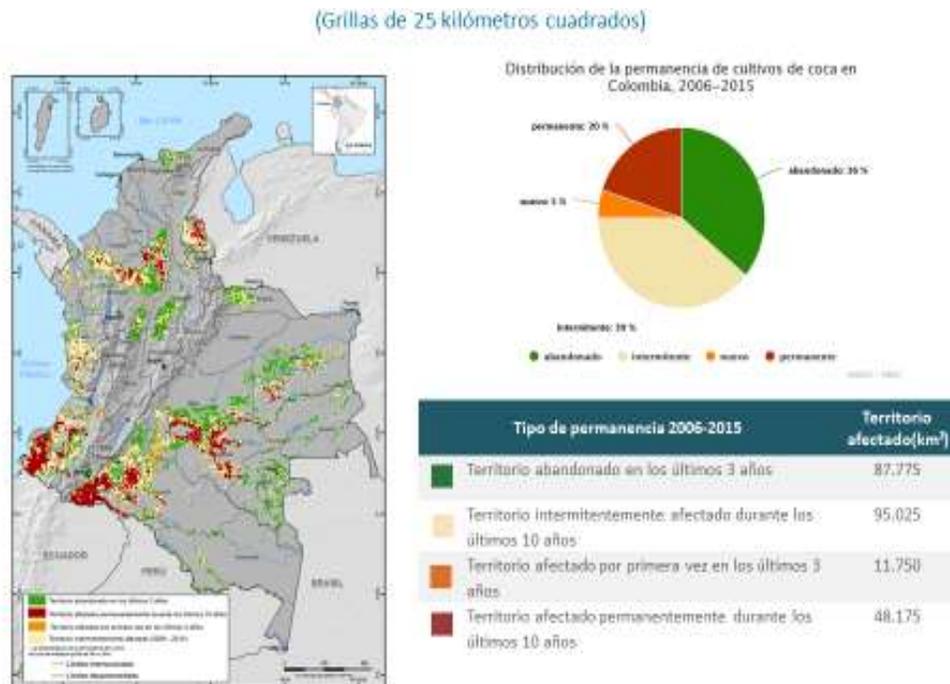
Fuente: Adaptado por ODC del Censo de Cultivos de Coca. Gobierno de Colombia y SIMCI

Con el análisis de permanencia que realiza la UNODC-SIMCI, se reporta que el 22% del territorio nacional ha presentado cultivos en forma permanente durante los últimos 10 años, mostrando un aumento respecto al 2% detectado en 2015. El 79% de los cultivos de coca en 2016 (115.684 ha) se localiza en territorios catalogados como permanentemente afectados.

El 36% de los territorios ha tenido un comportamiento intermitente durante los últimos 10 años, es decir, áreas donde los cultivos de coca aparecen y desaparecen. El 37% no ha presentado cultivos de coca en los últimos tres años y el 5% corresponde a nuevas áreas con cultivos de coca, es decir, zonas de expansión.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

Grafica 3. Distribución regional de la presencia de cultivos de coca 2007 – 2016



Concentración e incremento en 5 departamentos (81%): Nariño, Putumayo, N. Santander, Cauca, Caquetá.

### 2.1.2 Precios y Mercado de la hoja de Coca.

La siembra, producción y comercialización de droga requiere de diversas actividades, actores y organizaciones, con márgenes de utilidad y un sistema de incentivos para continuar en el negocio.

En la fase primaria de producción los cultivadores -que en su mayoría son campesinos- no tienen influencia ni en el mercado ni en los precios. En algunas zonas los grupos armados al margen de la ley y las organizaciones dedicadas a la producción de drogas imponen reglas de juego que regulan el mercado. Los productores agropecuarios tienden a tener una baja participación en los procesos de transformación y, por lo tanto, bajos niveles de rentabilidad frente a otros agentes de mercado.

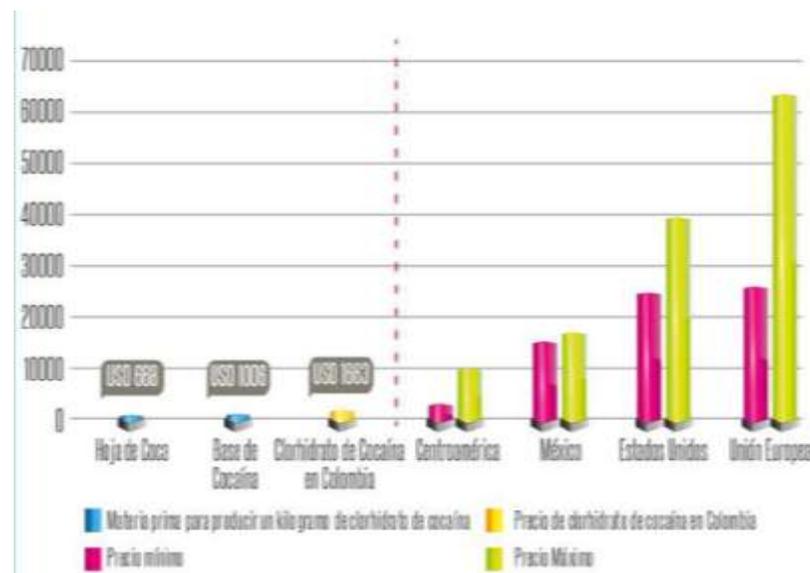
Si se analiza el mercado global de la droga, los cultivadores solo reciben el 1,4% de los ingresos totales de la cocaína de todos los niveles del tráfico, y en la cadena del negocio son los más vulnerables. Se esperaría que los esfuerzos de lucha en esta fase de la

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

cadena reduzcan los suministros e incrementen los precios de la droga. Sin embargo, se observa que las ganancias del negocio del narcotráfico permiten sostenerlo y crear alternativas de choque con alto grado de adaptabilidad, por lo que es importante reconocer las vulnerabilidades estratégicas en la lucha contra la producción y el tráfico de drogas.

El reporte sobre los precios de la hoja de coca y sus derivados muestra para 2016 reducción en los montos pagados por la hoja de coca, pasta y base de cocaína, y un incremento en los precios de clorhidrato de cocaína. En relación con la hoja de coca, a pesar de la disminución en el precio en 2016, se ha mantenido en niveles altos en los dos últimos años.

*Grafica 4 Relación entre el precio en sitios de producción pagado por un kilogramo de cocaína en Colombia vs. Precios internacionales.*



*Fuente. Observatorio de Drogas de Colombia 2015, a partir de datos Informe Mundial de Drogas de la UNODC, Policía Antinarcóticos, Interpol y DEA.*

El precio pagado por la hoja de coca requerida para producir un kilogramo de clorhidrato de cocaína es de US\$ 668, y de base de cocaína, de alrededor de US\$ 1.006. Los precios de la cocaína en Colombia están alrededor de US\$ 1.633 el kilogramo, pero cuando esta llega a los mercados de consumo al por mayor, los precios cambian sustancialmente y oscilan entre US\$ 24.000 y US\$ 39.000 cuando llega a los Estados

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

Unidos de América, y entre US\$ 25.700 y US\$ 63.400 en el mercado europeo. Cuando este producto llega a las calles de los diferentes países los precios se incrementan de manera sustancial debido a los mecanismos de adulteración y dosificación, generando una alta rentabilidad.

