

Bogotá D.C., agosto 3 de 2021

Doctor

**GREGORIO ELJACH**

**Secretario General**

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Radicación del proyecto de ley “Por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”

Respetado Secretario General:

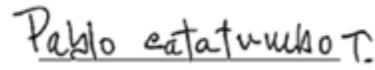
En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto legislativo:

*Proyecto de ley “Por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”*

De los honorables congresistas,



**JULIÁN GALLO CUBILLOS**  
Senador de la República



**PABLO CATATUMBO**  
Senador de la República



**CRISELDA LOBO**  
Senadora de la República



**CARLOS ALBERTO CARREÑO**  
Representante a la Cámara



**LUIS ALBERTO ALBÁN**  
Representante a la Cámara



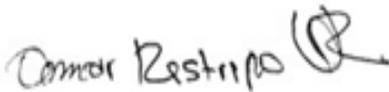
**JAIRO REINALDO CALA**  
Representante a la Cámara



**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**  
Senador de la República



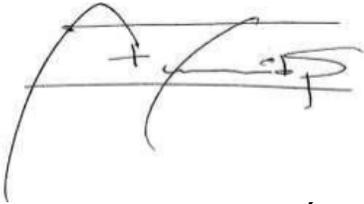
**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República



**OMAR DE JESÚS RESTREPO**  
Representante a la Cámara



**FELICIANO VALENCIA MEDINA**  
Senador de la República  
Partido MAIS



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República  
Alianza Verde



**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**  
Senador de la República



**ABEL DAVID JARAMILLO LARGO**  
Representante a la Cámara



**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
Senadora de la República  
Coalición Decentes-Unión Patriótica

PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_ DE 2021

**POR MEDIO DEL CUAL SE DESARROLLA EL TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA PEQUEÑOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS QUE ESTÉN O HAYAN ESTADO VINCULADOS CON EL CULTIVO DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO Y LAS ACTIVIDADES DERIVADAS DE ESTE, DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DEL PUNTO 4.1.3.4 DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y EL ARTÍCULO 5 TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Para aquellos pequeños agricultores y agricultoras que de conformidad con el artículo sexto (6°) del Decreto Ley 896 de 2017, cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS, u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, y se suscriban a éste hasta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, se garantizará un tratamiento penal diferenciado.

**Artículo 2.** El tratamiento penal diferenciado consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al inicio y ejercicio de la acción penal, a la continuidad de dicha acción, a la extinción de la acción penal en su contra, a la extinción de la pena o la extinción de la acción de extinción de dominio, según sea el caso, por las conductas tipificadas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la ley 599 de 2000, por una sola vez, previa verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del Programa, y cuyas conductas se refieran exclusivamente a alguna de las descritas en el Artículo 8.

**Artículo 3.** La suscripción al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito se da por hecha en el caso de los agricultores y las agricultoras que, al momento de ser expedida esta Ley, hayan realizado acuerdos de sustitución voluntaria, y podrá realizarse en el caso de nuevas familias que se acojan al mismo, mediante un acta de compromiso individual o el documento que haga sus veces, en las que el beneficiario manifestará su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito o a reincidir en ello, así como a suspender cualquier tipo de relación con actividades asociadas al mismo.

**Artículo 4.** Durante los dos años siguientes a la suscripción del compromiso individual o el documento que haga de sus veces, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito deberá verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte del beneficiario del Tratamiento Penal aquí previsto y comprobar la implementación efectiva del Programa. Dentro de este periodo las autoridades no podrán iniciar o continuar con el ejercicio de la acción penal por aquellos hechos que dieron origen a la suscripción del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y cumplir con los demás requisitos de la presente ley; si los hechos son posteriores a la suscripción del acta de compromiso o del documento que haga sus veces, y pueden ser constitutivos de una infracción penal, las autoridades no perderán su competencia o ejercicio de acción, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes, tras haber comprobado la efectiva implementación del Programa.

Una vez cumplido el periodo de verificación y comprobado el pleno cumplimiento de los compromisos mutuos adquiridos en el marco del programa de sustitución voluntaria, se extinguirá la acción penal para procesados, la pena para condenados y la acción de extinción de dominio respecto de bienes de estos. En todos los casos se extinguirán los antecedentes judiciales de las bases de datos de quienes accedan al beneficio y cumplan el periodo de verificación.

