



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 418

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de abril de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2024 SENADO

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

Bogotá D.C.,

Honorable Senador
ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Asunto: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley 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 Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017"

Cordial saludo,

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a **rendir Informe de ponencia positiva** para primer debate del Proyecto de Ley 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 Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017"

Cordialmente,

JULIÁN GALLO CUBILLOS
H.S. Partido Comunes

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE 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"*

TABLA DE CONTENIDO

- Trámite del Proyecto
- Objeto del Proyecto
- Exposición de Motivos
- Conflicto de Intereses
- Pliego de Modificaciones
- Proposición.

1. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de ley 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 Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017" fue radicado el día 15 de octubre de 2024, por los Honorables Congresistas Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramirez Lobo Silva, Julian Gallo Cubillos, Carlos Alberto Benavides Mora, Carlos Alberto Carreño, Luis Alberto Alban Urbano, Jairo Reinaldo Cala Suarez, Omar de Jesus Olmedo Restrepo, Imelda Daza Cotes, Pedro Baracutado Garcia Ospina, Germán José Gómez López,

Fue repartido a Comisión Primera del Senado el 23 de octubre y el 28 de Noviembre de 2024 fui designado como ponente único para primer debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO

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.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

3.1 Marco Legal

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 la implementación del Punto 4 "Solución a las drogas ilícitas" y el desarrollo de sus 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 numeral 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

(...) 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 contenido 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 periodo 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 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.



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.F.P.

A su vez, el numeral 6.1.9. Prioridades para la implementación normativa, incluido dentro del punto seis Implementación, verificación y refundación, 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 (...):

- *Inscribir un predio que cuente con mínimo 0.25 hectáreas de extensión para la implementación de su actividad productiva.*
- *Demostrar 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 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.

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 revisan 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 (...)

3.1.2 Exhorto Corte Constitucional

En Sentencia de Unificación SU-545/23 del 06 de Diciembre 2023, la Honorable Corte Constitucional, revisó cuatro acciones de tutela que solicitaban la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad, intimidad, familia, salud, mínimo vital, debido proceso y consulta previa. (Constitucional, 2023) Igualmente invocaron la protección de la autonomía territorial, el consentimiento libre, previo e informado, la paz y el principio de distinción y otras reglas del DIH en relación con la vida e integridad de la población civil, de diversos accionantes que consideraban que, sus derechos fueron vulnerados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia de Renovación del Territorio (en adelante la ART), el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en el marco del incumplimiento de las obligaciones del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (en adelante PNIS), y la realización de operativos de erradicación forzada en los departamentos del Cauca, Norte de Santander, Nariño y Putumayo.

En el resuelve de la providencia, la H.C. exhorto al Gobierno Nacional y al Congreso para que adelanten los ajustes normativos respecto del tratamiento penal diferencial en los términos contemplados en el punto 4.1.3.4 del AFP. De acuerdo con la Corporación, es evidente los retrasos en materia de implementación del Acuerdo Final, particularmente lo relacionado con la solución al



El primer día del primer día del resuelve de la Sentencia citada al pie.



problema de las drogas de uso ilícito, por lo que además del exhorto y tras un profundo diagnóstico emitió un conjunto de órdenes para que las entidades a cargo de la implementación asuman el compromiso de Estado que significa el Acuerdo de PAZ y cumplan desde su misionalidad con los acuerdos alcanzados.

También pudo constatarse por la Corporación el incumplimiento que el Gobierno Nacional ha mantenido frente al Programa, reza en el documento :

(...)

Lo expuesto en este acápite, permite establecer que efectivamente el PNIS no se ha implementado en su totalidad y que estos incumplimientos han generado afectaciones a los derechos fundamentales de los beneficiarios del programa, especialmente a los que residen en los departamentos de Cauca, Nariño y Norte de Santander. Las fallas en cuanto a la planeación y programación presupuestal no permitieron la vinculación formal de todos los habitantes de estos territorios con acuerdos colectivos suscritos.

si bien se han dado esfuerzos por parte de las entidades competentes para obtener y destinar recursos al programa y cumplir con los compromisos adquiridos, no se advierte una política pública estructurada para lograr tal fin.

Bajo ese contexto, es claro que la falta de avances en los distintos componentes del PNIS en los departamentos del Cauca, Nariño y Norte de Santander ha provocado el deterioro en las condiciones económicas de las familias inscritas a partir de la disminución de sus ingresos y en algunos casos, la desertión de éstas del programa y la reincidencia en los cultivos de uso ilícito. En esa medida, considera esta Corte que es urgente que el Gobierno Nacional procure reconstruir la confianza que se alcanzó a erigir entre el Estado y las comunidades en el primer año del AFP, a través del cumplimiento de lo pactado con las familias y lograr superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población campesina en estos departamentos.

Finalmente, resulta clave la conclusión a la que llega la Corte frente a la vinculatoriedad de los pactos suscritos en el PNIS, para la Sala :

si bien los acuerdos colectivos suscritos entre las comunidades y el Estado no son actos administrativos, ni se adecúan a la concepción típica de los contratos administrativos, son acuerdos vinculantes para las partes respecto del contenido allí pactado en tanto se deriva del cumplimiento de buena fe de lo pactado en el AFP, y particularmente de lo consagrado en el Decreto 896 de 2017.

3.3 Situación en materia de cultivos de uso ilícito y fracaso de la guerra contra las drogas.

Los complejos cocaleros proliferaron aún después de la declaración de 1971, que realizó Richard Nixon (1969-1974) a las drogas como el «enemigo público» de los Estados Unidos, una política que demostró pocos avances en erradicación y un rotundo fracaso en el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico. Contrario a lo pensado aumentó las situaciones de vulnerabilidad, debido a las estrategias basadas en el uso de la fuerza y el uso del derecho penal. También, ocasionó impactos ambientales.

La persistencia del problema de los territorios afectados con plantaciones ilícitas, está relacionado con las condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política estatal enfocada solo en el aspecto coercitivo y por la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Los cultivos de uso ilícito, la falta de desarrollo rural y la falta de garantías de seguridad, han alimentado las causas y financiado el conflicto armado interno colombiano (CEPDIPO, 2024). Su desarrollo puede relacionarse con históricas 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).

Otros aspectos influyentes en 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) (CEPDIPO, 2024).

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 como beneficiarios del Tratamiento Penal Diferenciado, inversión, desarrollo de economías locales, regionales y solidarias de carácter individual y colectivo. Solo interviniendo sobre las causas de origen del conflicto, acabando con el narcotráfico y cambiando las condiciones de vida del pequeño agricultor y agricultora, las plantaciones de uso ilícito se reducirán o cambiarán su uso (CEPDIPO, 2024).

Actualmente, sigue siendo 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 (CEPDIPO, 2024).

El peso de la coca en la economía de Colombia 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

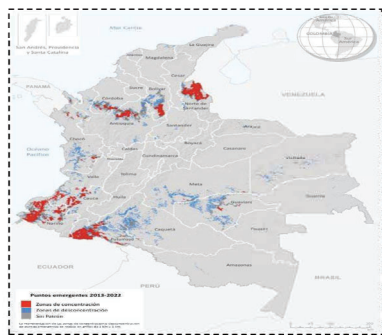
tamaño promedio de la finca es de 9,4 ha. El mínimo valor de siembra de coca es de 0,25 ha y el máximo de 95,6 ha (UNODC, 2006). El 88% de los lotes detectados con hoja de coca en 2016 registran un área igual o inferior a 1,78 ha (UNODC y FIP, 2018).

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. Actualmente, de los 1123 municipios que dividen el territorio colombiano 185 tienen cultivos de coca. Como se puede ver en la Figura 1, 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 1: Zonas de concentración, desconcentración y puntos emergentes 2013-2022



Fuente: UNODC, 2023

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) (CEPDIPO, 2024).