**2.1.3 Producción.** En la actualidad se observan algunos cambios en los procesos de producción y mercados:

- **La estructura de producción se está transformando mediante procesos más industrializados.** En 2005 solo un tercio de los cocaleros vendía la hoja de coca a los intermediarios, mientras que dos tercios de los cultivadores de coca la procesaban. En 2015 esto cambia y el 64% de los productores campesinos venden la hoja de coca a un intermediario para su procesamiento. La estrategia actual de las redes criminales es la realización directa de los procesos industriales de producción para mayor control sobre la calidad y la homogeneidad.
- **Estructuras especializadas e interrelacionadas para favorecer la producción de droga.** Según un estudio liderado por el MJD con la Fuerza Pública y la FGN, y con el apoyo de la UNODC, se encontró que existen complejos de producción con diversas infraestructuras interconectadas, que tienen como fin la producción de clorhidrato de cocaína. Se encuentran diferentes tipos de laboratorios a lo largo del territorio nacional, cuyo tamaño varía de acuerdo con la región y cantidad de droga que se produzca.
- **La producción de base de cocaína no siempre se transforma en clorhidrato de cocaína en Colombia.** Una estrategia empleada por los traficantes para obtener un producto de mejor calidad y más homogéneo es la fabricación de base de cocaína con mayor control sobre el proceso de extracción de alcaloides de cocaína. En el proceso se eliminan las impurezas de la pasta base de cocaína con permanganato de potasio, dando como resultado un producto de mejor calidad. Por información de la Fuerza Pública, se conoce que parte de la producción de base de cocaína se envía a otros países que estarían efectuando el proceso de refinación a clorhidrato de cocaína.
- **Ingresos de los productores agropecuarios con coca.** En 2016 el MJD y UNODC-SIMCI estimaron, con base en los estudios de productividad, costos e ingresos, que los productores agropecuarios de coca percibirían como ingresos potenciales US\$ 559 millones por el aumento de las cantidades producidas. En promedio, una

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

unidad productora agropecuaria de coca podría percibir al año alrededor de \$ 13.657.000 por hectárea en 2016 (US\$ 4.500/ha/año) sin descontar los costos asociados a su producción. Los costos de sostenimiento oscilan alrededor de \$ 714.000 por hectárea al año (US\$ 234/ha/año), caracterizados por un menor uso de agroquímicos en relación con años anteriores.

- **Incremento en el número de hogares que siembran hoja de coca.** En el año 2016 alrededor de 106.900 hogares con un promedio de cinco personas percibieron ingresos por actividades de producción. Cada integrante del hogar podría recibir alrededor de US\$ 960 al año.
- **Promedio de tamaño de lotes de coca.** En promedio, el tamaño de los lotes de coca es de 0,96 ha a nivel nacional. Para los lotes pequeños son las propias familias las encargadas de llevar a cabo las labores de sostenimiento y cosecha.

La reactivación se presenta con mayor fuerza en territorios donde se han integrado diferentes eslabones de la cadena de producción, transformación y tráfico; donde no existen grupos hegemónicos que controlan el territorio, en particular el control de las FARC-EP; en territorios asociados a zonas de frontera o corredores de salida de droga, y en territorios donde persiste el problema por más de 10 años.

## 2.2. Cultivos de amapola.

Colombia no cuenta con sistemas de monitoreo que permitan realizar un seguimiento más preciso sobre las tendencias y dinámicas en esta materia. La información de cultivos de amapola en el territorio es reportada por la Policía Nacional, Dirección de Antinarcóticos, a partir de reconocimientos aéreos.

La amapola, de la cual se extrae el opio y sus derivados, proviene históricamente de los países asiáticos, destacándose Afganistán y los países del ‘Triángulo de Oro’ (Myanmar, Laos y Tailandia). En las Américas se reportan cultivos en México, Colombia y Guatemala.

Según el Informe Mundial de Drogas 2017 de UNODC, los cultivos mundiales en 2016 ascendían a 252.000 hectáreas sembradas, con una producción estimada en 4.800 toneladas de opio seco. México y Colombia participaron con el 4% de los cultivos mundiales y el 3% de la producción mundial de opio

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

*Tabla 2. Detección de cultivos de amapola 2016*

Departamento	Número de hectáreas
Cauca	162
Nariño	300
<b>Total</b>	<b>462</b>

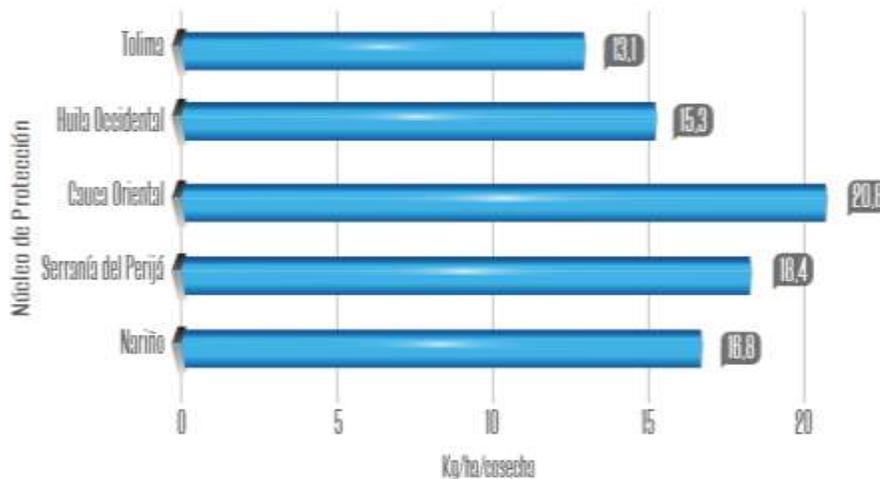
*Fuente. Policía Nacional – Dirección de Antinarcoóticos.*

Los cultivos de amapola en el país se caracterizan por la siembra en lotes pequeños o minifundios, en un rango de 1.100 a 3.600 msnm y se cultivan principalmente en las laderas de las montañas. Las mayores densidades de siembra se presentan en los departamentos de Huila, Tolima, Cauca y Nariño; en Cesar y La Guajira se cultiva en cantidades menores. Con el reporte de la Policía Antinarcoóticos se puede determinar una reducción importante entre 2001 y 2013, al pasar de 4.273 ha a 298 ha, con una disminución del 93% respecto del año inicial de registro. Para 2016 la Dirección de Antinarcoóticos de la Policía Nacional reportó 462 ha cultivadas. La mayor parte de cultivos de amapola se encuentran en Nariño y Cauca, pero no se hicieron reconocimientos en otras zonas del país como Huila, Tolima y Cesar, que tenían presencia de cultivos en años anteriores.

En el proceso de transformación se requieren 24 kg de látex de amapola (equivalentes a 8 kg de opio secado al horno) para producir un kilogramo de heroína pura (datos reportados por estudios realizados por el Gobierno de los Estados Unidos de América). En Colombia se presentan dos cosechas al año, a excepción de Nariño, que registra solo una al año.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

Grafica 2. Rendimiento por hectárea de opio secado al horno



Fuente: Datos del Gobierno de los estados Unidos: Nariño (2010), Cauca (2009); Huila, Serranía del Perijá y Tolima (2004).

Teniendo en cuenta las 462 hectáreas detectadas por la Policía Nacional en 2016 y los rendimientos por hectárea de opio secado al horno reportados por el Gobierno de los Estados Unidos, se estima que en Colombia se produjeron alrededor de 17 tm de opio secado al horno, que representan alrededor de 2,1 tm de heroína. En el ámbito mundial se calcula que la producción potencial de opio secado al horno en 2016 está alrededor de 6.380 tm, que representan una producción estimada de 448 tm.

### 2.3 Cultivos de Marihuana.

Las condiciones de siembra para el cultivo de marihuana en Colombia se encuentran entre los 50 y 2.000 msnm. Las principales zonas de siembra están ubicadas en los departamentos de Magdalena, Tolima, Cauca, Meta y Guaviare.

La detección de cultivos de marihuana en Colombia es efectuada por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional mediante reconocimientos aéreos en helicópteros, utilizando GPS para georreferenciar las áreas afectadas, y la toma de registro fotográfico para posteriormente, a través de técnicas de fotointerpretación, establecer el área cultivada en hectáreas. Por condiciones climáticas no es posible identificar y cuantificar el total de los cultivos de marihuana en todo el territorio nacional. A diciembre de 2016 se habían detectado las áreas descritas en la siguiente tabla:

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

Tabla 2. Detección de cultivos de cannabis 2016.

Departamento	Área (hectáreas)
Cauca	69
Magdalena	11
Meta	9
Nariño	6
<b>Total</b>	<b>95</b>

Fuente: Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos. 2016.

