



Bogotá D.C. octubre de 2024

Señor

Efraín José Cepeda Sarabia

Presidente del Senado de la República

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley ~~236~~ de 2024 "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."

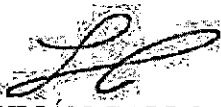
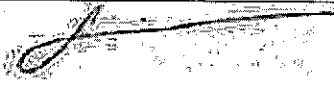
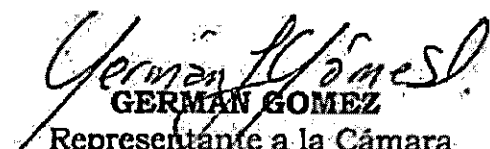
Respetado Presidente:

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 usted el 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 Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y EL ARTÍCULO 5 TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cordialmente,

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 PABLO CATATUMBO Senador 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 Senador de la República	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMAN GOMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



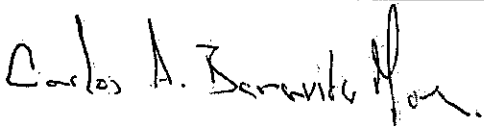
**JULIÁN
GALLO**
SENADOR



BANCADA
COMUNES



De los honorables congresistas,

 Carlos Alberto Benavides Mora Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo	



PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2024

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. Objeto. La presente ley tiene por objeto desarrollar el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras, que estén o hayan estado vinculados a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y derivadas de este, que 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, 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.

Artículo 2. Aplicación. El Tratamiento Penal Diferenciado consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al inicio, ejercicio y continuidad de la acción penal, para ello aplicará al pequeño agricultor o agricultora, el principio de oportunidad, la extinción de la acción penal y la extinción de la sanción penal, 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 mutuos adquiridos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha.



JULIAN
CALLO
SENADOR



BANCADA
COMUNES



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.

Se priorizarán los casos de mujeres con cargas familiares y de jóvenes hasta los 28 años sobre las demás solicitudes. La entidad encargada de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dispondrán de programas de capacitación para garantizar el acceso a los trámites y procedimientos previstos.

Artículo 3. En materia de extinción de dominio. Los procesos de extinción de dominio deberán tramitarse de acuerdo a las siguientes reglas, cuando el pequeño agricultor o agricultora haya suscrito acta de compromiso, o el documento que haga sus veces, al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, no pertenezca a organizaciones criminales y la causal esté relacionada con los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000.

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 informado del incumplimiento de los compromisos por parte del beneficiario del Tratamiento Penal Diferenciado 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 de los compromisos por parte del beneficiario del Tratamiento Penal Diferenciado constitutivos de una infracción penal, las autoridades no perderán su competencia o ejercicio de acción, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes, podrán desarchivar 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 (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha.

Artículo 4. Beneficiarios. Serán beneficiarios del Tratamiento Penal Diferenciado los pequeños agricultores y agricultoras en situación de pobreza que derivan su subsistencia de las plantaciones de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a renunciar, suspender cualquier tipo de relación, cultivar, mantener o reincidir en actividades asociadas con las plantaciones de uso ilícito, en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, que intervengan en la conservación o financiación de plantaciones, el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y de sustancias para procesamiento de narcóticos y destine ilícitamente bien mueble o inmueble.

No podrán acceder al Tratamiento Penal Diferenciado aquellos financiadores de las plantaciones o cultivos de uso ilícito 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.

Artículo 5: Parámetros para la identificación del pequeño agricultor y agricultora. La entidad encargada de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) o de otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, identificará al pequeño agricultor y agricultora beneficiarios del Tratamiento Penal Diferenciado de acuerdo con los siguientes criterios concurrentes:

- 1) Unidad de Producción Agropecuaria (UPA) menor de 10 hectáreas.
- 2) Área de terreno cultivada con plantaciones ilícitas entre 0,25 hectáreas y 1,78 hectáreas.
- 3) Relación económica existente entre la actividad ilícita y la subsistencia propia o del núcleo familiar, de conformidad con los siguientes vínculos:
 - (a) Amediero: persona o núcleo familiar que realiza cultivo, conservación o financiación de plantas o semillas de uso ilícito, previo acuerdo con quien ostenta alguna relación jurídica con el predio (propietarios, poseedores y/o tenedores).
 - (b) Cuidandero: persona o núcleo familiar que se encarga de la guarda, protección y conservación de la plantación ilícita o sus semillas.
 - (c) Cultivador: persona o núcleo familiar que siembra el cultivo de uso ilícito en su finca y, en el caso de la hoja de coca, la transforma en pasta base.



- (d) Recolector: persona o núcleo familiar que vende su mano de obra para cosechar plantaciones de uso ilícito que no le pertenecen.
- (e) Trabajadores domésticos: persona o núcleo familiar que realiza la preparación de alimentos a las demás personas y desarrolla tareas de asistencia doméstica.

Artículo 6. Suscripción. La suscripción al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha podrá realizarse en el caso de nuevas familias, mediante un acta de compromiso o el documento que haga sus veces, y se dará por hecha, si al momento de ser expedida esta ley, el pequeño agricultor o agricultora ya realizó la manifestación voluntaria de renunciar, suspender cualquier tipo de relación, cultivar, mantener o reincidir en actividades asociadas con las plantaciones de uso ilícito de manera individual o en el marco de los acuerdos de sustitución con comunidades.

Artículo 7. Cumplimiento. La entidad encargada de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, deberá comprobar y verificar durante los dos años siguientes a la suscripción el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte del beneficiario del Tratamiento Penal Diferenciado aquí previsto. Dentro de este periodo las autoridades no podrán iniciar o continuar con el ejercicio de la acción penal. Si posterior a la suscripción del acta de compromiso o del documento que haga sus veces, existen hechos que pueden ser constitutivos de una infracción penal, las autoridades no perderán su competencia o ejercicio de acción, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes.

En todos los casos, una vez cumplido el periodo de verificación y comprobado el pleno cumplimiento de los compromisos mutuos adquiridos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, se extinguirá la acción penal para procesados, la pena para condenados y los antecedentes judiciales de los pequeños agricultores y agricultoras que accedan al beneficio del Tratamiento Penal Diferenciado.

Artículo 8. Periodo de verificación. Si se establece que durante el periodo de verificación la persona beneficiada con el Tratamiento Penal Diferenciado ha incumplido sus compromisos unilateralmente, la entidad encargada de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) o de otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, revocará el acta de compromiso o el documento que haga sus veces e informará el 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 muebles e inmuebles.

Artículo 9. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley es resultado y contribución del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Refiere particularmente a las disposiciones contenidas en el punto 4 "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas" numeral 4.1.3.4. "Tratamiento penal diferencial".

La argumentación que a continuación se expone, recoge lo estipulado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, los estudios y aportes del Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) y tiene en cuenta los contenidos y observaciones de los proyectos que fueron radicados en años anteriores.

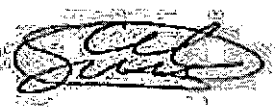
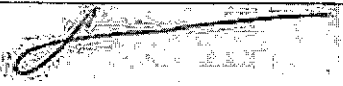
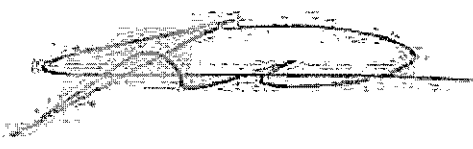
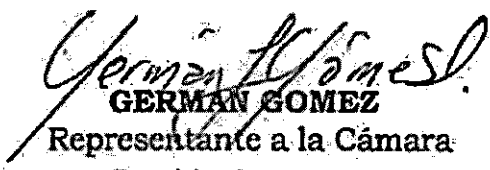
I. OBJETO

El proyecto de ley tiene por objeto desarrollar el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras, que estén o hayan estado vinculados a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y derivadas de este, que 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 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.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cordialmente,

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 PABLO CATATUMBO Senador 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 Senador de la República	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 15 del mes 10 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 2PG Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

con uno de los requisitos constitucionales y legales

M.S. Julian Godo C, Sandra Ramirez

Carlos Alberto Benavidez



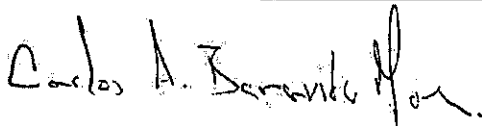
**JULIÁN
GALLO**
SENADOR



BANCADA
COMUNES



De los honorables congresistas,

 Carlos Alberto Benavides Mora Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo	



**JULIAN
GALLO**
SENADOR



**CONGRESO
DE LA REPUBLICA**
COLOMBIANA



II. JUSTIFICACIÓN

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 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 tres pilares: (1) Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades —hombres y mujeres— en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos; (2) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y (3) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

En el punto 4.1, el Estado se compromete a crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS-. Igualmente, se encuentra pactado en el numeral 4.1.3.4 la obligación de adoptar un tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras vinculados al cultivo de uso ilícito, que no se dirija a la judicialización como medida primigenia, sino a la reconstrucción del tejido social y el desarrollo económico del país; y, en este caso particular, de las comunidades y territorios afectados por la problemática de los cultivos de uso ilícito. 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 numeral 6.1.9. Prioridades para la implementación normativa, incluido dentro del punto seis Implementación, verificación y refrendación, 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 (...)".