**Artículo 5.** Si se establece que durante el periodo de verificación la persona beneficiada con el tratamiento penal diferenciado ha incumplido sus compromisos unilateralmente, el PNIS revocará el acta de compromiso o el documento que haga sus veces y no podrá suscribirse de nuevo. En tal caso, informará inmediatamente este hecho a las autoridades competentes para que inicien o continúen con el ejercicio de la acción penal cuando se trate de procesados, el cumplimiento de la pena para condenados y el proceso de extinción de dominio respecto de sus bienes.

**Artículo 6.** No podrán acceder al tratamiento penal diferenciado aquellos financiadores de las plantaciones o cosechas que pertenezcan a una organización criminal, o que no cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS, u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha.

Tampoco será aplicable cuando el posible 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 los contemplados en los artículos 376, 377 y 382, y cuyos hechos se refieran exclusivamente a alguna de las conductas descritas en el Artículo 8.

**Artículo 7.** Para la verificación de los requisitos que permiten acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la entidad encargada de su implementación deberá corroborar, además de lo dispuesto en el artículo sexto (6°) del Decreto Ley 896 de 2017, (1) la relación económica existente entre las actividades vinculadas al cultivo y la subsistencia del núcleo familiar; (2) el tipo de plantas sembradas y; (3) el área de terreno con cultivos de uso ilícito, cuya extensión máxima será definida por las instancias para la ejecución del PNIS y las instancias territoriales de coordinación y gestión de este, en conjunto con las Asambleas Comunitarias que lo integran, de acuerdo a las características específicas del territorio, en un plazo no superior a 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

**Artículo 8:** Se entienden actividades vinculadas al cultivo de uso ilícito las realizadas por las siguientes personas:

- a. Amediero: Es aquel pequeño agricultor o agricultura que, previo acuerdo con quien ostenta alguna relación jurídica con el predio, realiza en dicho lugar, las actividades de cultivo, conservación o financiación de plantas o semillas de uso ilícito.
- b. Cuidandero: Es aquel pequeño agricultor o agricultura encargada de la guarda, protección y conservación de la plantación o sus semillas.
- c. Cultivador: Es aquel pequeño agricultor o agricultura que siembra el cultivo de uso ilícito en su finca y, en el caso de la coca, la transforma en pasta.
- d. Recolector: Es aquel pequeño agricultor o agricultura que vende su mano de obra para cosechar plantaciones de uso ilícito que no le pertenecen.
- e. Trabajadores domésticos: son aquellas personas que realizan labores de cuidado, sobre todo mediante la preparación de alimentos, a las demás personas intervinientes en las actividades vinculadas a los cultivos de uso ilícito, y cuyos ingresos dependen principalmente de esta actividad.

**Artículo 9.** Si el imputado, acusado o condenado beneficiario se encuentra privado de la libertad, la Fiscalía y la Procuraduría deberán solicitar al Juez de Control de Garantías, de Conocimiento o de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, según sea el caso, se ordene su libertad condicional o provisional, de inmediato. El imputado, acusado o condenado también podrá solicitarlo y la autoridad judicial podrá igualmente ordenarla de oficio. Los términos del proceso y la ejecución de la pena quedan suspendidos hasta cumplir satisfactoriamente con el periodo de verificación.

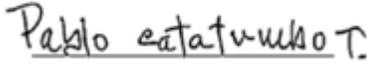
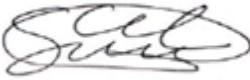
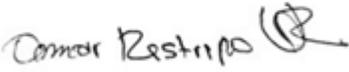
**Artículo 10.** Se priorizarán los casos de mujeres con cargas familiares sobre las demás solicitudes. Los funcionarios del Programa, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dispondrán de programas de

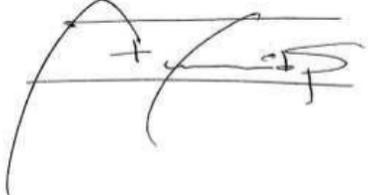
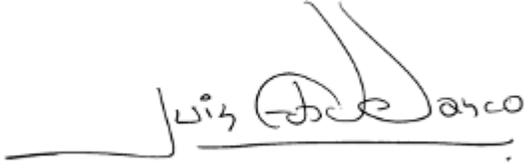
capacitación en temas de género para garantizar el acceso a los trámites y procedimientos previstos.