La densidad de siembra de las plantas de cannabis depende de la calidad de la semilla, sistema de siembra, disponibilidad de riego y tipo de suelo. Se estima que en una hectárea se podrían cultivar aproximadamente 25.000 plantas a una distancia de 50 centímetros por 80 surcos. La producción de hoja seca de marihuana (libre de humedad) por hectárea se estima en 1.600 kilos, con un porcentaje de humedad del 20%<sup>6</sup>

### 3. Acciones del Gobierno para reducir los cultivos ilícitos.

El tema de los cultivos ilícitos reviste tal grado de complejidad que una sola medida o estrategia no contribuye a su reducción. La apuesta actual es tener una visión integral, objetiva y estratégica, construida con aportes de todos los actores del Gobierno para afrontarlo. Todos los debates internos que se puedan suscitar en relación con las cifras o las hectáreas sembradas nos alejan de los temas realmente importantes, como el rezago de los territorios y comunidades afectadas por los cultivos ilícitos y el potencial que tienen para la economía del país.

En la actualidad hay expectativa porque las regiones que han sido afectadas durante varias décadas por la problemática de las drogas podrían ser territorios de paz y

<sup>6</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Marihuana-Cannabis. En <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03132015-marihuana-cannabis-aspectos-toxicologicos-sociales-terapeuticos.pdf>. Págs., 108-110. Consultado el 12/08/2016.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

desarrollo e integrarse al circuito económico del país para que su población y las nuevas generaciones puedan tener mejores niveles de bienestar y mayores oportunidades de vida.

Lo anterior es consecuente con los compromisos que asumió Colombia en la Ungass 2016 y con los pronunciamientos sobre la necesidad de generar un cambio profundo en la política de drogas.

En concordancia, el Gobierno Nacional propuso tres objetivos fundamentales:

- Incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas mediante el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y de seguridad de los territorios y su población.
- Atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo humano.
- Reducir el delito asociado al narcotráfico orientando los esfuerzos del Estado hacia la lucha contra los eslabones intermedios y superiores de esta cadena, que son los principales beneficiarios de las utilidades del mercado de las drogas y los generadores de violencia, corrupción y vulnerabilidad social.

Este es un momento coyuntural para un país como Colombia, que tiene la necesidad de crear un frente común con una visión integral y articulada para solucionar las causas del problema, sin olvidar el papel fundamental de la participación ciudadana en la construcción y apropiación de la política, así como el control social para cerrar las brechas que dan cabida a la aparición de distintos fenómenos de ilegalidad.

La estrategia contra los cultivos ilícitos y la producción de droga incluye una serie de *medidas que comprenden la sustitución voluntaria*, los programas de desarrollo del territorio (entre los que está el desarrollo alternativo) y la erradicación manual forzosa. Para interrumpir la cadena de producción y comercialización se llevan a cabo esfuerzos de control e interdicción por parte de las autoridades. El reto para el Gobierno colombiano está en superar las señales de resistencia a las acciones de control.

La sustitución voluntaria se realiza en concertación con las comunidades, las cuales toman la determinación de eliminar los cultivos ilícitos y se vinculan a programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo. Contempla un acuerdo colectivo, que

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

expresa la voluntad política de la comunidad de nivel regional, municipal o departamental de vincularse al proceso de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Se busca garantizar sostenibilidad en esta intervención, incluyendo a las comunidades en la formulación de las estrategias productivas, de fortalecimiento social, de producción sostenible y de construcción de confianza, permitiendo y facilitando la inclusión como miembros de una sociedad, como ciudadanos con derechos y con deberes.

En forma previa a la nueva política de control de cultivos ilícitos que se derivaría del punto 4 del Acuerdo Final, se suscribió un acuerdo entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional para poner en marcha un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el municipio de Briceño (Antioquia). Esta iniciativa se inició el 10 de junio de 2016 con el objetivo de fortalecer el proyecto piloto de desminado humanitario que se adelantaba en la vereda El Orejón de ese mismo municipio. La intervención integral inicialmente realizada ha beneficiado a 1.137 veredas y aspira a eliminar alrededor de 954 ha de coca identificadas en el área de intervención.

Para 2017 el Gobierno Nacional se fijó como meta adelantar la erradicación manual de 50 mil hectáreas de cultivos de coca y de manera simultánea promover en otras 50 mil hectáreas la erradicación voluntaria mediante la sustitución de los cultivos de coca. Esta estrategia requiere además una inversión complementaria para reducir las vulnerabilidades en los territorios afectados por este problema. Poder ingresar a estas zonas donde por años ha gravitado la coca, la minería ilegal, el tráfico de armas y muchos otros fenómenos criminales, permitirá la concentración de esfuerzos sobre las organizaciones criminales persistentes y sus infraestructuras de extracción y refinamiento de drogas, al tiempo que buscará brindar a las comunidades oportunidades para transformar sus territorios.

#### **4. Arquitectura institucional para apoyar la transformación de los territorios afectados por cultivos ilícitos.**

Conforman la nueva arquitectura institucional la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto; la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Agencia Nacional de Sustitución de Tierras (ANT), las cuales fueron creadas para contribuir con la transformación del sector rural en el país y, en particular, con el desarrollo de los territorios afectados por los cultivos ilícitos, trabajando de manera articulada y abriendo un amplio camino a los procesos de participación.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), tiene entre sus funciones asesorar en el diseño y coordinación de las acciones relacionadas con la formulación, estructuración y desarrollo de programas para la sustitución de cultivos; apoyar el diseño de estrategias nacionales para la ejecución de programas relacionados con la sustitución de cultivos, y coordinar con los diferentes ministerios y departamentos administrativos la implementación de los programas y proyectos relacionados con la sustitución de cultivos.

La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, que pertenece a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, es la encargada de coordinar la construcción e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos ilícitos y que se comprometan de manera voluntaria a la sustitución de dichos cultivos, la no resiembra, ni a estar involucrados en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) (adscrita al Ministerio de Agricultura), a partir de la necesidad de la implementación del punto 1 y parte del punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, tiene por objeto: “coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, mediante la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país”.

La gestión de la ART está enmarcada en 16 regiones que abarcan aproximadamente 190 municipios ubicados en 19 departamentos, los cuales cumplen los cuatro criterios definidos en el Acuerdo Final para la priorización de territorios PRT: alta incidencia del conflicto armado, baja presencia institucional, alta presencia de economías ilegales y altos índices de pobreza multidimensional.

Para este enfoque de transformación territorial se crearon los programas PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial) y PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito), con los que se busca sentar las bases para cambios estructurales del campo y crear condiciones de bienestar para la población rural y, en particular, para los territorios afectados por los cultivos ilícitos. La

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

priorización se realiza sobre los territorios más afectados por el conflicto y las zonas con altos niveles de pobreza y necesidades insatisfechas.

La ART se encarga de coordinar la construcción e implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), instrumento para ejecutar de manera prioritaria y con mayor celeridad la Reforma Rural Integral (RRI) en 190 municipios de 16 regiones declarados como prioritarios en el marco del posconflicto por contar con índices de conflicto armado, pobreza, debilidad institucional y presencia de cultivos ilícitos.

También se creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT) el 7 de diciembre de 2015 mediante el Decreto 2363 (adscrita al Ministerio de Agricultura), con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad, y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. Su labor es garantizar el acceso a la tierra para los campesinos, formalizar la propiedad y garantizar un uso adecuado en el cumplimiento de la función social de la tierra.