Igualmente, la Circular No. 6 del 6 de septiembre de 2018 establece los requisitos y condiciones de vinculación y permanencia en el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). Señala lo siguiente:

Requisitos

- *Ser mayor de edad con cédula de ciudadanía vigente. (Esta condición aplica para el titular y el beneficiario).*
- *Vivir en el municipio focalizado y trabajar en la vereda o territorio colectivo/resguardo (para el caso de comunidades étnicas) focalizado.*

Para el caso de las comunidades étnicas, previo a cualquier intervención e inversión de carácter productivo, se debe verificar la pertenencia étnica de cada una de las familias que se pretende atender. La verificación y ratificación de la pertenencia étnica se hará bajo el reconocimiento del gobierno propio, por lo que el Gobernador Mayor del respectivo Resguardo o el presidente de la Junta Directiva del respectivo Consejo Comunitario, deberá certificar por escrito que el beneficiario del PNIS hace parte de la comunidad y describirá los miembros de este núcleo familiar con el respectivo número de identificación. De considerarlo necesario el contratista o el PNIS podrá contrastar esta información con los registros que reposen en la respectiva alcaldía municipal o en el ministerio del interior si estuviesen disponibles.

- *Inscribir un predio que cuente con mínimo 0.25 hectáreas de extensión para la implementación de su actividad productiva.*
- *Mostrar la relación con el inmueble rural a inscribir en la estrategia. El documento de relación con el predio debe contener el nombre del predio, nombre de la vereda y municipio donde está ubicado el predio preinscrito. En caso de no existir claridad sobre la vereda podrá presentarse certificación de la Alcaldía que indique a qué vereda pertenece el inmueble propuesto.*



En caso de ser cultivadores de ilícitos, deberá aportar la información relativa al predio en el que se encuentran dichos cultivos y en donde va a realizar la actividad productiva lícita (nombre del predio, vereda o del territorio colectivo y del municipio donde está ubicado el predio).

(...) El PNIS, para efectos estadísticos, determinará la relación preliminar con el predio en virtud del documento que se allegue, que como mínimo deberá contener:

- *Propietarios: Certificado de tradición y libertad contentivo del Folio de Matrícula Inmobiliaria del inmueble rural donde conste que el proponente es titular del derecho de dominio. En el caso de Territorios Colectivos de las Comunidades Étnicas, igualmente debe presentarse el Folio de Matrícula Inmobiliaria donde conste la inscripción del Acto Administrativo o Resolución expedida por entidad competente que otorga el derecho sobre las tierras colectivas.*
- *Poseedores: Certificación de la autoridad municipal competente de posesión pacífica, no clandestina e ininterrumpida y/o demostrar la posesión de la tierra con actos de señor y dueño.*
- *Tenedores: Contrato debidamente suscrito por las partes con fecha anterior a fecha de preinscripción en la estrategia y como mínimo un período de 3 años de vigencia sin que se admita más de un contrato de tenencia sobre el mismo predio rural.*

Asimismo, 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" (...).

La aplicación del Tratamiento Penal Diferenciado busca reducir los efectos negativos, que pueden generar las medidas judiciales de carácter penal privativas de la libertad, sobre pequeños agricultores y agricultoras, que se desprenden de los artículos 250 constitucional; 82 "Extinción de la acción penal" y 88 "Extinción de la sanción penal" de la Ley 599 de 2000 y 324 "Aplicación del principio de oportunidad" de la Ley 906 de 2004 y redirigir los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

Constitución Política de Colombia. Título 8 "De la rama judicial". Capítulo 6: "De la fiscalía general de la nación". Artículo 250. Señala lo siguiente:



La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio (...)

Ley 599 de 2000. "Por la cual se expide el Código Penal." Capítulo Quinto. "De la extinción de la acción y de la sanción penal". Señala lo siguiente:

Artículo 82. Extinción de la acción penal. Son causales de extinción de la acción penal: (1) La muerte del procesado. (2) El desistimiento. (3) La amnistía propia. (4) La prescripción. (5) La oblación. (6) El pago en los casos previstos en la ley. (7) La indemnización integral en los casos previstos en la ley. (8) La retractación en los casos previstos en la ley. (9) Las demás que consagre la ley.

NOTA: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-828 de 2010, en el entendido que el juez de conocimiento debe decidir oficiosamente o a petición de interesado, independientemente de que exista reserva judicial, poner a disposición u ordenar el traslado de todas las pruebas o elementos probatorios que se hayan recaudado hasta el momento en que se produzca la muerte, para que adelanten otros mecanismos judiciales o administrativos que permitan garantizar los derechos de las víctimas.

Artículo 88. Extinción de la sanción penal. Son causas de extinción de la sanción penal: (1) La muerte del condenado. (2) El indulto. (3) La amnistía impropia. (4) La prescripción. (5) La rehabilitación para las sanciones privativas de derechos cuando operen como accesorias. (6) La exención de punibilidad en los casos previstos en la ley. (7) Las demás que señale la ley.

Ley 906 de 2004. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (Corregida de conformidad con el Decreto 2770 de 2004)". Señala lo siguiente:

Artículo 323. Aplicación del principio de oportunidad. Modificado por el art. 1, Ley 1312 de 2009. La Fiscalía General de la Nación, en la investigación o en el juicio, hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal, en los casos que establece este código para la aplicación del principio de oportunidad.

El principio de oportunidad es la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la Nación, no obstante que existe fundamento para adelantar la persecución penal, suspenderla, interrumpirla o renunciar a ella, por razones de política criminal, según las causales taxativamente definidas en la ley,



con sujeción a la reglamentación expedida por el Fiscal General de la Nación y sometido a control de legalidad ante el Juez de Garantías.

III. CONTEXTO

La persistencia del problema de las drogas de uso ilícito, está relacionado con las condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política social estatal y a la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que han alimentado y financiado el conflicto armado interno colombiano. Los territorios afectados con plantaciones ilícitas se originan por la confluencia de estas situaciones de vulnerabilidad económica y social. Los cultivos de uso ilícito, la falta de desarrollo rural y la falta de garantías de seguridad generan enfrentamientos entre organizaciones criminales, miedo en el campesinado que subsiste de la economía de la hoja de coca y ausencia de institucionalidad estatal más allá del aspecto coercitivo.

Los complejos cocaleros que proliferaron aún después de la declaración de 1971, que realizó Richard Nixon (1969-1974) a las drogas como el aparente «enemigo público» de los Estados Unidos y que consistió en una política de guerra, ha demostrado pocos avances en erradicación y un rotundo fracaso en el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico en toda su cadena. Contrario a lo pensado se han exacerbado las situaciones de vulnerabilidad, 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. También, se han ocasionado impactos ambientales. Su desarrollo puede relacionarse con las siguientes razones:

(1) tierras baldías habitadas por campesinos sin oportunidades, quienes encontraron en la marihuana, la coca y la amapola (dependiendo de la región) mejores ingresos que con otros cultivos; (2) territorios que por el modelo de desarrollo no estaban integrados ni tenían presencia efectiva y/o legítima del Estado; (3) una dinámica de ilegalidad que trazaron a lo largo del tiempo rutas de contrabando y otras actividades ilícitas; y (4) la crisis social y económica que lanzó a la informalidad a miles de personas que viven del “rebusque”. (Comisión de la Verdad, s.f).

Aspectos influyentes para la continuidad de los cultivos son: (1) a pesar de los años, el narcotráfico no ha disminuido; (2) las organizaciones criminales no se han debilitado; (3) la política nacional ha sido infiltrada por corrupción y dineros del mismo narcotráfico, (4) la ausencia de instituciones genera espacios que aprovechan los grupos criminales, y (5) los carteles transnacionales se benefician de la posición estratégica del país como punto equidistante de los centros de producción y destino internacional y de la existencia de una poderosa red de contactos con Estados Unidos. Recientemente, se suman los problemas que ha tenido la ejecución del



Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y la implementación integral del Acuerdo Final de Paz (AFP).

Las personas que dependen del cultivo de uso ilícito y sobre las cuales han recaído los impactos negativos –tanto de la economía ilícita como de las intervenciones que infructuosamente se han desplegado para contenerla– reclaman reconocimiento de sus derechos, inversión, desarrollo de economías locales y regionales, solidarias y de carácter colectivo. Solo interviniendo sobre las causas de origen del conflicto, derrotando el narcotráfico y transformando las condiciones de vida del pequeño agricultor y agricultora, los cultivos declarados de uso ilícito se reducirán o cambiarán su utilización.