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
Catatumbo			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

Región	Hectáreas (ha)	
	2021	2022
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
Orinoquia	311	283
Amazonia	151	157
Sierra Nevada	2	3
Total	204 258	230 028

Fuente: CEPDIPO (2024) con base en UNODC (2018, 2020, 2022, 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 particular del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) (CEPDIPO, 2024).

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 204 258 hectáreas de coca sembradas (UNODC, 2022). En 2022 llegó a 230 028 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 (CEPDIPO, 2024).

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

Descripción	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
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 Destruídos	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: CEPDIPO (2024) con base en UNODC (2018, 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 grupos de microtráfico de corte urbano al mismo tiempo que aumentó la participación de mafias mexicanas, que han estimulado un ascenso de la cocaína, que puede estar o no vinculada con una eventual ampliación de siembra (Redacción Colombia +20, 2023). Al respecto, 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 consumo^[1] (CEPDIPO, 2024).

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

Familias que viven en zonas cocalleras

En Colombia, el desarrollo y la implementación del modelo económico agropecuario presenta grandes brechas históricas, sociales, económicas, étnicas y de género, por tanto, las familias que viven en zonas cocalleras y derivan su sustento del trabajo del cultivo de hoja de coca enfrentan múltiples y mayores condiciones de vulneración de derechos en comparación con el área rural dispersa, altas carencias en los indicadores de calidad de vida^[2] y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)^[3] costos económicos y sociales que han generado el encarcelamiento por delitos de drogas.

El nivel educativo es el mejor indicador disponible de la información que suministra el Inpec para aproximarse a la situación socioeconómica de los internos. En Colombia, a mayo de 2016, de acuerdo con datos del Inpec, el 79,3% de las personas privadas de la libertad en Colombia no habían podido concluir su educación media y el 42% tenían máximo primaria. Cabe señalar que los niveles de pobreza para el caso de las familias cuyo jefe de hogar tenía máxima educación primaria o secundaria en 2013 eran del orden de 41,9 y 27,1% respectivamente (DANE, 2013, p. 14), lo cual sugiere que muchas de estas personas provienen de familias pobres. En una muestra de personas condenadas por el delito de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes entre 2010 y 2014, el Ministerio de Justicia y del Derecho pudo determinar que el 19,4% estaban desempleadas y la gran mayoría se dedicaba a oficios informales de baja remuneración. Solo el 4,41% se dedicaba a un oficio en ejercicio de una carrera profesional o estaban estudiando (Ministerio de Justicia y del Derecho, en prensa).

[2] Contienen indicadores relacionados con el autorreconocimiento étnico-racial de las personas; el tamaño, composición y tipología de los hogares; la tenencia de vivienda y el déficit habitacional; el acceso a servicios, incluido internet; la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); características de personas con discapacidad; cuidado de menores; características educativas; uso de las tecnologías de la información y la comunicación; bienestar subjetivo y percepciones, entre otros (DANE, 2023).

[3] Indicadores: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (DANE, 2018).

3.4 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 agricultores, agricultoras, cultivadores y recolectores en zonas con acuerdos colectivos y en 14 departamentos^[4]; 56 municipios y 88 núcleos con acuerdos individuales^[5]. También incorpora 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)^[6]; zonas afectadas por cultivos de uso ilícito en Parques Nacionales Naturales (PNN)^[7]; zonas PATR (Planes de Acción para la Transformación Regional)^[8]; 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 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 (CEPDIPO, 2024). (Ver Figura 2).

[4] 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).

[5] 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.

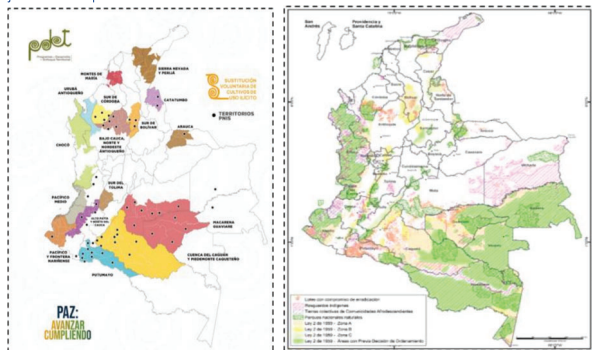
[6] Alto Patía y Norte del Cauca (71); Arauca (7); Bajo Cauca y nordeste antioqueño (25); Catatumbo (9); Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño (177); Macarena Guaviare (201); Pacífico y frontera nariñense (38); Putumayo (201); Sur de Bolívar (65) y Sur de Córdoba (18) (entre paréntesis municipios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

[7] Fragua Indi Wasi, Paramillo, Tinigua, Sierra de la Macarena y Farallones de Cali.

[8] 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).

(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).

Figura 2: Municipios PNIS, territorios PDET y ubicación de lotes con compromiso y zonas con jurisdicción especial



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

De manera específica, el PNIS tiene un universo de 99 097^[9] 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.

^[9] 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.

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) Beneficiarios activos	79 239 familias	82 358 familias	Aumento del 4%
(2) Beneficiarios suspendidos	3600 familias	490 familias	Reducción de 635%
(3) Beneficiarios retirados o excluidos	10 248 familias	12 891 familias	Aumento del 21%
(4) Personas que ingresan	6010 familias	3358 familias	Reducción 79%

Notas: (1) Beneficiarios activos. Corresponden a aquellos que cumplen con las características sociales y económicas requeridas por el programa^[10] 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: CEPDIPO (2024) 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 (CEPDIPO, 2024).

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 (CEPDIPO, 2024). (Ver Tabla 4). **Tabla 4: Razones del retiro PNIS según la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI)**

^[10] El artículo 6º 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
Los cruces de información que realiza la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) con el SISBEN, Registraduría, consultas con las asambleas comunitarias o las Juntas de Acción Comunal (JAC), entre otras fuentes, arroja de forma sorprendente y preocupante el incumplimiento de las características socioeconómicas.	41,10%	5 292
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 4125 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: CEPDIPO (2024) con base en la Procuraduría (2022)

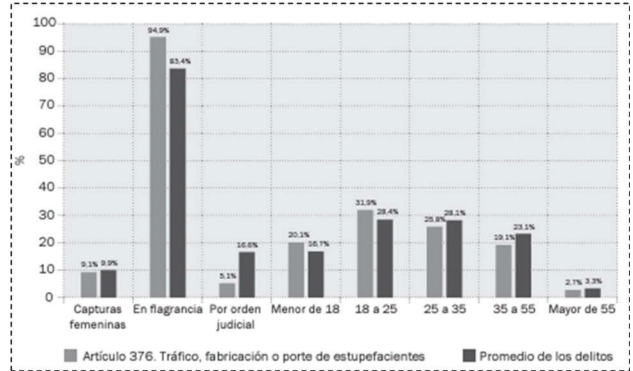
3.5 Judicialización de pequeños agricultores y agricultoras

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 disminución de la demanda y oferta de estupefacientes; prueba de ello, es que las estructuras criminales se mantienen ante los diversos retos del mercado (CEPDIPO, 2024).