### **CAPÍTULO III**

#### **Tendencias en la judicialización por el delito de Conservación o Financiación de Plantaciones**

De acuerdo con el Reporte de Drogas 2016<sup>7</sup>, en Colombia hay una importante tendencia hacia la criminalización de las diferentes fases de la cadena de drogas (cultivo, producción, distribución, comercialización e incluso consumo). Esto ha generado un aumento en las penas y en el número de conductas tipificadas relacionadas con drogas, como se evidencia en las diferentes reformas realizadas a la normatividad penal colombiana en los últimos años. Es así como, dentro del marco jurídico vigente, el artículo 375 de la Ley 599 de 2000<sup>8</sup>, penaliza las conductas de

---

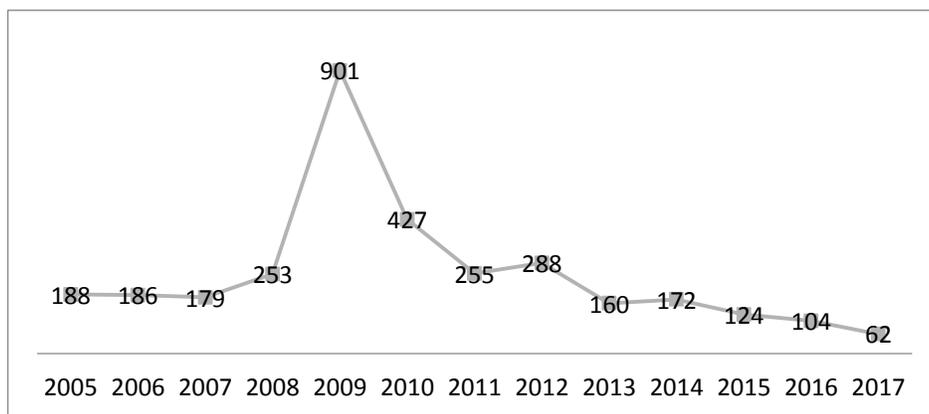
<sup>7</sup> [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016\\_reporte\\_drogas\\_colombia\\_2016.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf).

<sup>8</sup> De acuerdo con el artículo 375 del Código Penal “El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

conservación o financiación de plantaciones o semillas con penas que oscilan entre 5.3 años y 18 años. Sin embargo, a pesar de las penas impuestas para esta actividad, el encarcelamiento no ha tenido un impacto notorio en la reducción de los cultivos ilícitos, pero sí ha afectado a uno de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como son los pequeños cultivadores. Frente a esto, es importante conocer algunas tendencias en la judicialización de este delito:

*Capturas por el delito de Conservación o financiación de plantaciones. 2005-2017*



Fuente: Siedco - Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho.  
\* Corte a diciembre de 2017

El comportamiento de las capturas por el delito de Conservación y financiación de plantaciones del año 2005 a 2017, muestra que para el año 2009 se presentó un alza considerable comparada con los otros años, tendencia que disminuyó notablemente en los años posteriores. Si bien no se tiene certeza sobre la causa de este aumento, por lo regular estos picos responden a políticas coyunturales que a un verdadero aumento en la comisión del delito. Para el año 2017, se realizaron 62 capturas por este delito a nivel nacional.

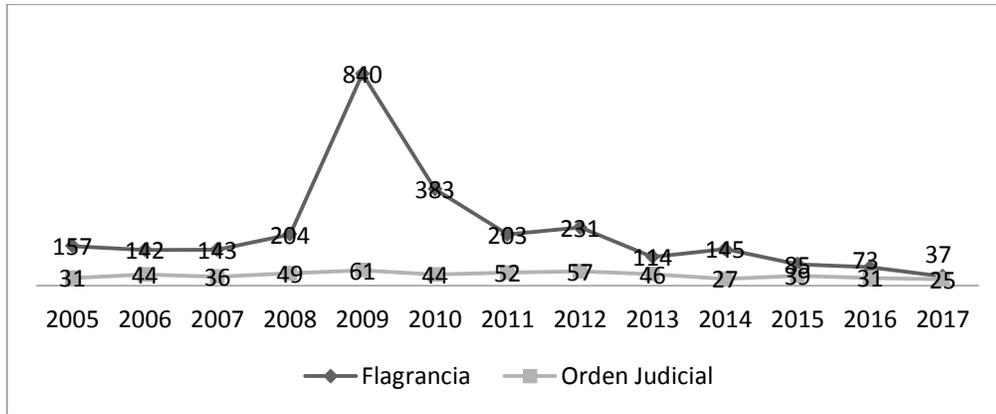
prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) 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.”.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

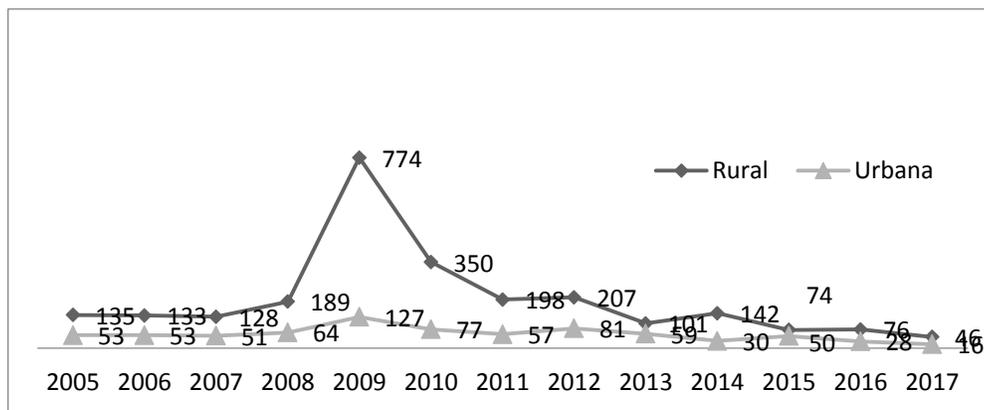
*Capturas por Conservación y financiación de Plantaciones por circunstancia. Año 2017*



Fuente: Siedco - Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho.  
\* Corte a diciembre 2017.

Las capturas por el delito de Conservación y financiación de plantaciones desde el año 2005, se han caracterizado porque se realizan principalmente en flagrancia, es decir sin que haya una investigación previa sobre el posible delito que se ha cometido, que derive en una orden judicial. Sin embargo, se observa que esta tendencia viene disminuyendo, ya que para el año 2012 del total de capturas (288), el 80% (231) correspondían a capturas en flagrancia, mientras que para el 2017 del total de capturas (62), el 60% (37) corresponden a esta modalidad.

*Capturas por Conservación y financiación de plantaciones por zona. Año 2017*



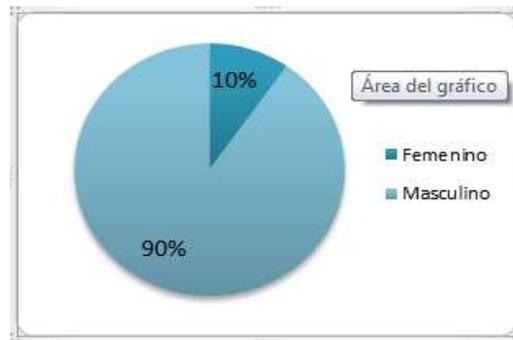
Fuente: Siedco - Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho. 2017

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

Por otra parte, la mayoría de capturas para este delito se realizan en zona rural, lo que es coherente con la misma naturaleza del delito y con la lógica de la captura en flagrancia. Para el año 2017, el 74% de las capturas se realizaron en zona rural, mientras que el 26%, se realizaron en zona urbana.

Por otra parte, del total de personas capturadas en el 2017 por el delito de Conservación y Financiación de Plantaciones (62), el 90% son hombres (56) y el 10% (6) son mujeres.