El peso de la coca en la economía afecta entre un 2% y 3,5% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que equivale a alrededor de \$19,5 billones (Becerra, 2019). Específicamente, la superficie cultivada es semejante al 1% del área bajo uso agrícola. Su desarrollo es de muy pequeña escala, aunque no son todos pequeños propietarios. En el caso de los predios de los pobladores rurales, el tamaño promedio de la finca es de 9,4 ha. El mínimo valor de siembra de coca es de 0,25 ha y el máximo de 95,6 ha (UNODC, 2006).

El 88% de los lotes detectados con hoja de coca en 2016 registran un área igual o inferior a 1,78 ha (UNODC y FIP, 2018) y está en acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario del 2014, que muestra que el 65% de los productores que cultivan y viven en su tierra están en predios de menos de 5 ha.

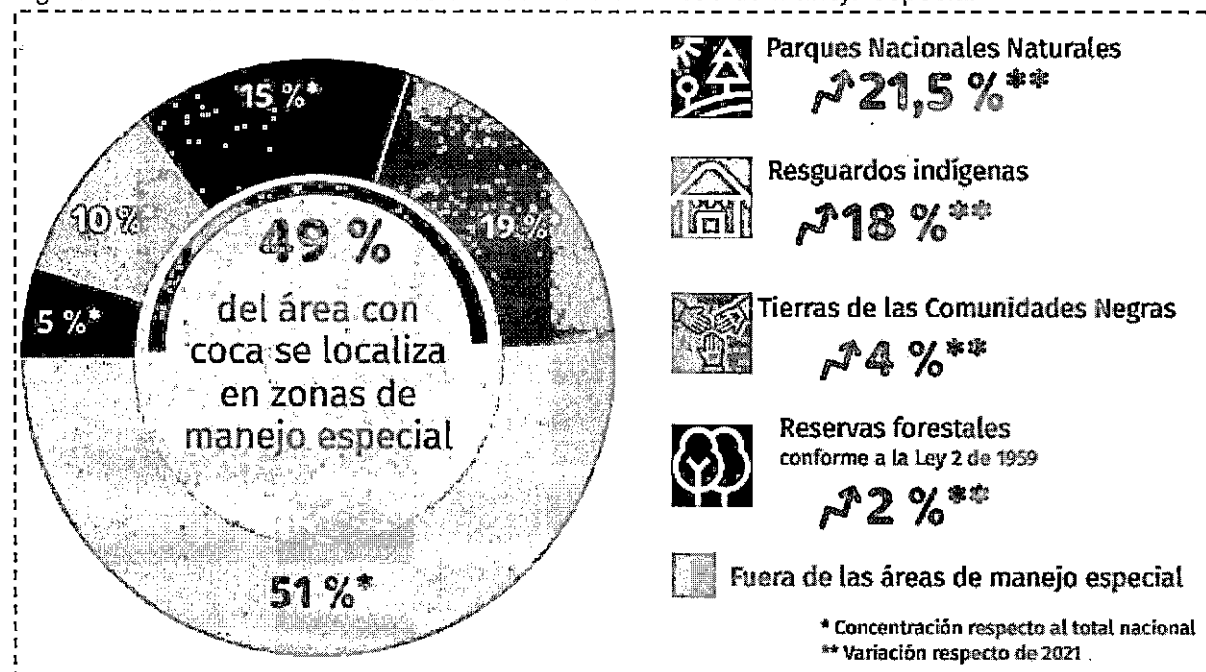
Hoy continúa representando un desafío lograr un Tratamiento Penal Diferenciado de pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculadas a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y de las personas que consumen drogas ilícitas, al igual que mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de las comunidades indígenas y la posibilidad de la utilización para fines médicos, científicos y otros usos lícitos que se establezcan.

Zonas afectadas con cultivos de uso ilícito

Los cultivos de uso ilícito tienen dos características principales: están concentrados y son persistentes en el tiempo. En su mayoría hacen parte de una extensión más grande de tierra donde se desarrollan otras actividades lícitas, es decir que la plantación ilícita no corresponde al tamaño total del predio o finca del pequeño agricultor o agricultora.

Específicamente, las plantaciones de hoja de coca en 2022 alcanzaron 230 000 hectáreas, el 49% estaban ubicadas en áreas ambientales estratégicas y de manejo especial. Como se puede ver en la Figura 1, 10 626 ha (5% del total) se encuentran en 13 de las 59 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre las que se destacan la Sierra de La Macarena, Paramillo, Nukak y Catatumbo Barí; otras 34 680 ha (15%) en zonas de reserva forestal (según Ley 2da de 1959); otras 23 794 ha (10%) en resguardos indígenas y finalmente 44 817 ha (19%) en territorios colectivos de las comunidades negras (UNODC, 2023).

Figura 1: Ubicación de los cultivos de uso ilícito en Áreas de manejo especial

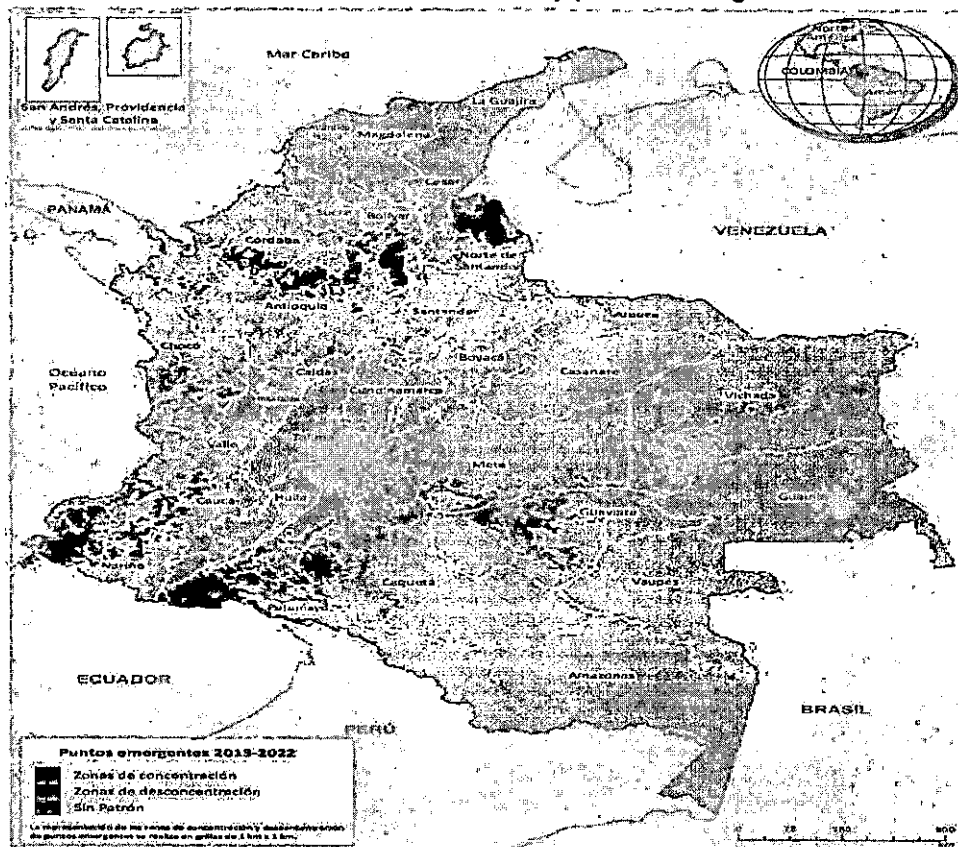


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2023)

Actualmente de los 1123 municipios que dividen el territorio colombiano, 185 tienen cultivos de coca. Como se puede ver en la Figura 2, se consigue hacer una distinción en dos tipos de zonas:

- Zonas de concentración, que ocupan el 82% del área con coca, según datos de 2022. Estas presentan un incremento del 12% respecto de 2021 y parecen responder a una estrategia del narcotráfico. Se caracterizan por tener acceso a ríos, rutas clave de tráfico, adquisición de insumos y proximidad a fronteras. Además, definen una posición estratégica de los enclaves en Nariño, Norte de Santander y Putumayo.
- Zonas de desconcentración, con el 4% del área con coca en 2022. Estas, que registraron un aumento del 20% en comparación con el año 2021, tienen una ventaja para una mayor posibilidad de negociación y participación comunitaria en escenarios de sustitución. Se encuentran localizadas en Caquetá, Guaviare, Meta y Chocó (Ministerio de Justicia, 2023).