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 “La Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional”. Concretamente, se reconoce una tendencia de la Policía Nacional a centralizarse en la persecución por tráfico, porte o fabricación (art. 376 del Código Penal) —un delito por el que principalmente se procesa a eslabones débiles— y no en el lavado de activos o el concierto para delinquir, como se observa en la Figura 3, al igual que patrones de concentración geográfica (CEPDIPO, 2024; 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 3: Capturas por tráfico, porte o fabricación en comparación con otros delitos 2005 - 2014

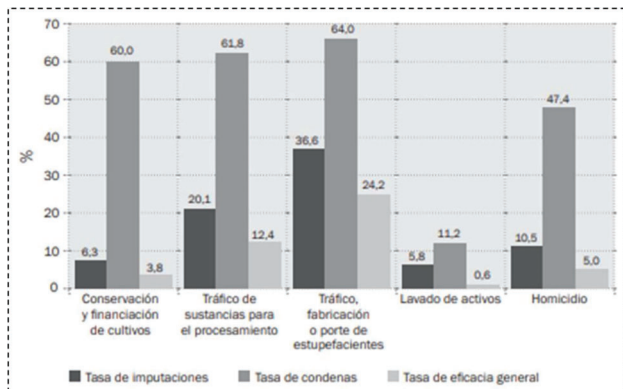


Fuente: Uprimny, Chaparro y Cruz (2017)

En cifras específicas, Colombia está entre los países cuya población en prisión supera los 70.000 habitantes. Tiene una tasa de encarcelamiento de 242 personas por cada 100.000 habitantes. Se ubica por encima tanto del promedio mundial (la tasa de encarcelamiento global es de 144 por cada 100.000 habitantes), como del promedio suramericano (205 por cada 100.000). Respecto a la población carcelaria, aumentó entre el 2000 al 2015 en 141,8% y creció en número de privaciones de la libertad por drogas en 289,2% alcanzando 24 374 personas. Según la medición del Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones (ICPS por sus siglas en inglés) en junio de 2016 estaban en prisión 121 778 personas. El país también registra para el mismo periodo de quince años 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 (CEPDIPO, 2024; Uprimny, Chaparro y Cruz, 2017). (Ver Figura 4).

Figura 4: Eficacia del sistema penal acusatorio para sancionar delitos de drogas



Fuente: Uprimny, Chaparro y Cruz (2017) con base en García Villegas, Espinosa y Jiménez (2013)

La comparación con el lavado de activos es reveladora para analizar la eficacia en la persecución penal contra distintos eslabones de la cadena. Mientras que de cada 200 ingresos por el delito de tráfico, porte o fabricación 48 terminan en condena, de cada 200 ingresos por lavado de activos solo uno termina en condena efectiva. Si bien la complejidad de procesar el lavado de activos es muy alta en comparación con el tráfico —tanto en la etapa de investigación como en el juzgamiento—, la baja persecución se mantiene tanto en contextos de mayor capacidad institucional de la justicia como en otros donde su presencia y sus capacidades técnicas son más precarias, lo cual no ocurre para el resto de los delitos. Situación que sugiere una incapacidad generalizada —o una falta de voluntad— para sancionar penalmente este delito (García Villegas, Espinosa Jiménez, 2013).

En la Tabla 5 se muestra la comparación entre la distribución estimada de las ganancias en distintos eslabones de la cadena de acuerdo con el trabajo de Mejía y Rico (2011), y la eficacia en el procesamiento penal de los delitos que sancionan a cada uno de estos eslabones. Se aprecia que los delitos de drogas generan una fuerte presión sobre el sistema penitenciario, tanto por el número de capturas como por la eficacia relativa en el procesamiento, ante el mayor volumen de ingresos.

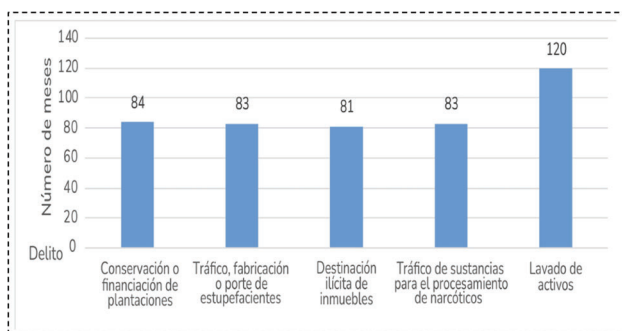
Tabla 5: Persecución penal de delitos de drogas y valor agregado

Delito	Tasa de imputaciones (%)	Tasa condenas (%)	Tasa eficacia (%)	Eslabón (Mejía y Rico)	Valor agregado (Mejía y Rico)
Conservación y financiación de cultivos	6,3	60,0	3,8	Hoja de coca	1.2 billones
Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos	20,1	61,8	12,4	Base de coca / cocaína	0.8 billones / 2 billones
					Total: 2.8 billones
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	36,7	66,0	24,2	Cocaína / Tráfico de cocaína	2 billones / 9.6 billones
					Total: 11.6 billones
Lavado de activos	5,8	11,2	0,6	Tráfico de cocaína	9.6 billones

Fuente: Uprimny, Chaparro y Cruz (2017) con base en García Villegas, Espinosa y Jiménez (2013)

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 (CEPDIPO, 2024; Uprimny, Chaparro y Cruz, 2017), como se puede ver Tabla 6 y Figura 5.

Figura 5: 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).

Tabla 6: Penas establecidas para los delitos de drogas

Delito	Penas
Conservación o financiación de plantaciones	Más de un kilogramo de semillas: prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses y multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266,66) a dos mil doscientos cincuenta (2250) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Más de 20 y menos de 100 plantas: sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13,33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre: prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1334) a cincuenta mil (50 000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la cantidad de droga no excede los 100 gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína: sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de dos (2) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la cantidad de droga excede los 2000 gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína: noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión y multa de ciento veinte y cuatro (124) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses y multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1333,33) a cincuenta mil (50 000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	Prisión de 96 a 180 meses y multa de 3000 a 50 000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Fuente: CEPDIPO (2024) con base al Código Penal, Ley 599 de 2000

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).

Esa falta de distinciones en la aplicación de las penas entre actores con distintos grados de participación, control e involucramiento han ocasionado un incremento de la población encarcerada por delitos de drogas, 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. En este contexto, al cultivador y al consumidor se les considera como peligrosos.

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).

A pesar de que este fenómeno ha sido reconocido por el Gobierno colombiano, el cual ha jugado un papel importante en impulsar el debate sobre la necesidad de que los países de América Latina y el Caribe implementen alternativas al encarcelamiento para los delitos menores de drogas eso no se ha reflejado en reformas legislativas a las políticas vigentes (Cicad, 2013). Este fenómeno de adicción punitiva que caracterizó la evolución del derecho penal en materia de drogas en Colombia, según Uprimny y Guzmán (2013) terminó por generar respuestas estatales desproporcionadas frente al tema en un triple sentido:

- 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.
- Y tercero, en materia constitucional, pues la judicialización excesiva de los delitos de drogas limita derechos fundamentales, generando una grave afectación de aquellos que juegan en sentido contrario (autonomía personal, libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana), esto sin tener en cuenta criterios 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, Chaparro y Cruz, 2017; Comisión de la Verdad, s.f).

Otra de las características de las capturas por conductas de drogas es que se realizan en un mayor porcentaje contra personas menores de edad o jóvenes en comparación con lo que ocurre con el promedio de los delitos. Las personas menores de 25 años representan el 52% de todas las personas que fueron capturadas por tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, mientras que la participación de personas mayores de 35 años representa el 44,9%.

Las políticas de drogas han contribuido a la sobrepoblación carcelaria y han 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. Se trata de un problema que ha sido tratado como un tema de orden público y no como un asunto de política pública desde una perspectiva de derechos (CEPDIPO, 2024).

Otras investigaciones han mostrado cómo las estrategias de reducción de la oferta de corte represivo, desde las aspersiones aéreas de cultivos hasta el uso desproporcionado del derecho penal para perseguir las conductas relacionadas con drogas, ha generado violaciones de un amplio espectro de derechos de poblaciones vulnerables, entre ellos el derecho a la vida, a la integridad física, a la diversidad cultural, a la salud, al debido proceso, entre otros (Reuter, Pollack y Pardo, 2016).