*Capturas por Conservación o financiación de plantaciones por género. Año 2017*

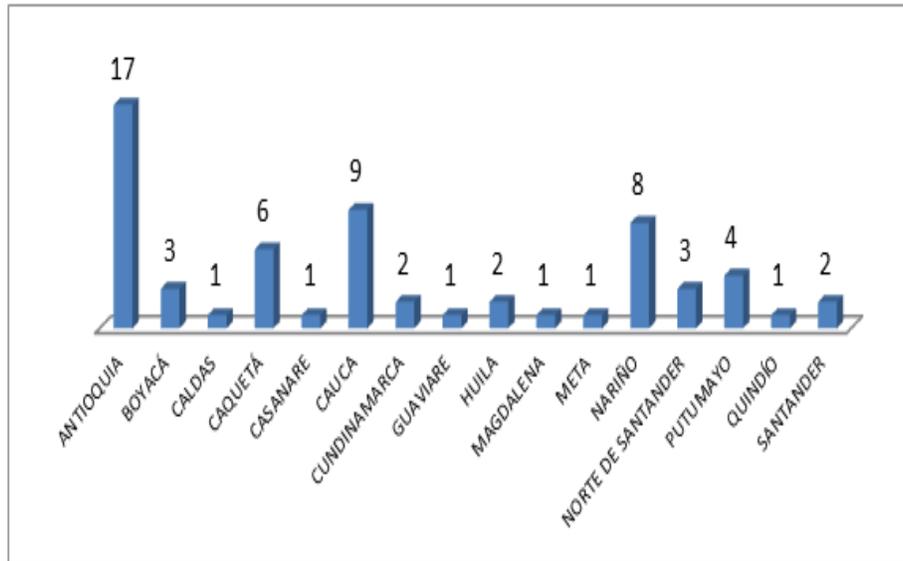


Fuente: Siedco- Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho.

Analizando las capturas por departamento, se tiene que el mayor número de capturas por este delito en el 2017 se realizaron en Antioquia (17), seguido por Cauca (9), Nariño (8), y Caquetá (6). Al comparar estos resultados con el censo de cultivos de coca del 2016, se tiene que la mayor parte de las capturas se realizan en las zonas donde históricamente han existido cultivos ilícitos y presencia de grupos al margen de la ley.

*Capturas por Conservación y financiación de plantaciones, Art (375. C.P), por departamento. Año 2017*

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

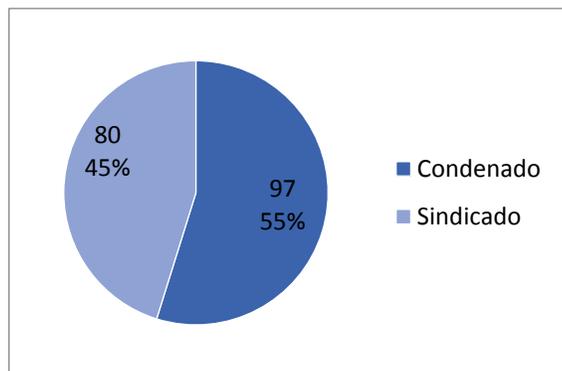


Fuente: Siedco - Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho.

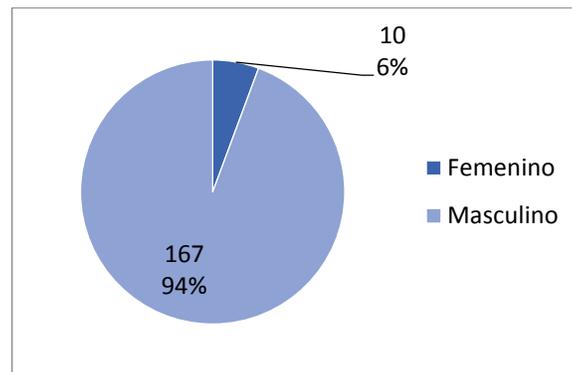
**1. Población carcelaria por el delito de Conservación o Financiación de Plantaciones.**

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la población carcelaria por el delito de Conservación o financiación de plantaciones, a enero de 2018, es de 255 personas, de las cuales **177** están por el delito de Conservación sin concurso alguno con otras modalidades delictivas; de estos, 80 están sindicados (45%) y 97 condenados (55%) y 10 son mujeres (6%) y 167 son hombres (94%).

*Población Carcelaria por Conservación o financiación del Plantaciones por género y situación jurídica. Enero 2018.*

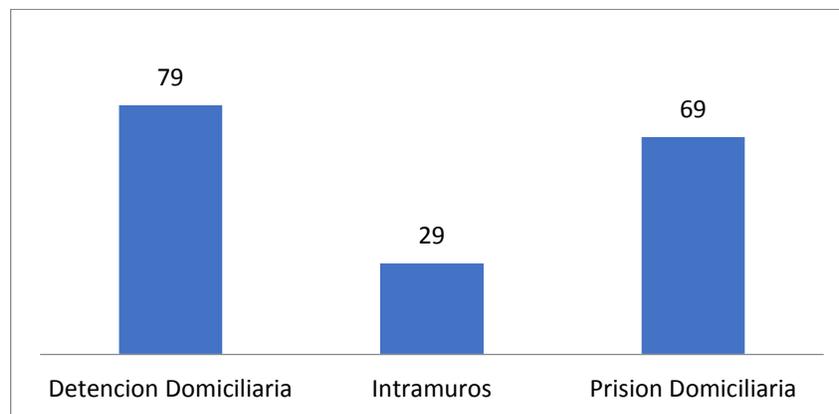


Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.



Fuente: Sistema Misional del INPEC – SISPEEC Web. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho

## 2. Población Carcelaria por tipo de medida por el delito de Conservación y Financiación de Plantaciones. Enero 2018



Fuente: Sistema Misional del INPEC – SISPEEC Web. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho

De las 177 personas que están sindicadas o condenadas por el delito de Conservación sin concurso alguno con otras modalidades delictivas, 29 se encuentran intramuros (en un establecimiento carcelario), 79 con detención domiciliaria y 69 con prisión domiciliaria.

De acuerdo con las anteriores cifras, se concluye que el delito de conservación o financiación de plantaciones, tiene un impacto bajo en el número de la población carcelaria sindicada o condenada por delitos de drogas.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

### **3. La utilización del derecho penal y la población carcelaria por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000.**

La respuesta de la política criminal del Estado al delito de cultivo de plantaciones ilícitas ha sido la utilización del derecho penal y la prisión como herramientas de persecución y sanción. Dentro del marco jurídico vigente, el artículo 375 de la Ley 599 de 2000<sup>9</sup>, penaliza las conductas de conservación o financiación de plantaciones o semillas con penas que oscilan entre un mínimo de 5.3 años y un máximo de 18 años. Así mismo, de acuerdo al tipo penal, las conductas asociadas al pequeño cultivador, van desde la siembra hasta la recolección y responden a las siguientes categorías: (i) El cultivo; (ii) La siembra; (iii) El mantenimiento, el cuidado y vigilancia del cultivo; (iv) la financiación del cultivo; (v) Las labores domésticas; y (vi) La recolección de la cosecha.

## **CAPÍTULO IV**

### **Tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores.**

#### **1. Conceptualización y delimitación de los sujetos y actividades que intervienen en la cadena de cultivos ilícitos.**

De acuerdo con los verbos rectores propuestos para la reforma del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 (conservación o financiación de plantaciones), se podrían incluir dentro del tratamiento penal diferenciado los siguientes sujetos:

**Pequeño cultivador y amediero.** Teniendo en cuenta que en el ordenamiento jurídico no existe un instrumento normativo que delimite la actividad de cultivo de plantaciones ilícitas y establezca la extensión de tierra que permita identificar al pequeño cultivador y amediero, la ley pretende categorizar y definir los sujetos

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 375 del Código Penal “El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

intervinientes en las fases de la cadena del cultivo y fijar algunos requisitos especiales para que los sujetos intervinientes en la cadena del cultivo a pequeña escala, puedan acceder a los beneficios previstos.

El proyecto de ley cobija a aquellas personas responsables de la conducta delictiva prevista en el inciso 1 del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 que a la entrada en vigencia de la ley no estén siendo procesados o que se encuentren procesados o condenados por el mencionado delito, a condición de que los pequeños cultivadores y amedieros se acojan al Programa de Sustitución de Cultivos ilícitos (PNIS). No podrán beneficiarse del tratamiento penal diferenciado establecido en la presente ley, miembros de organizaciones criminales; combatientes de grupos armados al margen de la ley; agentes del Estado, o terceros que hayan cometido la conducta delictiva descrita en el inciso 1 del artículo 375 del Código Penal y no correspondan a la definición legal de pequeño cultivador o amediero.