Figura 2: Zonas de concentración, desconcentración y puntos emergentes 2013-2022



Fuente: UNODC, 2023



**JULIÁN
GALLO**
SENADOR



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

BARCADA
COMUNES



Cultivos de coca en Colombia por región 2016 - 2022

En la década de 1990 los cultivos tuvieron una amplia expansión geográfica, acompañada de las disminuciones en Perú y Bolivia. Colombia pasó de 50 900 ha en 1995 a 136 200 ha en 2000 (UNODCCP, 2001). Esto ocasionó entre los años 1994 y 2005 un aumento de los conflictos internos, la ampliación de la frontera agrícola, la alteración del ritmo de crecimiento de la población, el incremento de la desigualdad, cambios culturales –asociados a diferentes formas de relación campo / ciudad, migraciones internas, variación en la siembra y la producción de cultivos agrícolas– y el crecimiento de la vinculación de menores a la guerra. Después sucedió una nueva expansión de la hoja de coca, entre los años 2013 y 2017, con una estabilización en 2018 (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Cultivos de coca en Colombia por región 2013-2022

Región	Hectáreas (ha)				
	2016	2017	2018	2019	2020
Central*	40 526	52 960	26 690	20 335	25 221
			33 629	41 749	40 116
Pacífico	57 777	65 567	62 446	57 897	50 701
Putumayo - Caquetá	34 505	41 382	38 170	29 484	22 041
Meta - Guaviare	12 302	10 500	7285	4585	4462
Orinoquía	708	774	557	245	121
Amazonia	286	302	228	173	119
Sierra Nevada	35	10	14	7	2
Total	145 839	171 495	169 019	154 475	142 789

* Incluye la región del Catatumbo.

Región	Hectáreas (ha)			
	2021	2022	2023	2024
Central	34 003	32 962		
Catatumbo	42 576	42 043		
Pacífico	89 266	94 163		
Putumayo - Caquetá	31 874	53 648		
Meta - Guaviare	6075	6769		
Orinoquía	311	283		



Región	Hectáreas (ha)			
	2021	2022	2023	2024
Amazonia	151	157		
Sierra Nevada	2	3		
Total	204 258	230 028		

Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC (2018, 2020, 2022, 2023)

Luego de la firma del Acuerdo Final de Paz (AFP) y en coincidencia con cifras del UNODC-SIMCI (2020), las principales variaciones departamentales entre el año 2018 (cuando se sembraron 169 mil ha de coca en Colombia) y el año 2019 (cuando hubo una reducción a 154 mil ha) se dieron en el Caquetá (-62%), Antioquia (-29%), Nariño (-12%), Bolívar (-7,5%) y Putumayo (-5%), con incrementos en Norte de Santander (+24%) y Valle del Cauca (+82%).

Posteriormente, en 2022 la siembra se distribuye regionalmente así: (1) Región Pacífico (37,3%); (2) Región Putumayo - Caquetá (21,4%); (3) Región del Catatumbo (19,3%); (4) Región Central - Sur de Bolívar (18,7%); (5) Región Meta - Guaviare (3,2%); (6) Región Orinoquía (0,10%); (7) Región de la Amazonia (0,08%); y (8) Región Sierra Nevada (0% - 6ha). (UNODC, 2023).

La tendencia de crecimiento, aunque constante, ha venido perdiendo fuerza. Se pueden asociar para explicar su comportamiento motivos como la reducción de la aspersión aérea, la resiembra en zonas sin la intervención de alternativas integrales de desarrollo y finalmente, aciertos y desaciertos en la implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP) y en el particular del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS). Sin embargo, hay que señalar que dentro de cada período se presentan momentos de desaceleración.



**JULIÁN
GALLO**
SENADOR



**SENADO
DE LA
REPÚBLICA**

**BANCADA
COMUNES**



Producción de Clorhidrato de Cocaína 2016 - 2022

Según la medición de Naciones Unidas, el país en 2021 alcanzó 1400 toneladas de producción de clorhidrato de cocaína y 204 000 hectáreas de coca sembradas (UNODC, 2022). En 2022 llegó a 230 000 ha, concentrando el mayor crecimiento en Putumayo, Nariño, Norte de Santander, Cauca y Antioquia, mientras que la producción potencial de clorhidrato de cocaína alcanzó a las 1738 toneladas métricas (UNODC, 2023).

En 2023, Colombia arribó a las 259 000 ha cultivadas pero esta superficie disminuyó a 246 000 ha en diciembre del mismo año. Según el Ministerio de Defensa, se destacan en el gobierno de Gustavo Petro y Francia Marquez importantes incautaciones, que alcanzan las 739,5 toneladas de cocaína, 450 de las cuales se confiscaron en territorios internacionales. Esto supone un aumento del 12,1% respecto a las 659 toneladas incautadas en 2022 (Newton y Manjarrés, 2024) y es resultado de la nueva política de drogas "Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico 2023-2033" que ha dado prioridad a la incautación de cargamentos y a la captura de miembros clave de las redes del narcotráfico.

Tabla 2: Producción, incautación de cocaína laboratorios destruidos y erradicación forzada 2016 - 2022

Descripción	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Producción potencial de clorhidrato (toneladas métricas)	1053	1379	1120	1137	1228	1400	1738	
Incautaciones de cocaína (kilogramos)	362 415	435 431	413 383	433 036	505 683	669 340	659 134	
Laboratorios destruidos	4820	4252	4567	5461	5226	5767	4707	
Erradicación manual forzada de cultivos ilícitos (hectáreas)	18 227	52 571	59 978	94 606	130 147	103 257	68 893	

Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC (2020, 2022, 2023)



No obstante, la tendencia de aumento se mantiene por las sólidas redes financieras y debido a la recomposición del narcotráfico. Luego de la firma del Acuerdo Final de Paz (AFP) en las zonas de influencia de las FARC-EP ingresaron a comprar la producción, grupos de microtráfico de corte urbano con un precio inferior, al mismo tiempo que aumentó la participación de mafias mexicanas, que llevan el precio a 1000 dólares por kilo en puerto de salida (Redacción Colombia +20, 2023), estimulando un ascenso de la cocaína, que puede estar o no vinculada con una eventual ampliación de siembra. Aún así es importante observar en mayor detalle la evolución de las zonas con plantaciones y de producción en los últimos años, ya que han tenido ciclos de crecimiento y de declive, al igual que modificación en los puntos de compra, venta, siembra y consumo¹.

Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

El Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) está dirigido a pequeños campesinos, cultivadores y recolectores; zonas con acuerdos colectivos; 14 departamentos²; 56 municipios y 88 núcleos con acuerdos individuales³; 48 municipios PNIS-PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) que corresponden a los territorios PISDA (Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo)⁴; zonas afectadas por cultivos de uso ilícito en Parques Nacionales Naturales (PNN)⁵; zonas PATR (Planes de Acción para la Transformación Regional)⁶; comunidades indígenas y NARP (Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros); municipios con posibles artefactos explosivos y comunidades que se hayan acogido al Tratamiento Penal Diferenciado. Además, de los territorios priorizados en el capítulo

¹ Países consumidores: Estados Unidos (22%); América (30%) (excluyendo Estados Unidos); Europa (24%), África (10%) y Asia (9%). (Melo, 2024).

² Antioquia: 11, Arauca: 496, Bolívar 2.754, Caquetá: 12.951 Cauca 5.685, Córdoba 5.645, Guainía: 27, Guaviare: 7.217, Meta: 9.664, Nariño: 17.191, Norte de Santander: 2988, Putumayo: 20.350, Valle del cauca: 1.060, Vichada: 825 (entre paréntesis número de familias por departamento).

³ La palabra "formalizados" (en el producto del PMI) hace referencia a "suscritos". Los acuerdos de sustitución y no resiembra (en el producto PMI) hacen referencia a "acuerdos colectivos". Los acuerdos colectivos son documentos donde se contempla el compromiso de la comunidad (del municipio) de sustituir voluntariamente no sembrar ni vincularse posteriormente en labores asociadas a los cultivos ilícitos.

⁴ Alto Patía y Norte del Cauca (71); Arauca (7); Bajo Cauca y nordeste antioqueño (25); Catatumbo (9); Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño (177); Macarena Guaviare (201); Pacífico y frontera nariñense (38); Putumayo (201); Sur de Bolívar (65) y Sur de Córdoba (18) (entre paréntesis municipios vinculados).

⁵ Fragua Indi Wasi, Paramillo, Tinigua, Sierra de la Macarena y Farallones de Cali.

⁶ Subregión Macarena - Guaviare, Subregión Montes de María, Subregión Pacífico y Frontera Nariñense, Subregión Catatumbo, Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico Medio, Subregión Alto Patía y Norte del Cauca, Subregión Putumayo, Subregión Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera, Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Subregión Arauca, Subregión Sur de Córdoba, Subregión Chocó, Subregión Sur de Bolívar, Subregión Urabá Antioqueño, Subregión Sur del Tolima. (...) En las subregiones Pacífico medio, Sierra Nevada- Perijá, Urabá Antioqueño, Montes de María y Sur de Tolima no se incorporan los componentes PISDA a los PATR. Cada PDET se instrumentaliza en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) construido mediante pactos comunitarios, étnicos y municipales. Estos últimos, Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR), son resultado de un ejercicio conjunto de identificación y priorización de necesidades y construcción de iniciativas para el territorio. Los PATR materializan la planeación a 10 años y se deben revisar y actualizar cada 5 años. (ARN, s.f.).



étnico, en el numeral 4.1.3.3 del Acuerdo Final de Paz (AFP) y en el Artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017. (Ver Figura 3, 4 y 5).