**Artículo 11.** La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación- CSIVI podrá realizar seguimiento a la aplicación de los beneficios penales y tratamiento diferenciado y sus efectos, consagrados en la presente ley.

**Artículo 12.** Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables congresistas,

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 PABLO CATATUMBO Senador de la República
 CRISELDA LOBO Senadora de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO	 IVÁN CEPEDA CASTRO

Representante a la Cámara	Senador de la República
 <p><b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b> Senador de la República Alianza Verde</p>	 <p><b>LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES</b> Senador de la República</p>
 <p><b>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>AIDA AVELLA ESQUIVEL</b> Senadora de la República Coalición Decentes-Unión Patriótica</p>
 <p><b>FELICIANO VALENCIA MEEDINAL</b> Senador de la República Partido MAIS</p>	

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como su nombre lo indica, el presente proyecto es consecuencia directa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, particularmente de las disposiciones contenidas en el punto 4.1.3.4.

En el proceso de implementación del Acuerdo, al interior de la CSIVI se discutieron y consensuaron algunos contenidos relativos a los proyectos que se radicaron anteriormente y, sobre todo, a la exposición de motivos que hoy se mantienen vigentes. En consecuencia, parte de la argumentación que a continuación se expone, recoge los estudios y aportes que se hicieron en aquél entonces en la mencionada instancia. Con tal claridad se procede.

### I. OBJETO DEL PROYECTO.

El Proyecto tiene por objeto crear mecanismos sociales y administrativos para brindar un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado, a personas vinculadas a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito, con el fin de aportar elementos para la construcción y consolidación de una Paz estable y duradera. 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 aquellos pequeños agricultores y agricultoras que de conformidad con el artículo sexto (6°) del Decreto Ley 896 de 2017, cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito, PNIS, u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, y se suscriban a éste hasta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, que estén siendo procesados o hayan sido condenados, por los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000.

Lo anterior responde también a la necesidad de adoptar una nueva política criminal en torno a la llamada “lucha contra las drogas”, que no se dirija a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten a la reconciliación nacional, la reconstrucción del tejido social, el desarrollo económico y social del país; y,

en este caso particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos de uso ilícito.

## II. Contextualización del proyecto de ley.

El Acuerdo Final logrado entre las FARC- EP y el Estado colombiano, refleja la intención de las partes de encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, 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 se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas 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 considerable de hectáreas de plantaciones de uso ilícito; el fenómeno de las drogas ilícitas 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 urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito.

Para tales efectos, el sub-punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final (**Solución al problema de las drogas ilícitas**), señala lo siguiente:

*“En el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y al uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, 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”.*

A su vez, el sub-punto 6.1.9. **(Prioridades para la implementación normativa)**, supone garantizar lo siguiente:

*“El Acuerdo Final se incorporará conforme a las normas constitucionales. De forma prioritaria y urgente se tramitarán los siguientes proyectos normativos conforme al procedimiento establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016 o mediante otro Acto legislativo en caso de que el anterior procedimiento no estuviera vigente:*

*“Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito, cuando los condenados o procesados sean campesinos no pertenecientes a organizaciones criminales, (...)”.*

Así mismo, el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, 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”  
(...).*

Atendiendo lo anterior, el acto legislativo incorpora a la Constitución Política una nueva renuncia al ejercicio de la acción penal, a la extinción de la acción penal y extinción de la sanción penal, de acuerdo a lo previsto en el punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final de la Habana. Dicho punto contempla dos condiciones particulares para el tratamiento penal diferencial: (i). La suscripción de un compromiso de renuncia a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito; y (ii). Acogerse al Programa de Sustitución de Plantaciones de Uso Ilícito que adopte el Gobierno Nacional.

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, la extinción de la acción penal y la extinción de la sanción penal prevista en el punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final, pueda aplicarse a las situaciones enunciadas en dicho acto legislativo relacionada con las plantaciones de cultivos de uso ilícito.

### III. JUSTIFICACIÓN

El Acuerdo de Paz plantea como uno de sus puntos fundamentales para la consolidación de una Paz estable y duradera, encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas, entre otras cosas, a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, 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 se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras vinculados al cultivo, en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Como lo plantea el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas de uso ilícito, está ligado a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política social estatal y a 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. En ese contexto, en 30 años de la llamada “guerra contra las drogas”, esta ha demostrado su rotundo fracaso, pese a que anualmente el Estado colombiano destina en ella más de 1 billón de pesos, sin incluir los gastos de seguridad y defensa<sup>1</sup>.