**Alcance de la Actividad de Cultivo, Conservación o Financiación.** El alcance de la actividad de cultivo, conservación o financiación, que da lugar al tratamiento penal diferenciado, no cobija a miembros de organizaciones criminales o terceros sin relación con el respectivo predio o cultivo, y a las actividades de procesamiento del producto obtenido de la plantación ilícita con el fin de obtener una sustancia psicoactiva.

La actividad de financiar no solo debe entenderse como el patrocinio económico que hace un tercero al cultivo, sino también como la financiación que hace el cultivador de su propio cultivo.

## **2. Aplicación al Tratamiento Penal Diferenciado.**

A continuación se señalan los criterios establecidos para dar aplicación al tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores o amedieros que no han sido procesados o judicializados, procesados y condenados.

**2.1 Acceso al Tratamiento Penal Diferenciado.** Los pequeños cultivadores y amedieros se deberán acoger al Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) para acceder al tratamiento penal diferenciado. Para ello, tendrán un término de un (1) año a partir de la suscripción del acuerdo colectivo de sustitución de cultivos ilícitos.

Si bien el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación el Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera sugería un término de 1 (año) a partir de entrada en vigencia de la nueva ley para vincularse al tratamiento penal diferenciado, con el objetivo de garantizar la mayor cobertura posible del programa se fijo el término

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

en un (1) año a partir de la suscripción del acuerdo colectivo de sustitución de cultivos ilícitos, en razón de que el Estado no puede, en la actualidad, llevar el programa de sustitución simultáneamente a todos los territorios afectados con la problemática.

No se podrá acceder al tratamiento penal diferenciado, cuando exista concurso entre la conducta de conservación y financiación y otros delitos, salvo cuando se trate del delito de destinación ilícita de inmuebles del artículo 377 de la Ley 599 de 2000.

**2.2 Renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o extinción de la pena- Procedimiento Aplicable.** Para que se adelante la renuncia, siempre será necesario la existencia de un acto administrativo proferido por la entidad encargada del PNIS, que declare la calidad de beneficiario del programa a quien haya sido identificado como cultivador o amediero y haya formalizado el compromiso irrevocable de renuncia a cultivar o mantener los cultivos ilícitos.

Cuando se trate de cultivadores o amedieros *no procesados o judicializados*, el compromiso de renuncia enunciado incluirá la aceptación de un periodo de verificación durante el término de dos (2) años por parte de la entidad encargada del PNIS. Verificado el cumplimiento satisfactorio del compromiso en el término previsto, la Fiscalía General de la Nación adelantará la renuncia al ejercicio de la acción penal.

*Frente a los procesados*, la Fiscalía General de la Nación adoptará la decisión de suspender el procedimiento penal hasta por dos (2) años, previo control de legalidad del juez de garantías. Verificado el cumplimiento satisfactorio del compromiso en el término de suspensión previsto, la Fiscalía General de la Nación solicitará ante el juez competente la preclusión del caso.

Finalmente, *frente a los condenados* se suspenderá de manera transitoria y condicionada la ejecución de la pena hasta por dos (2) años. Verificado el cumplimiento satisfactorio del compromiso en el término de suspensión previsto, el juez de competente declarará la extinción de la pena.

**2.3 Efectos del tratamiento penal diferenciado.** Además de la renuncia especial consagrada en el texto constitucional, traerá como efectos *la imposibilidad de decretar medidas cautelares y adelantar procesos de extinción de dominio sobre los bienes relacionados con los hechos constitutivos del delito del artículo 375*, siempre que se trate de un pequeño cultivador o amediero y que los bienes no pertenezcan a organizaciones criminales.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

**2.4 Incumplimiento.** El incumplimiento de los compromisos adquiridos con el PNIS para la procedencia de la renuncia al ejercicio de la acción penal, traerá como consecuencia la revocatoria del tratamiento penal diferencial y la imposibilidad acogerse nuevamente al PNIS. Si el incumplimiento proviene de procesados o condenados, se reanudará la acción penal o el cumplimiento de la pena conforme a las disposiciones de las leyes 599 y 906.

**2.5 Beneficios.** Se otorgan beneficios a quien se acoja el tratamiento penal diferenciado, en materia de extinción de dominio. Estos beneficios se aplican a través de distintos mecanismos jurídicos, así: (i) si el proceso de extinción de dominio no se ha abierto o está en curso, o (ii) ya se cerró. (i) En los procesos de extinción de dominio que no han iniciado o están en curso. No se aplicarán medidas cautelares (embargo y anotación en folios de matrícula inmobiliaria) y se archivarán procesos adelantados, devolviendo el bien afectado a quien resulte favorecido con el tratamiento penal diferenciado, siempre que se trate de pequeños cultivadores con relación jurídica formal o precaria con los bienes y éstos no pertenezcan a organizaciones criminales. (ii) En los procesos de extinción de dominio en que existe sentencia en firme, el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO) de la Fiscalía General de la Nación destinará el bien al PNIS.

**2.6 Jurisdicción.** La conducta de conservación y financiación de plantaciones ilícitas, cuando es cometida por el pequeño cultivador que cobija la presente ley, estará sometida a la competencia de la *justicia ordinaria* en el marco de la renuncia al ejercicio de la acción penal, a la extinción de la acción penal y extinción de la sanción penal incorporada en la Constitución Política a través del artículo 5 del acto legislativo 01 de 2017, el cual advierte la necesidad de diferenciar en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria investigar y juzgar la conducta delictiva cometida por los pequeños cultivadores.

## CAPÍTULO V

### **Modificación del tipo penal de Conservación o financiación de plantaciones, artículo 375 del Código Penal vigente, Ley 599 de 2000.**

El proyecto propone una modificación al tipo penal de conservación o financiación de plantaciones, contenido en el artículo 375 del Capítulo II del Título XIII del Libro Segundo Código Penal vigente, Ley 599 de 2000.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

El artículo 375 de la Ley 599 de 2000, tipifica el delito de conservación o financiación de plantaciones, pero carece de un desarrollo jurídico que propugne un tratamiento penal diferenciado a los distintos intervinientes en el delito, como se observa a continuación.

*(...) Artículo 375 Ley 599 de 2000 (Código Penal) FINANCIACION DE PLANTACIONES. El que sin permiso de autoridad competente **cultive, conserve o financie** plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).*

*(...) Si la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) 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. (...)*

Actualmente este artículo contiene dos hipótesis de relevancia para el derecho penal, ubicadas en los dos primeros incisos de la redacción vigente.

- En el primer inciso, el objeto de las conductas punibles son plantaciones y semillas en una cantidad mayor a la del segundo inciso: “de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas”;
- En el segundo inciso, el objeto de las conductas es un rango de plantas, igualmente mencionadas en el inciso anterior: “la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100)”.

Como se puede notar, las dos hipótesis que contiene la legislación vigente se diferencian en el objeto de la conducta, mientras que comparten los mismos verbos rectores.

La propuesta de modificación consiste en mantener los verbos rectores que configuran la conducta punible en la actualidad, se establecen cuatro hipótesis delictivas en las que se diferencia por el modo de ejecución. Así:

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

**Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones.** *El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de las que se puedan producir cocaína, marihuana, morfina y heroína, o cualquiera otra droga que produzca dependencia, en áreas cuyo tamaño se encuentre entre 18 mts<sup>2</sup> y 1.78 ha para la coca; 19 y 84 mt<sup>2</sup> para el cannabis, o 0.8 y 3.480 mt<sup>2</sup> para la amapola, o más de 1 kg de semillas de dichas plantas incurrirá en prisión de 48 a 84 meses y multa de Diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.(...)*

*Si el área del cultivo o la conservación de las plantaciones supera los límites del inciso anterior; incurrirá en prisión de 96 a 216 meses y multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)*

*El que reciba beneficios administrativos del PNIS derivados de la sustitución de cultivos ilícitos e incumpla las obligaciones adquiridas en el acta de compromiso o en el documento que haga sus veces incurrirá en prisión de 96 a 216 meses y multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...). Si se trata de la financiación de plantaciones en extensión que excediere los límites máximos previstos en el inciso 1 del presente artículo, la pena será de 108 meses a 216 meses de prisión y la multa de dos mil (2000) a cinco mil (5000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*El cultivo, conservación y financiación del cannabis no será punible cuando se haga con fines médicos o científicos, siempre y cuando quien realice estas actividades haya obtenido las licencias correspondientes de acuerdo con la ley.*

La primera hipótesis busca penalizar la conducta de los cultivadores que no se vinculen al PNIS, pero cuya área de cultivo corresponda a la delimitada para un pequeño cultivador.