De manera específica, el PNIS tiene un universo de 99 097⁷ familias beneficiarias que lograron acuerdos individuales de sustitución ubicadas en 14 departamentos, 56 municipios y 88 núcleos. Del total el 36,1% (35 834) son mujeres titulares y el 63,8% (63 263) son hombres; de las familias el 68,2% (67 606) se inscribieron como *cultivadoras*; el 14,7% como *no cultivadoras* (14 635); y el 16,8% (16 856), como *recolectoras o gestoras comunitarias* (DSCI, 2022a). A continuación, se detalla en la Tabla 3 el estado de vinculación de los beneficiarios.

Tabla 3: Estado de vinculación de los beneficiarios

Tipo de vinculación	Reporte a 31 de marzo de 2021	Reporte a 31 de marzo de 2022	Comportamiento respecto a lo reportado a 31 de marzo de 2021
(1) <i>Beneficiarios activos</i>	79 239 familias	82 358 familias	Aumento del 4%
(2) <i>Beneficiarios suspendidos</i>	3600 familias	490 familias - 429 cultivadores - 29 no cultivadores - 39 recolectores	Reducción de 635%
(3) <i>Beneficiarios retirados o excluidos</i>	10 248 familias	12 891 familias - 7110 cultivadoras - 3579 no cultivadoras - 2202 recolectoras Departamentos con mayor número de retiros - 3802 Putumayo - 2419 Nariño - 1634 Antioquia	Aumento del 21%
(4) <i>Personas que ingresan</i>	6010 familias	3358 familias	Reducción 79%

⁷ Departamento: familias: Antioquia: 11, Arauca: 496, Bolívar 2.754, Caquetá: 12.951 Cauca 5.685, Córdoba 5.645, Guainía: 27, Guaviare: 7.217, Meta: 9.664, Nariño: 17.191, Norte de Santander: 2988, Putumayo: 20.350, Valle del cauca: 1.060, Vichada: 825.



Notas: (1) Beneficiarios activos. Corresponden a aquellos que cumplen con las características sociales y económicas requeridas por el programa⁸ y que participan en las actividades de ejecución del PNIS y cumplieron con el levantamiento del 100% del cultivo de uso ilícito.

(2) Beneficiarios suspendidos. Toda vez que presentan alguna novedad o inconsistencia no verificada en relación con la acreditación de los requisitos y obligaciones del programa.

(3) Beneficiarios retirados o excluidos. Son los que, mediante actos administrativos de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), les cesaron los beneficios del programa debido a que no lograron demostrar razones de fuerza mayor o caso fortuito para no erradicar el cultivo ilícito o no cumplen con los requisitos establecidos para ser titulares del PNIS y personas que se retiran voluntariamente.

(4) Beneficiarios que están en ingreso. los cuales corresponden a aquellos que se encuentran pendientes de recibir los beneficios dispuestos por el Programa, en razón a que no se cuenta con los recursos y la oferta disponible para su atención, todos estos son recolectores o gestores comunitarios.

Fuente: Elaboración propia con base en la Procuraduría, 2022.

En cuanto, a los 106 acuerdos colectivos firmados por 188 000 familias el programa no ha tenido mayor cobertura ni resultados (Informe de Gestión PNIS 2019 sección 2.1.1. Acuerdos Colectivos). Esta situación sumada a la falta de implementación integral del Acuerdo Final de Paz (AFP), particularmente los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), constituye una de las deficiencias más grandes del programa.

Las cifras también evidencian un incremento en retiros y una reducción de ingresos. En cuanto a los ingresos, no hay porque el programa inició con unos beneficiarios específicos que no deberían incrementarse dada su focalización. Mientras que los retiros en su mayoría (41%) obedecen de manera desconcertante a un error en la caracterización inicial y en segunda medida (18%) al incumplimiento por distintos motivos de los requisitos asumidos por los beneficiarios (Ver Tabla 4).

Tabla 4: Razones del retiro PNIS según la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI)

Razones del retiro según la DSCI en cumplimiento del PAI Familiar	%	No. Beneficiarios
Los cruces de información que realiza la DSCI con el SISBEN, Registraduría, consultas con las asambleas comunitarias o las	41,10%	5 292

⁸ El artículo 6° del decreto 896 de 2017 define a los beneficiarios del PNIS como las familias campesinas en situación de pobreza, que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito. En el formulario de vinculación individual se establecieron los siguientes requisitos: i) ser mayor de edad con cédula de ciudadanía original y vigente; ii) ser reconocido por las asambleas comunitarias como cultivador de plantaciones de uso ilícito; iii) tener un predio rural para la implementación de la actividad productiva lícita; iv) no ser pensionado, ni desempeñar cargos de elección popular, como tampoco ser empleado o contratista del gobierno Nacional o territorial; y v) solo una persona debe ser titular o beneficiario por único núcleo familiar.



Razones del retiro según la DSCI en cumplimiento del PAI Familiar	%	No. Beneficiarios
Juntas de Acción Comunal (JAC), entre otras fuentes, arroja de forma sorprendente y preocupante el no cumplimiento de las características socioeconómicas.		
Incumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios en las actividades requeridas como: ejercicios de monitoreo y verificación de la erradicación del cultivo de uso ilícito, las actividades de los operadores de asistencia técnica e implementación de las iniciativas productivas.	18,4%	2 378
Baja densidad de los cultivos ilícitos en los lotes postulados, teniendo en cuenta la información reportada por el ente verificador.	16,5%	2 127
Retiros voluntarios.	9,4%	1 209
Incumplimientos en la erradicación de raíz de las plantaciones ilícitas.	7%	909
Fallecido sin beneficiario.	5,2%	669
Fraccionamientos de un mismo núcleo familiar para hacer varios cobros al programa.	2%	260
Resiembras de cultivos ilícitos.	0,4%	47
Total	100%	12 891

Notas. (1) Las decisiones de retiro del Programa están vigentes y cuentan con los recursos de reposición debidamente resueltos y, en los casos en que no se ejercieron los mismos, los términos se encuentran vencidos para su presentación.

(2) Desde enero de 2020 a corte 31 de marzo de 2022, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) ha procedido a notificar a nivel Nacional 4 125 oficios de cesación de beneficios correspondientes a núcleos familiares. En las personerías municipales, y en las zonas que cuentan con emisoras radiales se hace extensiva la comunicación de citación de los beneficiarios del programa, al igual que se difunde información de las jornadas de notificación personal a través de las redes sociales, grupos de WhatsApp, líderes y asociaciones comunitarias, sin embargo, esto no es suficiente.

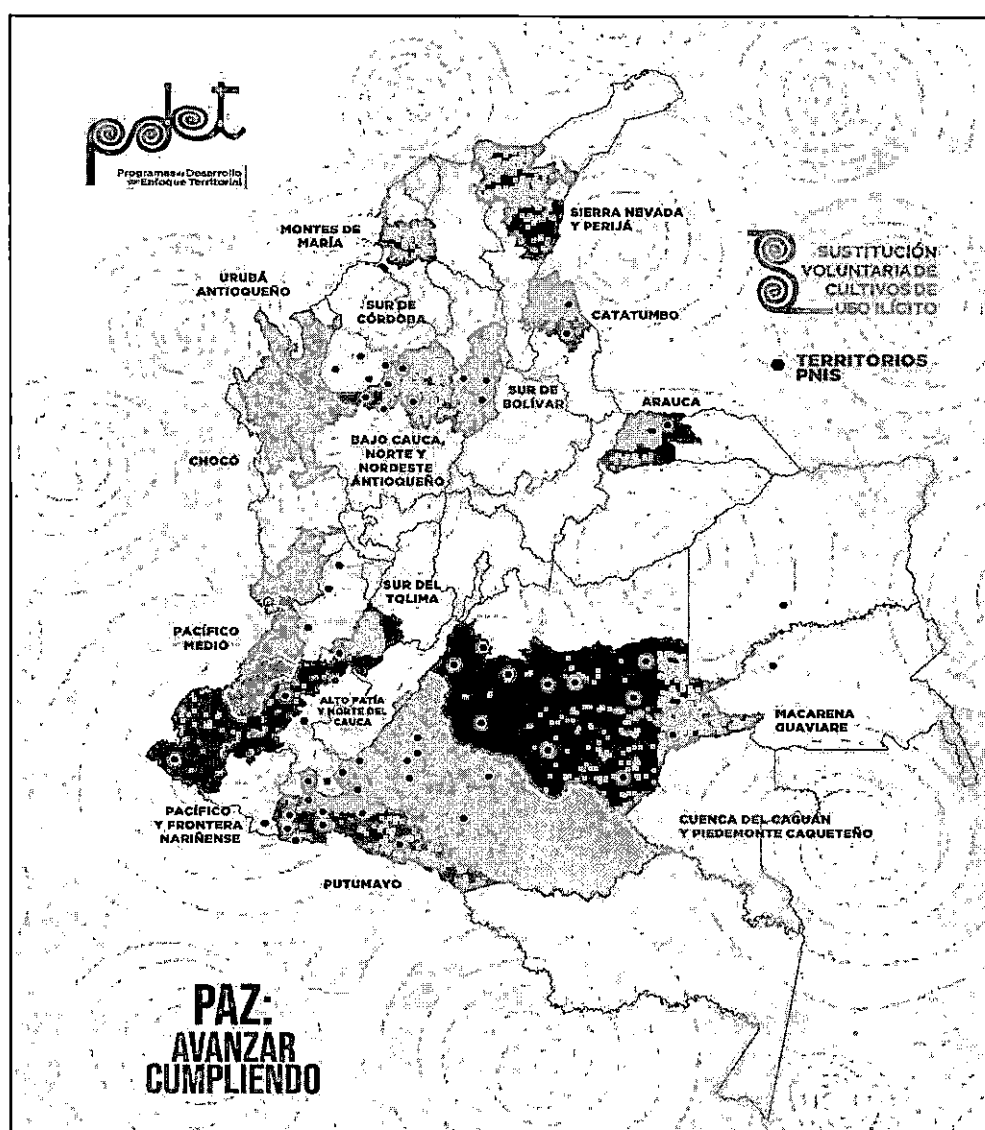
(3) La mayoría de las familias retiradas recibieron parte de los recursos asignados para la asistencia alimentaria inmediata, servicio de asistencia técnica y entregas de los proyectos productivos. Se encontró que se hicieron inversiones sobre familias retiradas del PNIS que ascienden a \$44 153,6 millones (DSCI, 2022a).