Investigadores como Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro y Luis Felipe Cruz (2017) proponen cambiar los instrumentos de control, descriminalizar el porte simple de drogas y cesar toda clase de persecución sobre los consumidores, adecuación de las penas, racionalizar el uso de la prisión o medida de aseguramiento durante el proceso penal, sanciones que guarden proporción con la gravedad de los hechos, 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. (Ver Tabla 7).

Tabla 7. Mecanismos sustitutos al encarcelamiento en Colombia

Mecanismo Sustitutivo	Regulación	Vigencia	Juez Competente
Principio de Oportunidad	Artículo 250 de la Constitución Política y artículo 323 del Código Penal		
Extinción de la acción penal.	Artículo 82 del Código Penal		
Extinción de la sanción penal.	Artículo 88 del Código Penal		
Suspensión de ejecución de la pena	Artículo 63 del Código Penal y artículo 474 del Código Penal de Procedimiento.	Modificado por el artículo 29 de la ley 1709 de 2014.	Juez de conocimiento o juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.
Prisión domiciliaria	Artículo 38 B del Código Penal.	Adicionado por el artículo 23 de la ley 1709 de 2014.	Juez de conocimiento
Prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario	Artículo 38 G del Código Penal.	Adicionado por el artículo 1 de la ley 1709 de 2014.	Juez de conocimiento o juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.
Libertad condicional	Artículo 64 del Código Penal y artículo 471 del Código Penal de Procedimiento.	Modificado por el artículo 25 de la ley 1709 de 2014.	Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.
Reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad muy grave.	Artículo 68 del Código Penal.	Texto modificado indirectamente por la Ley 1709 de 2014.	Juez de conocimiento o juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Fuente: Elaboración propia con base en Uprimny, Chaparro y Cruz, 2017

Comportamiento delictivo

Si la forma como ha crecido la población carcelaria en Colombia resulta alarmante, el crecimiento de la población privada de la libertad por delitos de drogas lo es todavía más. Los ingresos corresponden a las entradas al sistema; las imputaciones corresponden al momento en el que la Fiscalía, gracias a su labor de investigación, concluye quién podría ser la persona responsable del delito y decide imputar los cargos; y la condena corresponde a una sentencia judicial en la que se declara a una o varias personas responsables del delito y se impone una pena. A la parte del proceso que va desde el ingreso del caso hasta la imputación, se le denomina fase de investigación; y a la que va de la imputación a la sentencia, fase de juzgamiento (Uprimny, Chaparro y Cruz, 2017).

Los departamentos que tienen más capturas por mantenimiento o financiación de plantaciones, también por tráfico para procesamiento, corresponden a zonas periféricas empobrecidas ubicadas en el corredor que va desde el suroccidente del país hasta los Llanos orientales, para el caso del delito de tráfico, porte y fabricación las mayores participaciones en capturas las tienen los del eje que conecta la zona cafetera con la Costa Atlántica, mercados finales o zonas de tránsito, los corredores para la exportación marítima de la droga a los mercados finales que son zonas de mayor presencia estatal. Esto no quiere decir que en el primer caso se criminalice a personas pobres y en el segundo no.

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. 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 fueron 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.

La mayor parte de las capturas por el delito de conservación y financiación de plantaciones, artículo 375. (C.P), que ocurrieron entre noviembre de 2016 y junio de 2019, fueron en los departamentos de Antioquia (96 capturas), seguido del Cauca (42), Putumayo (29), Norte de Santander (21), Vichada (20), Nariño, Caquetá y Valle del Cauca. Con respecto a los rangos etarios de las 306 personas capturadas, una (1) era menor de edad, nueve (9) tenían entre 15 y 19 años; veintiocho (28) estaban entre los 20 y 24 años; cuarenta y dos (42) entre 25 y 29 años, treinta y cinco (35) entre 30 y 34 años, y treinta y siete (37) entre 35 y 39 años.

Estadísticas de sentencias y cantidad de personas condenadas y absueltas de los artículos 375, 376, 377 y 382 del Código Penal

El Consejo Superior de la Judicatura – UDAE dando respuesta a Derecho de Petición enviado, entrega la estadística correspondiente al periodo entre enero del año 2016 y junio del año 2024. Esta información también contiene la cantidad de sentencias proferidas y el número de personas condenadas y absueltas, de conformidad con los reportes de gestión que realizan los despachos judiciales en el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial - SIERJU. Los ingresos efectivos corresponden a la demanda nueva de justicia, esto es, que no tienen en cuenta los procesos que han pasado de un despacho judicial a otro sin decisión en la instancia. Así mismo, los egresos, corresponden a un auto o decisión que pone fin a la instancia. Estadísticas de movimiento de procesos en primera instancia de Ley 906 de 2004 y Ley 600 de 2000, para los siguientes delitos:

- Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones
- Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes
- Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles
- Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos

En base a la información suministrada a continuación se realiza un análisis de los ingresos efectivos, egresos efectivos, total inventario final, egresos por sentencias, hombres condenados con la Ley 600 de 2000, mujeres condenados con la Ley 600 de 2000, hombres condenados con aceptación de cargos, mujeres condenadas con aceptación de cargos, hombres condenados sin aceptación de cargos, mujeres condenadas sin aceptación de cargos, hombres condenados con preacuerdo, mujeres condenadas con preacuerdo, hombres absueltos, mujeres absueltas. Correspondiente a los años del 2016 a junio de 2024, los datos recolectados son de todos los distritos judiciales y de municipios del territorio nacional.

Para el consolidado del total de ingresos efectivos para los años del 2016 hasta junio 2024, se evidencia que el delito con mayor cantidad fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 124.474 personas y el año en el que tuvo más Ingresos efectivos del total de los cuatro delitos fue el año 2016. (Ver tabla 8)

Tabla 8. Total de Ingresos efectivos

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico-fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	838	87	26.097	0	344	27.366
2017	1.028	111	21.568	0	158	22.865
2018	0	109	15.370	0	275	15.754
2019	0	81	15.929	0	242	16.252
2020	0	43	11.408	27	223	11.701
2021	0	60	10.169	28	185	10.442
2022	0	57	9.945	33	159	10.194
2023	0	50	9.617	42	155	9.864
2024	0	21	4.371	20	74	4.486
TOTAL	1.866	619	124.474	150	1.815	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de egresos efectivos para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con mayor cantidad fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 120.4406 personas y el año en el que tuvo más egresos efectivos del total de los cuatro delitos fue el año 2016 con 26.459 personas. (Ver tabla 9)

Tabla 9. Egresos efectivos

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico- fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	671	80	25.527	0	181	26.459
2017	772	66	21.589	0	133	22.560
2018	0	83	15.675	0	171	15.929
2019	0	70	14.797	0	154	15.021
2020	0	30	9.653	10	123	9.816
2021	0	49	9.813	22	151	10.035
2022	0	42	9.454	21	181	9.698
2023	0	30	9.491	28	113	9.662
2024	0	21	4.407	13	67	4.508
TOTAL	1.443	471	120.406	94	1.274	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado total de inventario final para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con mayor cantidad fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 173.162 personas y el año en que se presentaron mayor cantidad del total de inventario final fue el año 2017 con 24.003 personas. (Ver tabla 10)

Tabla 10. Total inventario final

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico- fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	924	132	22.438	0	20	23.514
2017	1.169	163	22.447	0	224	24.003

2024	0	11	2.675	3	53	2.742
TOTAL	948	293	64.365	43	936	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de hombres condenados por la Ley 600 de 2000 para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más hombres condenados fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 149 personas y el año en que se presentaron mayor cantidad de hombres condenados fue el año 2019 con 44 personas. (Ver tabla 12)