La segunda hipótesis está dirigida a la criminalización de quienes conservan o cultivan plantaciones de mayor extensión a las descritas en el inciso 1 del artículo 375; la pena aumenta en función de que el área de cultivo no corresponde a la delimitada para el pequeño cultivador.

La tercera hipótesis procura castigar la conducta de las personas que se comprometieron a la erradicación de cultivos ilícitos, recibieron beneficios administrativos e incumplieron de manera injustificada los compromisos adquiridos, en especial los relacionados con la no resiembra. Se aumenta la pena con respecto al

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

primer inciso, ya que se torna más reprochable la conducta puesto que se está generando una afectación al erario a cambio de nada y se rompe el convenio celebrado, con la consiguiente afectación a la confianza que debe generar el programa de sustitución de cultivos ilícitos.

Las penas de la segunda y tercera hipótesis son iguales en virtud de que son conductas equiparables. En el primer supuesto, se castiga al cultivador que no buscó vincularse al PNIS y cuya área de cultivo supera la determinada para el pequeño cultivador. En cambio, la hipótesis del tercer inciso busca sancionar la conducta del pequeño cultivador que se vinculó al programa, recibió los beneficios destinados para sustituir, y sin justificación alguna, resembró cultivos ilícitos. De esta forma, la ley prevé una diferenciación tajante entre las personas que se vinculan al PNIS y cumplen todos los beneficios relacionados con la sustitución de cultivos ilícitos, para quienes se extingue la acción penal y la sanción penal; ofrece un reajuste punitivo para todos los cultivadores que no se vinculen al PNIS y cuyas áreas de cultivo son apenas viables para procurar la subsistencia de su grupo familiar, y mantiene las penas establecidas en el artículo 375 para los cultivadores que no se vinculen al PNIS y cuya área de cultivo supere la determinada para el pequeño cultivador y para los pequeños cultivadores que se vinculen al programa, reciban beneficios e incumplan sus compromisos.

Por último, la cuarta hipótesis, se destina a la criminalización de quien exclusivamente se dedica a la financiación de los cultivos en áreas superiores a las establecidas en el primer inciso. En la modalidad de financiación no se admite la prisión domiciliaria y no se admite la suspensión de la ejecución de la condena.

Este nuevo diseño, junto con la inclusión del cumplimiento de las obligaciones suscritas con el PNIS como causal de extinción de la acción y de la sanción penal, tiene como propósito procurar un escenario de transición en el que las personas que sustituyan sus cultivos ilícitos y transiten a la legalidad no tengan ningún tipo de consecuencia penal. De allí que sirva como un incentivo para la sustitución, sin dejar de regular la posibilidad de incumplimiento mediante un agravante en la que se aumenta la pena si la persona recibe los beneficios administrativos y reincide en la conducta de cultivo de plantaciones ilícitas.

Por otro lado, se pretende ajustar la punibilidad de la conducta para los cultivadores que no se inscriban al PNIS o los que cometan la conducta punible en el futuro, en función del área de cultivo y del tipo de plantación. De esta forma se contempla un umbral punitivo, en el cual las conductas que no lo sobrepasen tienen una pena

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

diferente a las que sí, en el entendido en que unas tienen mayor posibilidad de afectar el bien jurídico que las otras. Por último, la mayor pena se impondría a los financiadores de plantaciones de gran envergadura, dirigiendo el mayor reproche a la conducta que resulta más nociva para el bien jurídico tutelado.

### **1. Establecimiento de dos rangos diferenciados.**

El otro rasgo de la propuesta de reforma del delito de conservación o financiación de plantaciones es el de la creación de dos rangos para adecuar la medida de las extensiones de acuerdo con el tipo de plantación y el lugar en que esta se despliega, de manera que exista un acercamiento conceptual de pequeño cultivador.

Las plantaciones de coca, cannabis o amapola, tienen comportamientos disímiles en relación al número de hectáreas cultivadas, los rendimientos económicos y la región geográfica de cultivo. En consonancia con las tendencias de comportamientos de cultivos coca, cannabis y amapola, se advierte que la descripción actual del delito de conservación y financiación de plantación refleja una inequidad que no permite un tratamiento penal diferenciado para los pequeños cultivadores.

En efecto, al revisar la hipótesis delictiva que sanciona con una pena de 5.3 años hasta 9 años las plantaciones en el rango de 20 y 100 plantas de coca, cannabis o amapola y compararlo con los índices de productividad de cada una de las plantaciones expuestas anteriormente, obtendríamos la conclusión de que se está judicializando con la misma reacción punitiva a todos los cultivadores sin ponderar la gravedad de la conducta en función de la cantidad de productos obtenidos. No es lo mismo cultivar 100 plantas de coca que 100 plantas de cannabis; mientras que con 100 plantas de coca el cultivador, bajo cualquier circunstancia, no obtiene la productividad necesaria para producir pasta de base de coca y conseguir los ingresos económicos para el sostenimiento personal y de su núcleo familiar, con el cannabis los rendimientos y los ingresos económicos en las cantidades enunciadas, son altos. No obstante la realidad planteada, si un cultivador de coca y otro de cannabis son judicializados por poseer 100 plantas, la reacción punitiva es la misma para ambas hipótesis delictivas, lo que se aprecia como objetivamente injusto.

El contexto anterior sugiere replantear el rango establecido en la disposición vigente con el fin de delimitar al pequeño cultivador y así reconocerle un tratamiento distinto

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

frente a quien cultiva en grandes extensiones. Por tal razón, el Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo de diferentes entidades<sup>10</sup> con responsabilidad en la política de sustitución de cultivos ilícitos, desarrolló una metodología para determinar los criterios generales en relación con la determinación de pequeño cultivador y las estimaciones requeridas para establecer las áreas de cultivo de la coca, amapola y el cannabis. Dicha metodología tuvo en cuenta los siguientes parámetros:

- Concepto de pequeño productor agropecuario “*aquel cuya propiedad debe ser menor o igual al área de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de la región*”<sup>11</sup>.
- Cantidad de área sembrada en cultivos ilícitos requerida para producir un beneficio neto equivalente a los siguientes tres umbrales de ingreso: a) Línea de pobreza extrema (umbral bajo)<sup>12</sup>; b) línea de pobreza (umbral medio); dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes promedio (umbral alto)<sup>13</sup>; Actividades agrícolas primarias: hoja de coca, látex de amapola e inflorescencia de cannabis<sup>14</sup>.

A partir de la aplicación de la metodología para pequeño cultivador de marihuana y amapola, obtuvieron los siguientes resultados:

---

<sup>10</sup> Dirección para la Atención Integral de Lucha Contra las Drogas del Despacho Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto; Ministerio de Defensa Nacional; Policía Nacional; Agencias para la Renovación Territorial y Nacional de Tierras; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y el Departamento Nacional de Planeación. Para el desarrollo de la metodología se contó con el apoyo técnico de la Oficina de Las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

<sup>11</sup> El punto de partida, para la clasificación del pequeño cultivador, es el criterio que en su momento fijaron el Incoder y el Ministerio de Agricultura según el cual la “...*propiedad* (de un pequeño agricultor) *debe ser menor o igual al área de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de la región*. La UAF, a su vez, se define como la cantidad de tierra necesaria para producir mensualmente dos (2) salarios mínimos legales vigentes netos. Este criterio condiciona la focalización de los programas exclusivamente a los pequeños productores agropecuarios, porque evita la entrada de grandes tenedores de tierra a los beneficios potenciales de los programas de apoyo estatal.

<sup>12</sup> En Colombia la entidad responsable del cálculo de la línea de pobreza extrema y pobreza es el DANE.