(4) Los recursos en contra de las decisiones administrativas de retiro del programa que ha resuelto la DSCI corresponde a 329, una cifra muy baja si se compara con los más de 12 mil núcleos familiares que han sido excluidos del PNIS. De estos 313 confirman las decisiones y en 16 se revocaron (DSCI,

2022b). En este mismo sentido, se han proferido 24 acciones de tutela, las cuales fueron favorables para los beneficiarios en los fallos de primera instancia y tres de estos se revocaron. En estos fallos, se han identificado falta de garantías procesales para las familias afectadas por las decisiones de retiro del PNIS, ordenando dejar sin efectos los actos administrativos de exclusión y reactivar los beneficios.

Fuente: Elaboración propia con base en la Procuraduría (2022)

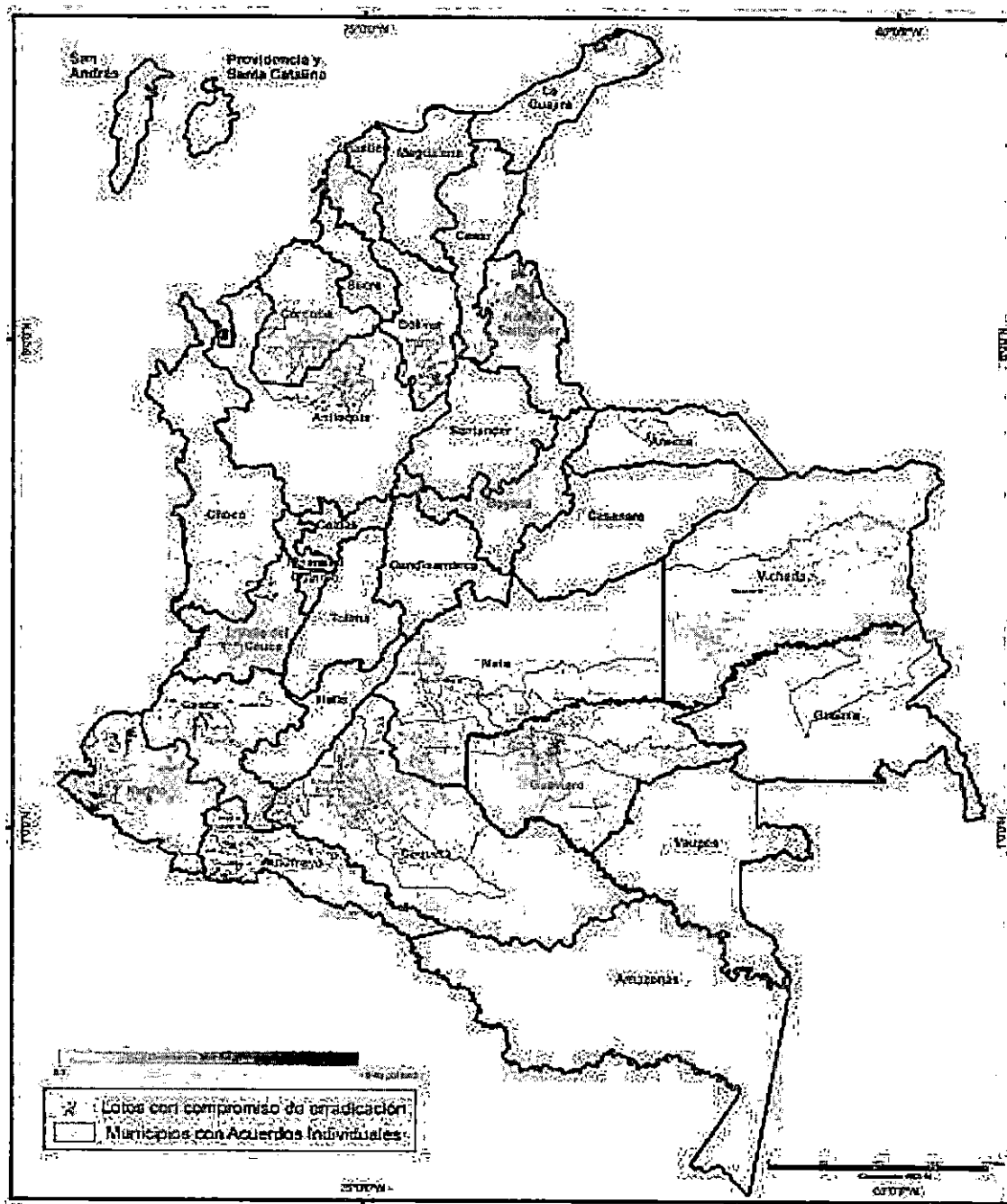
Figura 3: Municipios PNIS y territorios PDET



Fuente: Encuentro Nacional De Comunidades PDET (s.f)



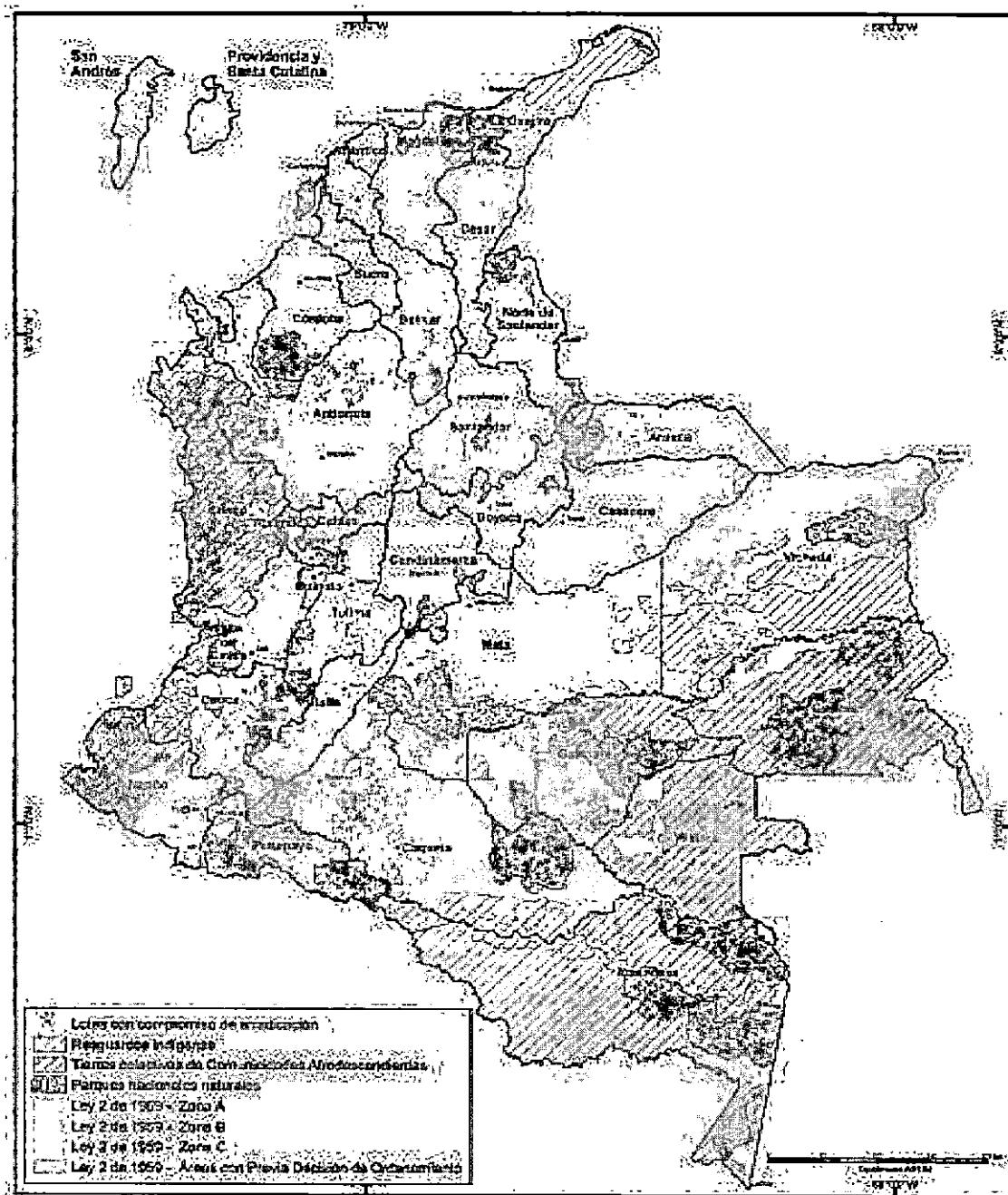
Figura 4: Ubicación de lotes con compromiso de erradicación PNIS verificados por UNODC