Tabla 12. Hombres Condenados Ley 600 de 2000

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico- fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	2	2	25	0	1	30
2017	1	1	28	0	1	31
2018	0	0	26	0	0	26
2019	0	0	42	0	2	44
2020	0	0	4	0	0	4
2021	0	0	0	1	0	1
2022	0	0	16	0	0	16
2023	0	0	7	0	1	8
2024	0	0	1	0	0	1
TOTAL	3	3	149	1	5	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

2018	0	195	22.006	0	316	22.517
2019	0	206	22.278	0	419	22.903
2020	0	131	2.099	42	444	2.716
2021	0	142	21.520	48	439	22.149
2022	0	134	20.665	637	362	21.798
2023	0	144	20.431	71	399	21.045
2024	0	133	19.278	83	372	19.866
TOTAL	2.093	1.380	173.162	881	2.995	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de egresos por sentencias para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con mayor cantidad fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 64.365 personas y el año en que se presentaron mayor cantidad de egresos por sentencias fue el año 2016 con 24.003 personas. (Ver tabla 11)

Tabla 11. Egresos por sentencias

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico- fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	482	48	10.812	0	114	11.456
2017	466	41	10.324	0	101	10.932
2018	0	46	8.985	0	118	9.149
2019	0	37	8.489	0	111	8.637
2020	0	21	5.923	6	104	6.054
2021	0	31	5.674	10	118	5.833
2022	0	41	5.597	13	137	5.788
2023	0	17	5.886	11	80	5.994

En el consolidado de mujeres condenados por la Ley 600 de 2000 para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más mujeres condenados fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 30 personas y el año en que se presentaron mayor cantidad de mujeres condenadas por los cuatro delitos fue el año 2019 con 13 personas. (Ver tabla 13)

Tabla 13. Mujeres Condenadas Ley 600 de 2000

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico- fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	0	0	1	0	0	1
2017	1	0	7	0	1	9
2018	0	0	4	0	1	5
2019	0	0	13	0	0	13
2020	0	0	2	0	0	2
2021	0	0	0	1	0	1
2022	0	0	2	0	0	2
2023	0	0	0	0	0	0
2024	0	0	1	0	0	1
TOTAL	1	0	30	1	2	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de hombres condenados con aceptación de cargos para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más hombres condenados fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 5.858 personas y el año en que se presentaron mayor cantidad de hombres condenadas por los cuatro delitos fue el año 2016 con 1664 personas. (Ver tabla 14)

Tabla 14. Hombres Condenados con aceptación de cargos

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico-fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	62	19	1.572	0	11	1.664
2017	61	0	1.219	0	15	1.295
2018	0	8	760	0	7	775
2019	0	5	614	0	14	633
2020	0	2	371	0	12	385
2021	0	1	414	0	17	432
2022	0	1	408	0	8	417
2023	0	1	365	4	3	373
2024	0	0	135	1	5	141
TOTAL	123	37	5.858	5	92	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de hombres condenados con aceptación de cargos para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más personas condenadas fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 5.858 personas y el año en que se presentaron mayor cantidad de hombres condenados por los cuatro delitos fue el año 2016 con 383 personas. (Ver tabla 14)

Tabla 15. Mujeres Condenadas con aceptación de cargos

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico-fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	24	2	356	0	1	383
2017	5	2	269	0	0	276
2018	0	0	188	0	0	188
2019	0	0	113	0	0	113
2020	0	0	101	1	4	106
2021	0	0	74	0	0	74
2022	0	0	68	0	0	68
2023	0	0	63	0	1	64
2024	0	0	26	0	0	26
TOTAL	29	4	1.258	1	6	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de mujeres condenadas sin aceptación de cargos para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más personas condenadas fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 4.792 personas y el año en que se presentaron más personas condenadas por los cuatro delitos fue el año 2016 con 1.238 personas. (Ver tabla 15)

Tabla 16. Hombres Condenados sin aceptación de cargos

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico-fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	18	5	1.211	0	4	1.238

2017	25	3	808	0	8	844
2018	0	5	557	0	4	566
2019	0	2	426	0	6	434
2020	0	1	378	0	0	379
2021	0	3	346	2	2	353
2022	0	3	373	2	15	393
2023	0	0	483	3	7	493
2024	0	2	210	0	3	215
TOTAL	43	24	4.792	7	49	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de mujeres condenadas sin aceptación de cargos para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más personas condenadas fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 1.292 personas y el año en que se presentaron más personas condenadas por los cuatro delitos fue el año 2016 con 260 personas. (Ver tabla 16)

Tabla 17. Mujeres Condenadas sin aceptación de cargos

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico-fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	6	0	254	0	0	260
2017	5	0	189	0	1	195
2018	0	3	157	0	1	161
2019	0	0	171	0	0	171
2020	0	0	134	0	0	134
2021	0	1	143	0	0	144

2022	0	0	101	0	0	101
2023	0	0	103	0	0	103
2024	0	0	40	1	0	41
TOTAL	11	4	1.292	1	2	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de hombres condenados con preacuerdos para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más personas condenadas fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 23.894 personas y el año en que se presentaron más personas condenadas por los cuatro delitos fue el año 2021 con 5.618 personas. (Ver tabla 17)

Tabla 18. Hombres Condenados con preacuerdos

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico-fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	119	33	3.573	0	83	3.808
2017	221	60	221	0	64	566
2018	0	15	3.950	0	89	4.054
2019	0	33	3.991	0	80	4.104
2020	0	22	3.183	6	11	3.222
2021	0	18	2.747	3	2.850	5.618
2022	0	15	2.441	4	91	2.551
2023	0	9	2.577	9	58	2.653
2024	0	8	1.211	29	1.260	2.508
TOTAL	340	213	23.894	51	4.586	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de mujeres condenadas con preacuerdos para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más personas condenadas fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 6.299 personas y el año en que se presentaron más personas condenadas por los cuatro delitos fue el año 2017 con 1.046 personas. (Ver tabla 19)

Tabla 19. Mujeres Condenadas con preacuerdos

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico- fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	24	12	826	0	4	866
2017	51	15	978	0	2	1.046
2018	0	1	1.017	0	2	1.020
2019	0	1	904	0	4	909
2020	0	1	696	0	8	705
2021	0	0	562	0	7	569
2022	0	1	517	0	4	522
2023	0	0	573	1	10	584
2024	0	2	226	3	0	231
TOTAL	75	33	6.299	4	41	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de Hombres absueltos para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más personas absueltas fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 10.270 personas y el año en que tuvo más personas absueltas para los cuatro delitos fue el año 2017 con 1.645 personas. (Ver tabla 20)

Tabla 20. Hombres Absueltos

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico- fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	43	2	1.550	0	5	1.600
2017	32	4	1.602	0	7	1.645
2018	0	11	1.342	0	11	1.364
2019	0	17	1.463	0	12	1.492
2020	0	2	913	3	6	924
2021	0	9	1.086	1	8	1.104
2022	0	1	820	1	9	831
2023	0	2	1.022	2	8	1.034
2024	0	2	472	2	6	482
TOTAL	75	50	10.270	9	72	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

En el consolidado de mujeres absueltas para los años del 2016 hasta junio de 2024, se evidencia que el delito con más personas absueltas fue el de Tráfico de fabricación o porte de estupefacientes con un total de 1.542 personas y el año en que tuvo más personas absueltas para los cuatro delitos fue el año 2017 con 232 personas. (Ver tabla 21)

Tabla 21. Mujeres Absueltas

AÑO	Tráfico de estupefacientes otras infracciones	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	Artículo 376. Tráfico- fabricación o porte de estupefacientes	Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	TOTAL
2016	3	2	169	0	1	175
2017	6	0	223	0	3	232

2018	0	0	177	0	0	177
2019	0	0	196	0	1	197
2020	0	0	146	0	4	150
2021	0	1	177	2	1	181
2022	0	2	163	0	0	165
2023	0	0	174	1	1	176
2024	0	0	117	0	0	117
TOTAL	9	5	1.542	3	11	

Elaboración propia con insumos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura

4. CONFLICTO DE INTERES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se considera que la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de este versa sobre una población específica, puntualmente el conjunto de familias que suscribieron los acuerdos colectivos o individuales del Programa de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS).