En consecuencia con ello, el proyecto pretende aportar elementos tendientes a reorientar los esfuerzos de tal política, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que

---

<sup>1</sup> INFORME DE GESTIÓN -Fundación Ideas para la Paz 2017

respondan coherentemente a lo acordado entre el Estado de Colombia y las FARC EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños agricultores y agricultoras vinculados a estas plantaciones.

Los cultivos de uso ilícito en los territorios o zonas afectados trascienden el hecho de economías o actividades productivas fuera de la legalidad. La adecuación de estas zonas se genera por la confluencia de una serie de factores asociados en su mayoría a componentes sociales y económicos que contribuyen a presionar la vinculación de la población a este tipo de dinámicas, por la confluencia de situaciones de vulnerabilidad como la indigencia, marginalidad, analfabetismo, baja escolaridad, falta de empleo y desarrollo, entre otras.

Ahora bien, según el último Informe de Monitoreo de Territorios Afectados con Cultivos Ilícitos 2019, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, del total de cultivos de coca en el territorio nacional, aproximadamente el 81% se concentra en sólo 5 departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Caquetá, y aproximadamente el 44% del área sembrada se concentra en diez municipios de los primeros cuatro departamentos referidos. Según el anterior informe publicado por el SIMCI (2018), el 33% de los cultivos de uso ilícito se encuentra en zonas ubicadas a más de 10km de cualquier centro poblado.

Según el informe recientemente publicado, estos fueron los 10 primeros:

<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
Tibú	Norte de Santander
Tumaco	Nariño
Puerto Asís	Putumayo
El Tambo	Cauca
Sardinata	Norte de Santander
El Charco	Nariño
El Tarra	Norte de Santander
Orito	Putumayo
Tarazá	Antioquia
Barbacoas	Nariño

Existe cada vez mayor consenso en torno a que sí las políticas y su implementación en las zonas de producción ilícita no modifican las condiciones económicas y sociales del territorio afectado, los cultivos de uso ilícito se mantendrán y se incrementarán con impactos negativos en el mediano y largo plazo.

En efecto, en la pasada legislatura se llevó a cabo una Audiencia Pública con organizaciones campesinas en el marco de la discusión del proyecto presentado en ese entonces, cuyos planteamientos son plenamente vigentes. Una de las ponencias consideró: *“ratificamos, nuevamente, que los campesinos y las FARC hemos cumplido, por ende, exigimos al Gobierno Nacional y al congreso la no penalización del pequeño cultivador, que como parte del primer eslabón de la cadena de producción es quien menos beneficio recibe y adicionalmente, la excarcelación de pequeños cultivadores que con anterioridad a la vigencia de la ley que se expida hayan sido juzgados o procesado por el sistema penal.*

*Nosotros consideramos, que más allá que resultados en cifras, necesitamos el cumplimiento de salidas integrales como un verdadero trato diferencial no para los “criminales” sino para el campesinado, que le permita vivir en la legalidad, un trato de dignidad con opciones reales de sostenibilidad económica y social.*

*Adicionalmente, la ley también debe incluir a aquellas personas que intervienen en el ámbito de la producción como trabajadores agrícolas, recolectores, obreros en el proceso de transformación de la hoja en pasta base, mujeres que prestan sus servicios de preparación de alimentos y otras labores domésticas y pequeños transportistas, pues se trata de actores que participan en el escenario de producción y de relaciones locales de mercado como sujetos de economías de subsistencia, comúnmente definidas como economías familiares y en su mayoría en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad<sup>2</sup>.”*

### **III.I Necesidad de implementar estrategias integrales en la solución al problema de las drogas ilícitas.**

Las situaciones de vulnerabilidad enunciadas anteriormente, se han exacerbado debido a las políticas basadas en el uso de la fuerza y el uso del derecho penal para combatir los problemas relacionados a las drogas de uso ilícito. Esto ha ocasionado impactos sociales y ambientales que agravan las condiciones de marginalidad de las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito.

---

<sup>2</sup> TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO: EL CAMINO HACIA LA SUSTITUCIÓN REAL DE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ CON JUSTICIA SOCIAL. COMPONENTE CNR FARC EN EL PNIS. Gaceta 419 de 2019.