Fuente: UNODC, 2019



Figura 5: Ubicación lotes con compromiso y zonas con jurisdicción especial



Fuente: UNODC, 2022



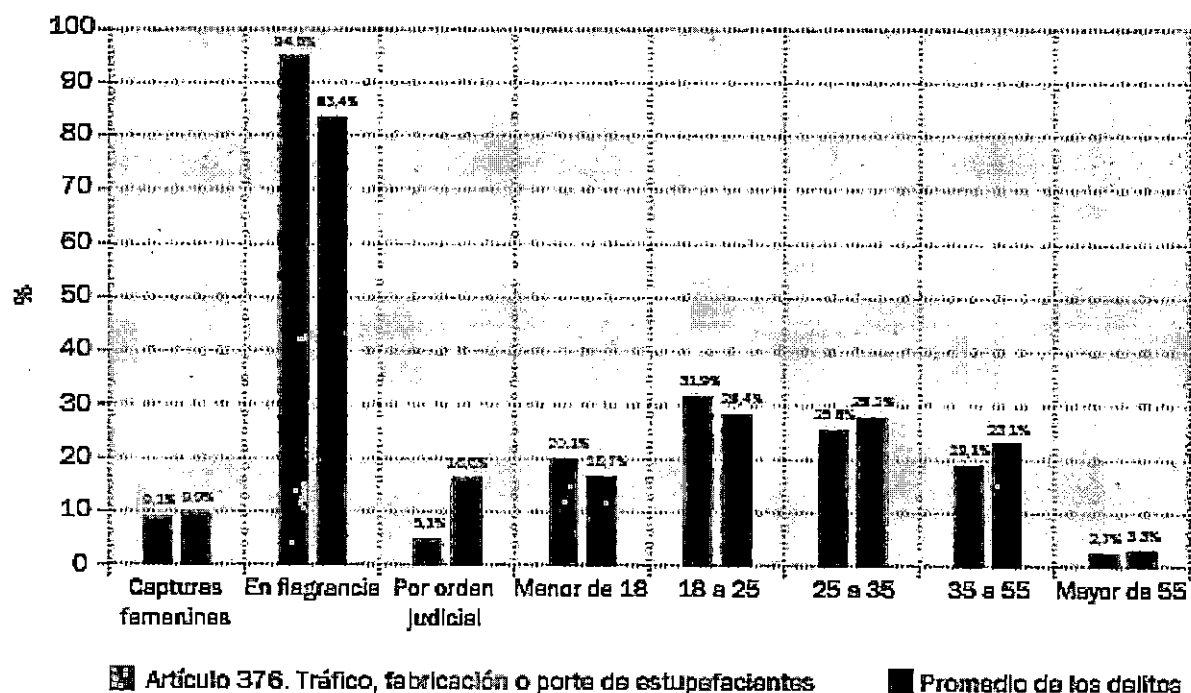
Judicialización de pequeños agricultores y agricultoras

A pesar de las políticas contra las drogas implementadas, los altos recursos invertidos para enfrentar la problemática de los cultivos de uso ilícito, las penas impuestas y sus aumentos reiterados, la realidad en los resultados es que el encarcelamiento no ha tenido impacto alguno en la reducción de las plantaciones ilícitas y tampoco se 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 las capturas por los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000, han afectado principalmente a pequeños agricultores y agricultoras, y consumidores, que son reconocidos como los eslabones más débiles de la cadena de producción del narcotráfico.

En la ruta de criminalización, la primera etapa es la captura. Esta puede ser realizada por distintas entidades, tales como la Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía y, con mayor frecuencia a partir del Plan Colombia, por las Fuerzas Militares. Concretamente, se reconoce una tendencia de la Policía Nacional a centralizarse en la persecución por tráfico, porte o fabricación (art. 376 del Código Penal) y no en el lavado de activos o el concierto para delinquir, como se observa en la Figura 6, al igual que patrones de concentración geográfica (Uprimny, Chaparro y Cruz, 2017; Comisión de la Verdad, s.f).

En el caso del tráfico y el lavado de activos hay una alta concentración de capturas en los departamentos donde están ubicadas las tres principales ciudades del país. Para el caso de las conductas de tráfico para procesamiento y conservación de plantaciones destaca el peso de departamentos del sur del país que de forma persistente han tenido cultivos de usos declarados ilícitos como es el caso del Cauca, Nariño y Caquetá (Uprimny, Chaparro y Cruz, 2017).

Figura 6: Capturas por tráfico, porte o fabricación en comparación con otros delitos 2000 - 2015



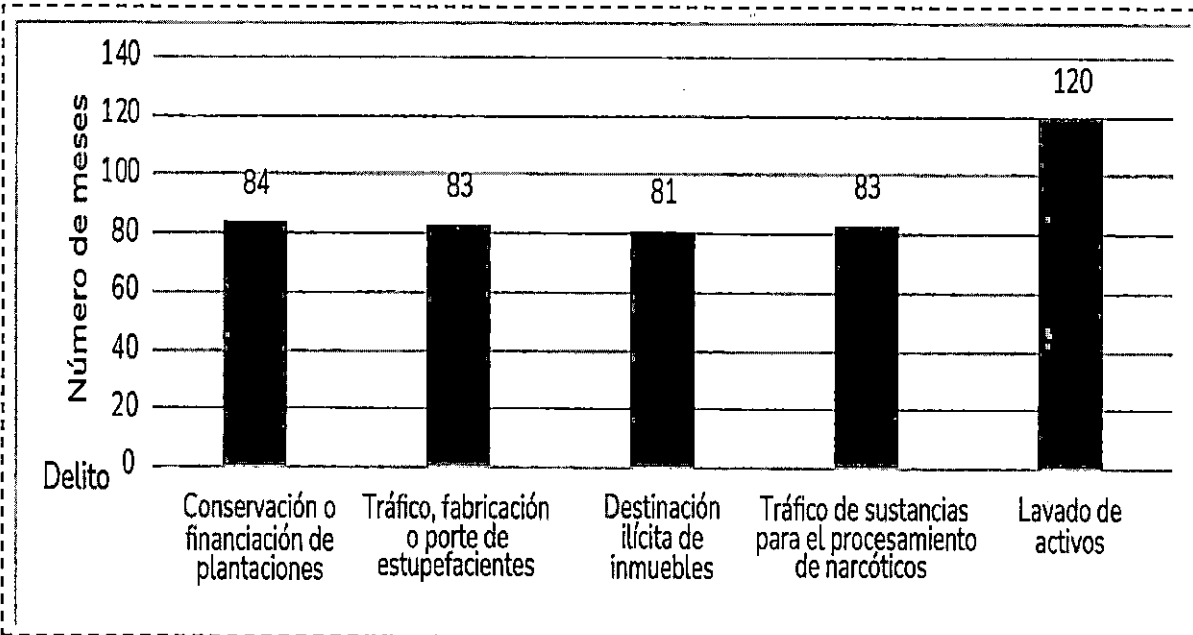
Fuente: Uprimny, Chaparro y Cruz (2017)

En cifras específicas la población carcelaria aumentó de 24 374 personas entre el 2000 al 2015 en 141,8% y la privada de la libertad por drogas en 289,2%. El país también registra para el mismo periodo de tiempo la tasa de crecimiento de población carcelaria y de presos por drogas más alta en comparación con Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Estados Unidos (Uprimny, Chaparro y Cruz, 2017).

Recientemente el Ministerio de Justicia y del Derecho ha señalado que, a agosto de 2023, 17 670 personas están encarceladas por delitos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Esto corresponde al 17% de la población penitenciaria del país. Sin embargo, gran parte de las personas privadas de libertad por delitos de drogas no cometieron crímenes violentos y corresponden principalmente a pequeños agricultores, agricultoras, cultivadores, recolectores, transportistas o consumidores. No obstante, las sanciones establecidas se acercan a las de crímenes graves como el homicidio, la desaparición forzada y la violencia sexual.