Sobre el particular, resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

"No cualquier interés configura la causal de desinversión 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".

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*


Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime al Congresista de identificar otras causales adicionales.


5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
TÍTULO: 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	SIN MODIFICACIONES	
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 las actividades derivadas de este,	ARTÍCULO 1: SIN MODIFICACIONES	

<p>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.</p>			<p>Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha.</p> <p>Si el pequeño agricultor o agricultora, imputado, acusado o condenado, beneficiario del Tratamiento Penal Diferenciado 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 pequeño agricultor o agricultora, imputado, acusado o condenado, también podrá hacer la solicitud y la autoridad judicial podrá igualmente ordenarla de oficio.</p> <p>Los términos del proceso y la ejecución de la pena quedan suspendidos hasta cumplir satisfactoriamente con el periodo de verificación.</p> <p>Se priorizarán para beneficio del Tratamiento Penal Diferenciado 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</p>	<p>circunstancias de agravación punitiva del artículo 384 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.</p>	<p>de lo establecido por el Acto Legislativo.</p>
<p>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</p>	<p>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, 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, y 377 y 382 y los artículos 376 y 382, cuando estos se encuentren en concurso con las conductas del artículo 375 siempre que en ningún caso se ejecuten en el marco de las</p>	<p>De acuerdo con las recomendaciones allegadas por el Ministerio de Justicia se incluyen modificaciones para que las conductas establecidas en los artículos 376 y 382 solo gocen del Tratamiento penal diferenciado del que trata el presente proyecto de ley cuando las mismas, se encuentren en concurso con las conductas descritas en el artículo 375, esto en cumplimiento</p>	<p>Acto Legislativo 01 de 2017.</p>		
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>1. Si el proceso se encuentra en fase inicial, el Fiscal competente deberá preferir resolución de archivo en los términos del artículo 124 de la ley 1708 de 2014.</p> <p>2. Si el proceso se encuentra en etapa de</p>	<p>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.</p>	<p>Se eliminan del beneficio las conductas descritas en los artículos 376 y 382, con el fin de garantizar que el tratamiento sea exclusivo a pequeños cultivadores.</p>	<p>juzgamiento, el funcionario judicial suspenderá el trámite hasta por dos años, a la espera de verificación del cumplimiento de los compromisos suscritos.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>En aquellos casos en los cuales exista sentencia en firme declarando la extinción de dominio, el administrador del Fondo para la</p>		

<p>Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO- o quien haga sus veces, destinará el 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.</p>				
<p>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 sustancias para</p>	<p>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 sustancias para procesamiento de narcóticos y destine</p>	<p>procesamiento de narcóticos y destine ilícitamente bien mueble o inmueble.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>ilícitamente bien mueble o inmueble.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	
			<p>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,</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>
<p>identificará al pequeño agricultor y agricultora beneficiarios del Tratamiento Penal Diferenciado de acuerdo con los siguientes criterios concurrentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unidad de Producción Agropecuaria (UPA) de menos de 10 hectáreas, con registro detallado de los tipos de plantaciones que se desarrollan en ella. 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: <ol style="list-style-type: none"> a. Amediero: pequeño agricultor, agricultora 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: pequeño agricultor, agricultora o núcleo familiar que se encarga de la guarda, protección y 		<p>conservación de la plantación ilícita o sus semillas.</p> <ol style="list-style-type: none"> c. Cultivador: pequeño agricultor, agricultora 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: pequeño agricultor, agricultora o núcleo familiar que vende su mano de obra para cosechar plantaciones de uso ilícito que no le pertenecen. e. Trabajadores domésticos: pequeño agricultor, agricultora o núcleo familiar que realiza la preparación de alimentos a las demás personas y desarrolla tareas de asistencia doméstica. 		
		<p>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</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>	

<p>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.</p> <p>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 beneficiarios del Tratamiento Penal Diferenciado.</p> <p>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</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="808 244 1052 932"> <p>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 bienes muebles e inmuebles.</p> </td> <td data-bbox="1052 244 1282 932"></td> <td data-bbox="1282 244 1472 932"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="808 932 1052 1094"> <p>Artículo 9. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.</p> </td> <td data-bbox="1052 932 1282 1094"> <p>SIN MODIFICACIONES</p> </td> <td data-bbox="1282 932 1472 1094"></td> </tr> </table>	<p>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 bienes muebles e inmuebles.</p>			<p>Artículo 9. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>	
<p>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 bienes muebles e inmuebles.</p>							
<p>Artículo 9. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>						
<p>6. Proposición con que termina el Informe de Ponencia al Proyecto de Ley NO. 286 DE 2024 SENADO “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”.</p> <p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable conforme el texto y propongo de manera respetuosa a los Honorables Senadores dar primer debate al P.L. 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, en los términos del texto propuesto en el pliego de modificaciones.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS H.S.</p> <p>Partido Comunes</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 286 DE 2024 SENADO “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”.</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA</p> <p>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.</p> <p>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, 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 y 377 y los artículos 376 y 382, cuando estos se encuentren en concurso con las conductas del artículo 375 siempre que en ningún caso se ejecuten en el marco de las circunstancias de agravación punitiva del artículo 384 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.</p>						

<p>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, 377 de la Ley 599 de 2000.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unidad de Producción Agropecuaria (UPA) de menos de 10 hectáreas, con registro detallado de los tipos de plantaciones que se desarrollan en ella. 2. Área de terreno cultivada con plantaciones ilícitas entre 0,25 hectáreas y 1,78 hectáreas. 	<p>3. Relación económica existente entre la actividad ilícita y la subsistencia propia o del núcleo familiar, de conformidad con los siguientes vínculos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Amediero: pequeño agricultor, agricultora 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) Cuidadero: pequeño agricultor, agricultora o núcleo familiar que se encarga de la guarda, protección y conservación de la plantación ilícita o sus semillas. c) Cultivador: pequeño agricultor, agricultora 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: pequeño agricultor, agricultora o núcleo familiar que vende su mano de obra para cosechar plantaciones de uso ilícito que no le pertenecen. e) Trabajadores domésticos: pequeño agricultor, agricultora o núcleo familiar que realiza la preparación de alimentos a las demás personas y desarrolla tareas de asistencia doméstica. <p>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 beneficiarios del Tratamiento Penal Diferenciado.</p> <p>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</p>
<p>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 bienes muebles e inmuebles.</p> <p>Artículo 9. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.</p>  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS H.S. Partido Comunes</p>	<p>REFERENCIAS</p> <p>Becerra Eljalde, L.L. (18 de noviembre de 2019). Narcotráfico pesa hasta \$19 billones en el Producto Interno Bruto de Colombia. <i>La República</i>. https://www.larepublica.co/economia/narcotrafico-pesa-hasta-19-billones-en-el-producto-interno-bruto-de-colombia-2933774</p> <p>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/</p> <p>Melo, M.F. (12 de enero de 2024). El mercado mundial de la cocaína. <i>Statista</i>. https://es.statista.com/grafico/31559/paises-productores-de-hoja-de-coca-en-el-mundo-y-numero-de-consumidores-de-cocaína-por-region/</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>Newton C. y Manjarrés J. (20 de marzo de 2024). Balance de InSight Crime de incautaciones de cocaína de 2023. <i>InSight Crime</i>. https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-incautaciones-cocaína-2023/</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (UN ODCCP) (2001). Tendencias mundiales de las drogas ilícitas. https://www.unodc.org/pdf/report_2001-06-26_1_es.pdf</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (julio de 2020). <i>Colombia: Monitoreo de los territorios afectados por cultivos ilícitos 2019</i>. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf</p>