Según datos de su Dirección, a 31 de diciembre de 2020 se habían inscrito 99.077 familias al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS; entre las que se encuentran cultivadores de ilícitos, campesinos que no tienen cultivos ilícitos, pero se encuentran en zonas afectadas por el fenómeno; y recolectores que venden su mano de obra en los cultivos ilícitos. De estas, 41.911 (42% aproximadamente) no habían recibido ningún beneficio hasta entonces. Además de ello, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana -COCCAM- denunció que al 31 de diciembre de 2018, 47 miembros de su organización fueron víctimas de muertes violentas.

En contraste, según Informe Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, **los agricultores y agricultoras inscritos en el Programa han cumplido sus compromisos de sustitución voluntaria en un índice del 90%**.

Ahora bien, es urgente y necesario el diseño de estrategias integrales para que las comunidades campesinas puedan desarrollar economías lícitas bajo un entorno institucional que permita reducir los riesgos que implican para el cultivador estar bajo la dinámica de una economía ilícita, es decir, al lado de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, es necesario, tal como está contemplado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, garantizar el acceso de los campesinos a la tierra, formalizar la tenencia de la misma, la construcción de infraestructura social, como vías de penetración que permitan vincular esos territorios al mercado nacional; así como fortalecer la seguridad humana territorial, la garantía de derechos en el acceso a justicia, educación, vivienda y salud, y la provisión de bienes y servicios que permitan el progreso económico y el bienestar de la población.

Por tal razón, el compromiso actual del Estado se debe basar en modificar las condiciones que favorecen la existencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales con control territorial, como la minería ilegal y la explotación ilícita de maderas, entre otras. De otro lado, se promueve un enfoque de política de droga, orientado a desarticular las estructuras de criminalidad organizada; control efectivo a los incentivos económicos del narcotráfico y aumentar la capacidad del Estado para fortalecer la actividad operacional primordialmente en la ubicación y desarticulación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado que hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción, relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado.

### **III.II Judicialización de pequeños agricultores y agricultoras.**

A pesar de las distintas políticas de mano dura implementadas y los altos recursos invertidos para enfrentar la problemática de las drogas, los resultados no han alcanzado los logros esperados en términos de reducción de la demanda y oferta de estupefacientes; prueba de ello, es que las estructuras criminales se han fortalecido y transformado ante los diversos retos del mercado y el encarcelamiento ha afectado

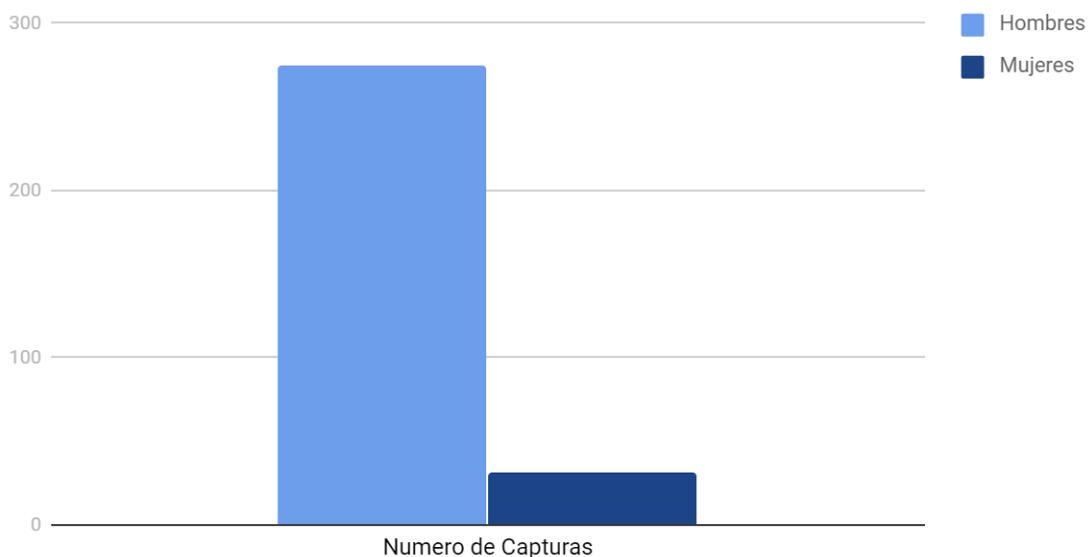
principalmente a pequeños cultivadores, pequeños expendedores y consumidores, que son reconocidos como los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.