El carácter indiferenciado de la penalización de los delitos de drogas, –tanto por el tipo de actividad, como por la escala en que se realizan– ha conllevado a la aplicación de castigos muy severos, que afectan tanto a las personas detenidas como a sus familias en su mayoría pobres y con escasas oportunidades (Uprimny, Chaparro y Cruz, 2017), como se puede ver en la figura 7.

Figura 7: Promedio de penas asociadas a las Personas Privadas de la Libertad (PPL) por delitos relacionados con drogas



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2023).

Uno de los costos más dramáticos del prohibicionismo es el impacto que ha tenido sobre el sistema carcelario. En Colombia, así como en el resto de América Latina, las políticas y las leyes de drogas se han caracterizado por tres tendencias: 1) el uso preferente del derecho penal, 2) el carácter expansivo de la sanción penal a los delitos de drogas (más conductas y mayores penas) y 3) el carácter indiferenciado de esas sanciones, pues a conductas muy disímiles –tanto por el tipo de actividad, como por la escala en que se realizan– se les han aplicado penas similares muy severas (Cicad, 2013). Esto ha ocasionado un incremento de la población encarcelada por estos delitos, en su mayoría personas pobres y con escasas oportunidades, lo cual ha agravado los problemas del sistema penitenciario en el país y esconde, detrás del aparente éxito de la estrategia, una tragedia humana que afecta a las personas detenidas y a sus familias.

Encarcelar masivamente a poblaciones vulnerables que tienen una participación marginal y son fácilmente reemplazables dentro de la economía ilícita, y que no se benefician sustancialmente de las ganancias que allí se generan, no ha sido eficaz para lograr los propios objetivos que se



ha planteado la política de drogas. En efecto, la criminalización de estas personas no ha contribuido sustancialmente a desmontar las organizaciones delictivas ni a reducir la oferta y demanda de drogas ilícitas. No obstante, sí ha sobrecargado el sistema penitenciario, ha desnaturalizado su función, y le ha ocasionado enormes costos fiscales al Estado y al resto de la sociedad (Cicad, 2013).

Este fenómeno de adicción punitiva que caracterizó la evolución del derecho penal en materia de drogas en Colombia y en la región, terminó por generar respuestas estatales desproporcionadas frente al tema en un triple sentido (Uprimny y Guzmán, 2013). Primero, en el balance costo beneficio (desproporcionalidad utilitaria), pues ha implicado enormes costos fiscales, humanos y ha sobrecargado los sistemas judiciales y penitenciarios, sin que se perciban beneficios significativos en términos de reducción de la demanda (consumo), o de la oferta (producción). Segundo, en materia penal, pues la tipificación de los delitos y la aplicación de las penas para el caso de los delitos de drogas no parece ser proporcional al daño efectivamente causado con la conducta penalizada; además, los delitos de drogas se han llegado a castigar con penas superiores o similares a las que se aplicaron para delitos tan graves como el homicidio o la violación sexual. Y tercero, en materia constitucional, pues la judicialización excesiva de los delitos de drogas limita derechos fundamentales (con el ánimo de proteger con eficacia dudosa la salud pública), generando una grave afectación de los derechos que juegan en sentido contrario (autonomía personal, libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana), y sin tener en cuenta criterio alguno de adecuación, necesidad o proporcionalidad.

El impacto de estas políticas también ha tenido una afectación dirigida a las mujeres. En Colombia, desde 1991, el número de mujeres encarceladas se ha multiplicado 5,5 veces y, de ese porcentaje, casi cinco de cada diez mujeres están en prisión por delitos relacionados con drogas. En el periodo 2010-2012 más de la mitad de las mujeres en cárceles llegó a estarlo por delitos de drogas. De estas, solo una ha cometido conducta violenta o pertenece a una organización criminal (Uprimny, Martínez, Chaparro Hernández, Chaparro González y Cruz, 2016; Comisión de la Verdad, s.f).

La “Guerra contra las Drogas” ha contribuido a la sobrepoblación carcelaria y ha generado un aumento de la criminalización de la pobreza, con consecuencias desproporcionadas para comunidades campesinas, étnicas, minoritarias y de bajos recursos (Amnistía Internacional, s.f). Esta situación no solo perpetúa las desigualdades sociales, sino que también vulnera los derechos fundamentales de las personas.

Investigadores como Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro y Luis Felipe Cruz (2017) proponen descriminalizar el porte simple de drogas y cesar toda clase de persecución sobre los consumidores, racionalizar el uso de la prisión, realizar las reformas necesarias para permitir que



quienes cometen delitos menores y no violentos de drogas no vayan a la cárcel e implementar alternativas a las penas privativas de la libertad.

IV REFERENCIAS

- Becerra Elejalde, L.L. (18 de noviembre de 2019). Narcotráfico pesa hasta \$19 billones en el Producto Interno Bruto de Colombia. *La República*.
<https://www.larepublica.co/economia/narcotrafico-pesa-hasta-19-billones-en-el-producto-interno-bruto-de-colombia-2933774>
- Encuentro Nacional de Comunidades PDET (s.f). En el gobierno del cambio las comunidades son las protagonistas de la paz total.
<https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/encuentro-nacional-comunidades/>
- Melo, M.F. (12 de enero de 2024). El mercado mundial de la cocaína. *Statista*.
<https://es.statista.com/grafico/31559/paises-productores-de-hoja-de-coca-en-el-mundo-y-numero-de-consumidores-de-cocaina-por-region/>
- Mesa de conversaciones Gobierno Nacional y FARC - EP (24 de noviembre de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Colombia. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico. Política Nacional de Drogas (2023-2033). <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>
- Newton C. y Manjarrés J. (20 de marzo de 2024). Balance de InSight Crime de incautaciones de cocaína de 2023. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-incautaciones-cocaina-2023/>
- Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (UNODCCP) (2001). Tendencias mundiales de las drogas ilícitas.
https://www.unodc.org/pdf/report_2001-06-26_1_es/report_2001-06-26_1_es.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (septiembre de 2018). Colombia: Monitoreo de los territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. Bogotá: UNODC-



SIMCI. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (2019). Informe No. 19: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._19.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (julio de 2020). *Colombia: Monitoreo de los territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (octubre de 2022). Colombia: Monitoreo de los territorios afectados por cultivos ilícitos 2021. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (junio de 2023). Informe mundial sobre las drogas. https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_ExSum_Spanish.pdf

Procuraduría General de la Nación (octubre de 2022). Cuarto informe al congreso. sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. [https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20(1).pdf)

Redacción Colombia +20 (02 de abril de 2023). Crisis cocalera: oportunidad para que el Estado ofrezca alternativas a comunidades. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/crisis-cocalera-el-sos-de-las-comunidades-por-situacion-del-mercado-de-la-coca-en-colombia/>

Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (UNODC) (2006). Características agroalimentarias de los cultivos de coca en Colombia. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/OF04012006-caracteristicas-agroalimentarias-cultivos-coca-colombia-2006-..pdf?csf=1&e=1a31j9>



Uprimny Yepes, R. Chaparro Hernandez, S y Cruz Olivera, L. F. (julio de 2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

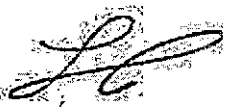
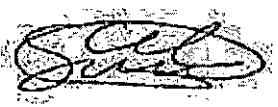
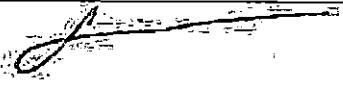
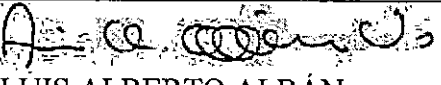
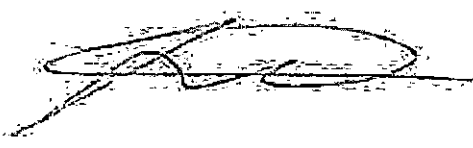
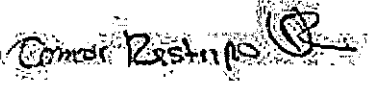
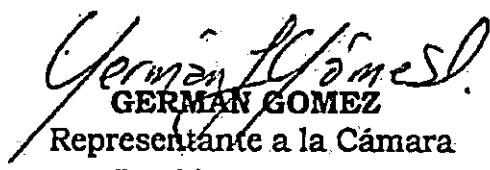
DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

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 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 del 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 concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"*⁹

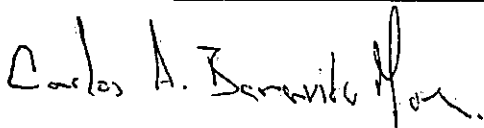
⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

Cordialmente,

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 PABLO CATATUMBO Senador 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 Senador de la República	 IMELDA DAZA COTÉS Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes



De los honorables congresistas,

 Carlos Alberto Benavides Mora Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo	

MINISTERIO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 15 del mes 10 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 286 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por H.ª Julia Calle C. Sandoval Benítez

Carlos Alberto Benavides

SECRETARÍA GENERAL