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 agroclimáticas de los cultivos de coca en Colombia. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/OF04012006-caracteristicas-agroclimaticas-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>

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 324 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se establece el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden los derechos humanos y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., abril de 2025</p> <p style="text-align: right;">MFCM-162-2025</p> <p>Honorable Senador ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p>Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley No. 324 de 2024 Senado.</p> <p>Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,</p> <p>En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República mediante Acta del 14 de marzo de 2025, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 324 de 2024 Senado "Por medio de la cual se establece el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden los derechos humanos y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 28 de noviembre de 2024 en la Secretaría del Senado de la República.</p> <p>El pasado 13 de marzo de 2025 la Mesa Directiva mediante Acta MD-17 designa como ponentes de esta iniciativa a los Senadores: Clara López Obregón y Carlos Fernando Motta Solarte – Coordinadores, Aida Marina Quilcué Vivas, León Fredy Muñoz Lopera, Germán Blanco Álvarez, Jorge</p>	<p>Enrique Benedetti Martelo, Julián Gallo Cubillos, Fabio Amin Saleme, Paloma Valencia Laserna y Julio Elías Chagüi Flórez,</p> <p>Sin embargo, el 14 de marzo de 2025 la Senadora Paloma Valencia renuncia a su calidad de ponente de esta iniciativa. La Presidencia acepta la renuncia y en su reemplazo me designa como ponente de este Proyecto de Ley.</p> <p style="text-align: center;">II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La presente ley tiene por objeto establecer el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos que realizan las personas, sus procesos organizativos y/o comunitarios, conforme a las obligaciones del Estado que se derivan de la Constitución Política y los tratados internacionales.</p> <p style="text-align: center;">III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY</p> <p>Como senadora de la República, en cumplimiento de mi deber de velar por el respeto a la Constitución, el Estado de Derecho y la seguridad jurídica del país, presento esta ponencia negativa frente al proyecto de ley que pretende establecer un marco legal específico para la protección de los defensores de derechos humanos en Colombia.</p> <p>El reconocimiento y protección de los derechos humanos constituye un pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, así como una obligación internacional. No obstante, es necesario que dicha protección se materialice dentro de un marco normativo coherente, eficaz y respetuoso de los principios constitucionales que rigen nuestro Estado Social de Derecho. En ese sentido, el proyecto de ley que se somete a nuestro estudio resulta, en términos generales: innecesario, redundante y problemático, tanto en su forma como en su contenido.</p> <p>Lejos de llenar un vacío normativo, este proyecto duplica mecanismos que ya existen, ignora la estructura legal vigente y plantea riesgos reales para la seguridad jurídica y el equilibrio institucional. Al intentar crear una categoría jurídica especial sin límites claros, se pone en peligro el principio de igualdad</p>
--	---

<p>ante la ley y se corre el riesgo de establecer privilegios selectivos, que podrían ser objeto de abuso.</p> <p>Esta ponencia negativa se construye a partir de un análisis detallado del contexto normativo vigente, del contenido del proyecto, y de los eventuales impactos jurídicos, políticos y sociales que tendría su aprobación.</p> <p>3.1. Marco jurídico:</p> <p>Protección constitucional de los derechos humanos</p> <p>La Constitución Política de 1991 ya contiene un andamiaje jurídico sólido para la protección de los derechos fundamentales, incluyendo aquellos necesarios para garantizar el ejercicio pleno del derecho a defender los derechos humanos.</p> <p>Los artículos 20, 37, 38 y 40 garantizan las libertades de expresión, reunión, asociación y participación. A través de estos y otros preceptos la Constitución no solo protege los derechos humanos, sino también a quienes los promueven y defienden, sin necesidad de una ley especial que los categorice o privilegie.</p> <p>Bloque de constitucionalidad e instrumentos internacionales</p> <p>El marco normativo colombiano está integrado por los tratados internacionales ratificados por el Estado en materia de derechos humanos, que hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad, en virtud de los artículos 93 y 94 de la Carta Magna. Entre ellos se encuentra La Declaración de las Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos de 1998.</p> <p>Esta establece principios rectores para la protección de quienes promueven y defienden derechos humanos. No obstante, cabe resaltar que dicha declaración no impone una obligación jurídica de legislar de forma específica, ni exige la creación de un nuevo régimen legal como el que se propone. Por el contrario, reconoce la competencia de cada Estado para garantizar estos derechos dentro del marco constitucional existente.</p> <p>Reconocimiento jurisprudencial</p> <p>En su sentencia SU-546 de 2023, la Corte Constitucional reafirmó que el derecho a defender los derechos humanos es ya un derecho constitucionalmente protegido, cuya fuente se encuentra en la propia Constitución y en el bloque de constitucionalidad. La Corte reconoció que</p>	<p>este derecho se articula a partir de los principios de la dignidad humana, la libertad de expresión, el acceso a la justicia y la prohibición de tratos inhumanos, entre otros.</p> <p>El pronunciamiento de la Corte representa un avance significativo, por lo que no existe la necesidad de legislar en exceso o crear nuevos cuerpos normativos que puedan superponerse o incluso entrar en contradicción con el marco existente. El reconocimiento jurisprudencial, además de tener efectos vinculantes, es suficiente para operar en casos concretos sin que sea imperativo crear una nueva ley especial.</p> <p>Establecer una ley específica para los defensores de derechos humanos no solo duplica normas existentes, sino que también puede debilitar el principio de legalidad al introducir categorías jurídicas difusas, como la de "defensor", sin establecer límites claros sobre su alcance, sus derechos, sus obligaciones y sus posibles responsabilidades.</p> <p>Una ley ambigua en este sentido podría convertirse en instrumento de arbitrariedad, dejando a criterio del gobierno o de funcionarios ideologizados la designación de quién merece o no la categoría de defensor. Esto abre la puerta a la politización, a la discrecionalidad institucional y, en el peor de los casos, a la persecución selectiva de personas u organizaciones que no compartan la línea política oficial.</p> <p>3.2. Análisis crítico del articulado:</p> <p>A continuación, se presenta un análisis detallado de algunos de los artículos propuestos, con el propósito de evidenciar las inconsistencias, redundancias, riesgos jurídicos y vacíos técnicos que lo componen. Aunque el proyecto aparenta estar orientado a fortalecer la protección de los defensores de derechos humanos, al revisar su contenido se identifican múltiples disposiciones que resultan problemáticas desde el punto de vista constitucional, legal y práctico:</p> <p>Sobre el ARTÍCULO 4. DERECHO A DEFENDER DERECHOS.</p> <p>El artículo mezcla las categorías jurídicas de derecho y deber sin aclarar su alcance. Hablar de un "derecho y el deber por el que puede optar cualquier persona" es contradictorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si es un derecho, su ejercicio debe ser voluntario y protegido.
<ul style="list-style-type: none"> - Si es un deber, implica obligatoriedad. - Si es una opción, entonces no es un deber en sentido estricto. <p>Esta redacción genera inseguridad jurídica: ¿quién tiene ese deber?, ¿cómo se cumple?, ¿qué pasa si no lo ejerce?</p> <p>Si cualquier persona "puede optar" por este "deber" como ejercicio del interés general, y no se establecen límites ni definiciones claras, se corre el riesgo de que grupos políticos se autodenominen defensores de derechos humanos para legitimar agendas particulares, escudándose en un lenguaje altruista que la ley respalda sin controles.</p> <p>Sobre el ARTÍCULO 5. PERSONA DEFENSORA, PROCESOS ORGANIZATIVOS Y/O COMUNITARIOS DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS.</p> <p>El artículo presenta una definición extremadamente amplia y ambigua de lo que se entiende por "persona defensora de derechos humanos". Bajo esta redacción, prácticamente cualquier persona que diga "promover derechos" podría autocalificarse como tal, sin que exista un marco verificable o unos criterios objetivos, jurídicamente verificables para determinar si realmente cumple con esa condición. Esto abre la puerta a la instrumentalización política del estatus de "defensor".</p> <p>El Parágrafo 1 agrava aún más el problema al señalar que basta con el "reconocimiento de su comunidad" para que una persona sea tratada como defensora de derechos humanos. Este es un criterio absolutamente subjetivo, que no tiene anclaje jurídico ni procedimiento claro. ¿Qué significa exactamente el reconocimiento de una comunidad?, ¿Cómo se verifica este reconocimiento?, ¿Qué ocurre si una persona es reconocida por una comunidad local, pero cuestionada por la autoridad judicial o por otras comunidades afectadas por sus acciones?</p> <p>Esto convierte el reconocimiento en un acto informal, ajeno al sistema institucional y altamente vulnerable a manipulaciones políticas o ideológicas. En el contexto colombiano, donde algunos sectores organizados han estado infiltrados por grupos ilegales, se corre el grave riesgo de que este reconocimiento se convierta en una coartada para proteger a individuos con antecedentes penales o vínculos con estructuras criminales.</p> <p>Este tipo de privilegios abre la puerta a la instrumentalización política del concepto de defensor de derechos humanos, y podría ser utilizado como un</p>	<p>escudo por individuos u organizaciones radicales para evitar el control ciudadano, judicial o institucional, alegando persecución cuando en realidad enfrentan procesos legítimos.</p> <p>Sobre el ARTÍCULO 6. DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS.</p> <p>Este artículo pretende establecer una lista abierta de actividades consideradas como parte de la "defensa de los derechos humanos", sin definir límites claros, sin establecer controles institucionales y con un alcance tan amplio que amenaza con socavar principios fundamentales del orden jurídico colombiano, como la seguridad jurídica, la reserva legal y el respeto a las funciones propias de las instituciones del Estado.</p> <p>Preocupaciones Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambigüedad normativa: La redacción de este artículo convierte prácticamente cualquier acción con tinte social, político o ideológico en una "actividad de defensa de derechos humanos", sin exigir formación, acreditación ni vinculación institucional. Esto debilita el principio de legalidad y puede ser utilizado como escudo para acciones de presión o activismo radical. - Privilegios sin control: Al otorgar reconocimiento legal a estas actividades, sin exigir estándares mínimos, se crea una categoría de actores que pueden invocar el "estatus de defensor" para reclamar derechos, protección especial y acceso a información sin someterse a los controles comunes del Estado. - El literal G especialmente peligroso, pues abre la puerta a que cualquier persona que se autodefine como defensor de derechos humanos pueda acceder a información privada, lo cual puede chocar frontalmente con derechos fundamentales como el derecho a la intimidad, el habeas data y la reserva legal de la información sensible. <p>Además, no se define si esta información podrá ser utilizada en escenarios judiciales, mediáticos o políticos, lo cual puede generar abusos, filtraciones indebidas o campañas de estigmatización contra instituciones o ciudadanos.</p>