En efecto, a pesar de las penas impuestas y sus aumentos reiterados, el encarcelamiento no ha tenido impacto alguno 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 las familias campesinas que se encuentran relacionadas con el cultivo de plantas de uso ilícito y sus actividades conexas.

El comportamiento de las capturas por el delito de Conservación y financiación de plantaciones del año 2005 a 2018, muestra que para el año 2009 se presentó un alza considerable comparada con los otros años, consistente en 901 capturas, 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.

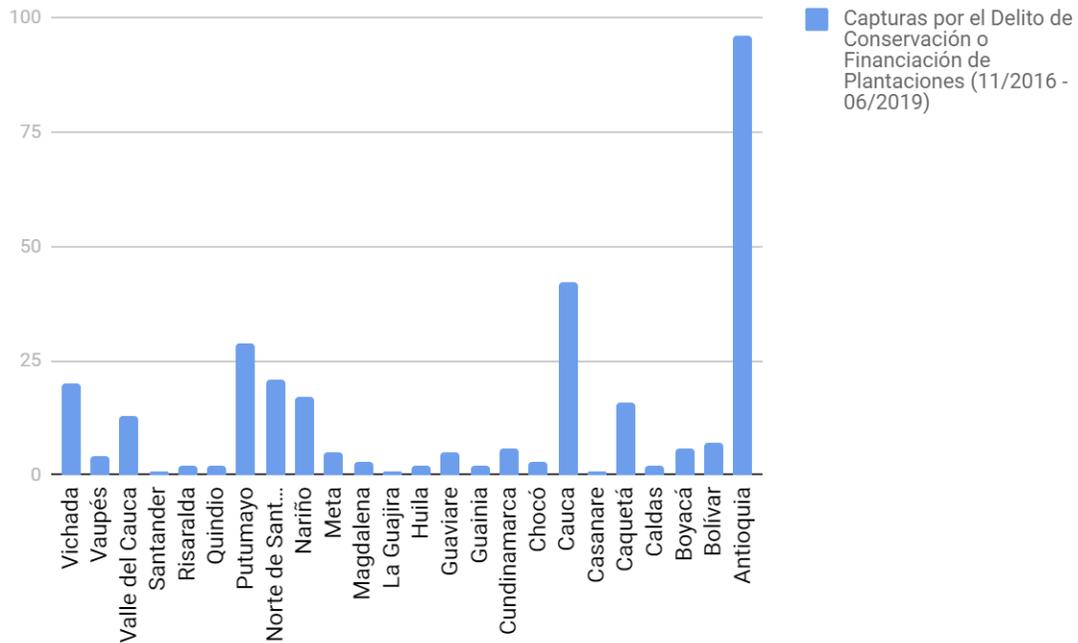
Entre noviembre de 2016 y junio de 2019 se reportaron 306 capturas por el delito de conservación o financiación de plantaciones, de las cuales 253 se presentaron en desarrollo de operativos que permitieron adelantar las capturas en flagrancia. Del total de personas capturadas (306), el 95% fueron hombres (275) y el 5% (31) mujeres.

### Capturas con ocasión de la aplicación del artículo 375 del código penal (11/2016 - 06/2019)



- **Capturas por Conservación y financiación de plantaciones, Art (375. C.P), por departamento. 11/2016-06/2019.**

La mayor parte de las capturas ocurridas entre noviembre de 2016 y junio de 2019, se presentaron en el departamento de Antioquia (96 capturas), seguido del Cauca (42), Putumayo (29), Norte de Santander (21), Vichada (20), Nariño, Caquetá y Valle del Cauca.