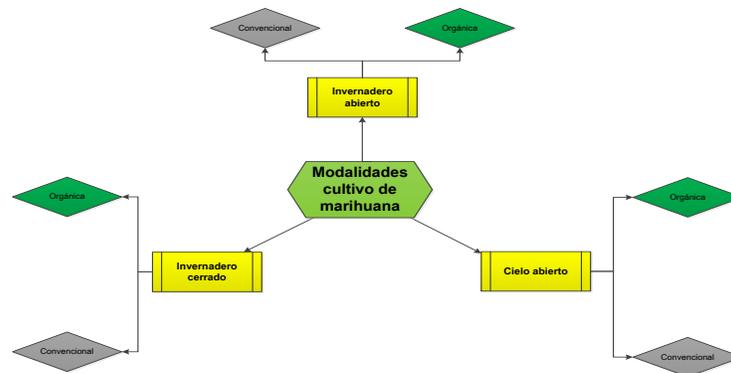
<sup>13</sup> Criterio UPRA para estimación de las Unidades Agrícolas Familiares, UAF.

<sup>14</sup> Es decir este cultivador excluye a aquellos que adelantan labores de procesamiento y transformación a pasta básica de cocaína, base de cocaína, clorhidrato de cocaína, morfina, heroína, marihuana prensa o productos transformados.

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

Ingreso de referencia (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de <u>Marihuana</u> calculado (ha)	Utilidad mensual (\$/mensual) con 500 plantas (0.05 Ha)
<b>Umbral de Dos (2) salarios mínimos mensuales</b>		
\$ 1.288.700	0,084	\$ 791.666
Ingreso de referencia (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de <u>Amapola</u> calculado (ha)	Utilidad mensual (\$/mensual) basado en un referente de estudio de campo
<b>Umbral Dos (2) salarios mínimos mensuales</b>		
\$ 1.288.7	0,348	\$ 581.829

La productividad en los cultivos de marihuana presenta diferenciación en cuanto a la modalidad del cultivo (cultivo a cielo abierto, cultivo en invernadero abierto y cultivo en invernadero cerrado) y a la modalidad de manejo del control sanitario (orgánico y convencional), generando seis escenarios distintos, para los cuales se calculó el número de plantas sembradas por ciclo productivo, que sean suficientes para la generación de tres umbrales de ingreso neto (línea de indigencia, línea de pobreza y 2 SMMLV).



Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

La cantidad de plantas que deben ser sembradas por ciclo de producción, para alcanzar tres umbrales de ingreso neto por parte de los productores, considerando un aporte de mano de obra familiar equivalente al 50% del total de la mano de obra utilizada para la producción del cultivo, son los siguientes

Modalidad de cultivo	Modalidad de manejo	Plantas sembradas por ciclo		
		Línea de indigencia	Línea de Pobreza	2 SMMLV
Cielo abierto	Orgánico	631	810	1.371
	Convencional	600	777	1.336
Invernadero abierto	Orgánico	654	771	1.145
	Convencional	619	739	1.112
Invernadero cerrado	Orgánico	689	807	1.181
	Convencional	654	774	1.147
<b>Promedio</b>		<b>641</b>	<b>780</b>	<b>1.215</b>

Tabla 8 – Cantidad de plantas sembradas por ciclo para generación de ingresos netos para 3 umbrales.

Con base en los anteriores presupuestos, para que el PNIS pueda tener un impacto significativo en la disminución de los cultivos ilícitos por la vía voluntaria, se debe establecer un área de la unidad productiva que no lo condene a ser un programa superfluo y marginal. Esto ocurriría, si se restringe el área de pequeño cultivo al umbral de ingreso más bajo, de manera que el universo de potenciales candidatos para la sustitución voluntaria solo cobijaría un número limitado de cultivadores cuya cantidad de hectáreas no representa un porcentaje significativo del total nacional de hectáreas de cultivos ilícitos

En cuanto a las plantaciones ilícitas de coca, la metodología diseñada a partir de las productividades diferenciadas por regiones, estableció que el promedio nacional de área que caracteriza a aquellos pequeños cultivadores que obtienen un ingreso equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes del cultivo de la hoja de coca, es de 1,78 hectáreas. Sin embargo, este promedio se mueve entre dos extremos de tamaño según la región en la que se encuentre la plantación, de acuerdo con lo que muestra el siguiente cuadro:

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

Umbral de Dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes					
Región	Ingreso de referencia (\$/mensual)	Utilidad mensual (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	No de Lotes detectados en 2016 incluidos en esta categoría	% de No. De Lotes detectados en 2016 incluidos en esta categoría
Promedio nacional	\$ 1.288.700	\$ 723.114	1,78	121.422	88,0%
Central		\$ 759.477	1,7	18.080	94.3%
Pacífico		\$1.142.828	1,13	44.057	87.1%
Putumayo-Caquetá		\$ 336.273	3,83	32.893	88.9%
Meta-Guaviare		\$ 432.390	2,98	8.574	82.9%
Orinoquía		\$ 484.638	2,66	714	90.5%
Amazonia		\$ 709.417	1,82	190	79.8%

Como se puede observar en la tabla, el 88% (121.422) de los lotes detectados en el censo de cultivos de coca de 2016, registra un área igual o inferior a 1,78 ha.

De otra parte, los 121.422 lotes menores de 1,78 ha suman, en total, 74.942 ha, correspondientes al 51% del área total registrada en el censo 2016. En la tabla siguiente se observa el área en cultivo de coca y el porcentaje correspondiente para tres límites de tamaño de lote (0,6; 1,2 y 1,78 ha).

Categoría	área coca 2016	% del área sembrada con coca 2016
Lotes con menos de 0,6 ha	22.877	16%
Lotes con menos de 1,2 ha	55.043	38%
Lotes con menos de 1,78 ha	74.942	51%

Para el cultivo de coca, el umbral de la aplicación del tratamiento penal diferenciado será el promedio nacional del área con la que un cultivador puede devengar un ingreso de 2 SMLMV, es decir 1.78 ha. Con este valor se abarcaría el 88% de los lotes

Continuación de la Ley “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

---

detentados por los pequeños cultivadores y el 51% de la totalidad de los cultivos de coca en el país, lo que resulta un excelente indicador en términos de cobertura. De igual forma, en las regiones en las que esta área no resulte suficiente para llegar al ingreso deseado, el PNIS deberá implementarse en forma prioritaria.

Frente a las plantaciones ilícitas de cannabis y amapola, se tomará en cuenta el umbral alto de medición para ambos cultivos, teniendo en cuenta que cubriría la población de pequeños cultivadores que se encuentran en el umbral de pobreza y pobreza extrema.

En conclusión, está previsto que en el rango 1 se cobijen los pequeños cultivadores, es decir, aquellas personas que ostenten la relación jurídica de tenencia, posesión o propiedad sobre un predio rural y la plantación o sus semillas de las cuales pueden producirse sustancias psicoactivas en una extensión de tierra que le permite la generación de ingresos económicos para el sustento propio y el de su familia.

El rango 2 permitirá enfrentar con mayor contundencia los eslabones más fuertes asociados con el crimen organizado y manejo de grandes capitales ilícitos asociados al narcotráfico.

En desarrollo de lo anterior, la presente ley reglamentará el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, con el fin de permitir que la renuncia a la acción penal, prevista en el punto 4.1.3.4. del *Acuerdo Final*, pueda aplicarse a las expresiones de criminalidad ordinaria enunciadas en dicho acto legislativo, relacionadas con las plantaciones de cultivos ilícitos, que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con la actividad que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, se incluyeron en el marco de la política y justicia transicional del Estado.

El Ministerio de Justicia y del Derecho espera que este proyecto sea cabalmente discutido y aprobado en el seno del Congreso de la República, como una contribución más al grupo de medidas que el Estado colombiano ha venido implementado para la construcción de una paz estable y duradera, con incidencia directa en las condiciones de vida de una parte de la población que ha sido particularmente afectada por las consecuencias del conflicto armado.

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
**Ministro de Justicia y del Derecho**