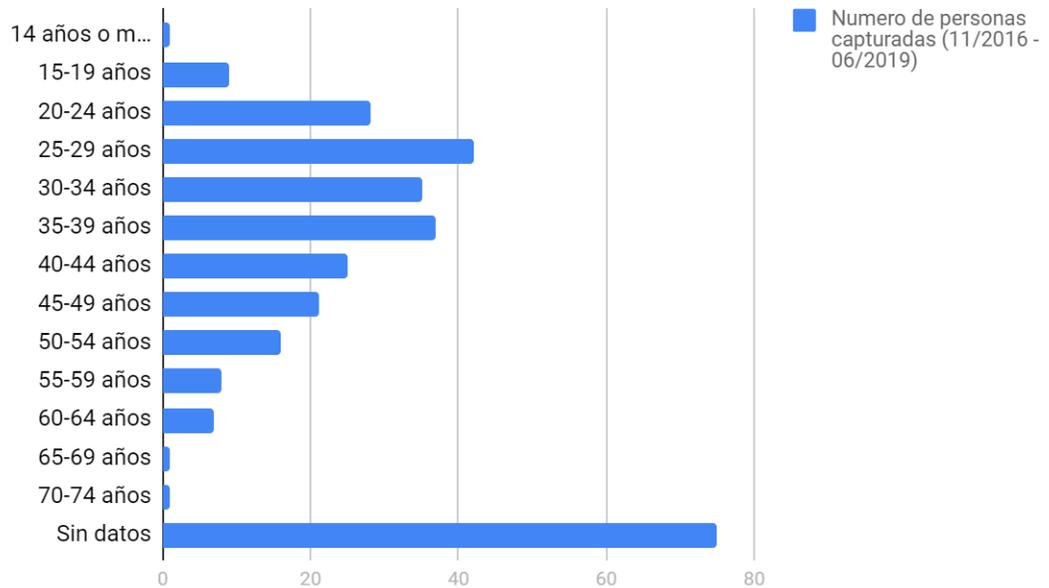


Fuente: Fiscalía General de la Nación

- **Rangos etarios capturas por Conservación o financiación de plantaciones Art.375 C.P. 11/2016-06/2019**

Con respecto a los rangos etarios, se tiene que de las 306 personas capturadas entre noviembre de 2016 y junio de 2019, 1 era menor de edad en el momento de la captura; 9 tenían entre 15 y 19 años; 28 tenían entre 20 y 24 años; 42 entre 25 y 29 años. 35 entre 30 y 34 años; y 37 entre 35 y 39 años.

### Rango etario personas detenidas art. 375 Código Penal



Fuente: Fiscalía General de la Nación

### III.III Renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o extinción de la pena.

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 de uso ilícito con el potencial para superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades afectadas por dicha actividad ilícita.

Como se señaló en el proyecto de ley, 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, creó 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 la actividad 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 de los delitos 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 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños agricultores, la aplicación del artículo 5 transitorio del citado Acto Legislativo, requiere de la implementación de una estrategia de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito que en un contexto de reconciliación y fomento de la productividad en las regiones que históricamente han sido afectadas por cultivos de uso ilícito, 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 del principio de oportunidad del artículo 250 constitucional y la utilización de las medidas privativas de la libertad previstas en la Ley 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 de uso ilícito y que sus conductas dependen en gran medida de la desatención o de las dificultades que trae consigo el 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 redirigir los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

En esa dirección, 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>3</sup>, es necesario flexibilizar la judicialización de los responsables del delito previsto en el artículo 375 de la 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños agricultores, de manera que la respuesta primigenia del Estado frente a los pequeños agricultores y agricultoras de plantaciones de uso ilícito, se convierta en la aplicación de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y no la utilización de las medidas privativas de la libertad.

## **DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que

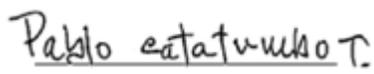
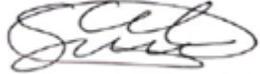
---

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

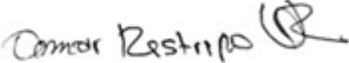
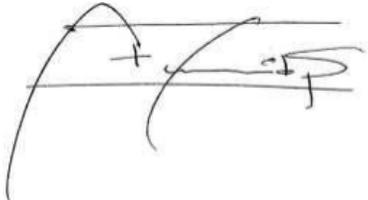
el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado *“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”*<sup>4</sup>

Por los honorables congresistas,

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 PABLO CATATUMBO Senador de la República
 CRISELDA LOBO Senadora de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

 <b>LUIS ALBERTO ALBÁN</b> Representante a la Cámara	 <b>JAIRO REINALDO CALA</b> Representante a la Cámara
 <b>OMAR DE JESÚS RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>IVÁN CEPEDA CASTRO</b> Senador de la República
 <b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b> Senador de la República Alianza Verde	 <b>LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES</b> Senador de la República
 <b>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO</b> Representante a la Cámara	 <b>AIDA AVELLA ESQUIVEL</b> Senadora de la República Coalición Decentes-Unión Patriótica
 <b>FELICIANO VALENCIA MEEDINAL</b> Senador de la República Partido MAIS	