<p>- El literal I es excesivamente vago y amplio, permitiendo a cualquier persona "documentar" casos de "riesgo" sin que exista una verificación objetiva de los hechos ni una autoridad competente que defina si realmente hay una amenaza.</p> <p>Sobre el ARTÍCULO 11. ENFOQUE ÉTNICO-RACIAL.</p> <p>Este artículo consagra un enfoque que segmenta a la ciudadanía según su pertenencia étnica o racial, estableciendo categorías jurídicas diferenciadas para pueblos indígenas, comunidades negras, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom.</p> <p>Esto contraviene el principio constitucional de igualdad ante la ley (Art. 13 C.P.), al otorgar un trato privilegiado o especial a ciertos grupos sobre la base de características raciales o culturales, lo cual puede fomentar divisiones identitarias dentro del Estado en lugar de integrarlas armónicamente.</p> <p>Además, no queda claro en qué se traduce jurídicamente el "enfoque étnico-racial" dentro del proyecto de ley. ¿Se establecerán políticas de acción afirmativa? ¿Darán lugar a rutas judiciales o administrativas especiales? ¿Cómo se garantizará que estas medidas no excluyan o discriminen a otras poblaciones igualmente vulnerables, pero no pertenecientes a grupos étnicos?</p> <p>Sobre el ARTÍCULO 27. GARANTÍA Y NO REPETICIÓN.</p> <p>Este artículo establece una obligación general al Estado para garantizar la no repetición de violaciones contra defensores de derechos humanos, lo cual, aunque suena loable en el plano teórico, presenta serias preocupaciones desde el punto de vista jurídico, político y operativo.</p> <p>El literal a) establece que se debe investigar, juzgar y sancionar cualquier conducta que pueda ser interpretada como "impedir, obstaculizar, perseguir, amenazar, estigmatizar o violentar" actividades de defensa de derechos. Esta redacción es demasiado amplia, ambigua y subjetiva, lo que deja abierta la puerta a que incluso expresiones de crítica legítima, oposición política o control ciudadano puedan ser catalogadas como violaciones.</p> <p>Esto puede derivar en una forma velada de censura o criminalización del disenso por parte de funcionarios, medios, empresarios o cualquier otro actor</p>	<p>privado que cuestione ciertas agendas de derechos humanos, muchas veces ideologizadas o selectivas.</p> <p>En el contexto colombiano, donde el término "defensores de derechos humanos" muchas veces se usa de forma politizada, este artículo corre el riesgo de aplicarse selectivamente solo a ciertos sectores ideológicos. Existen antecedentes donde se invisibilizan las afectaciones a miembros de la Fuerza Pública o ciudadanos que también defienden derechos, pero que no están alineados con ciertos sectores de izquierda.</p> <p>Por último, Colombia ya cuenta con normas en el Código Penal y en la Constitución que sancionan amenazas, hostigamientos, persecución y otros delitos contra cualquier persona, incluyendo defensores de derechos. Crear un capítulo especial puede resultar redundante y, peor aún, establecer una jerarquía de víctimas, donde unas merecen más protección que otras, rompiendo así el principio de igualdad ante la ley.</p> <p>3.3. Preocupaciones sobre la política criminal:</p> <p>El proyecto requirió concepto del Comité de Política Criminal, lo que evidencia que tiene implicaciones penales de gran calado. Esto resulta preocupante, ya que podría introducir cambios estructurales en el sistema de justicia penal sin un debate serio, participativo y técnicamente riguroso.</p> <p>Cualquier reforma en materia penal debe sustentarse en principios fundamentales como la proporcionalidad, la presunción de inocencia y la igualdad ante la ley, y no puede estar motivada por intereses ideológicos ni responder a coyunturas políticas.</p> <p>IV. CONCLUSIONES.</p> <p>Con esta ponencia negativa rechazo la aprobación del Proyecto de Ley No. 324 de 2024 por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Genera un marco legal innecesario y redundante, sobre temas ya consagrados en la Constitución y tratados internacionales. 2. Crea privilegios normativos y subjetividades jurídicas especiales, atentando contra el principio de igualdad.
<p>3. Abre la puerta a la discrecionalidad estatal y a la politización de la justicia, mediante la ambigüedad conceptual y la falta de límites claros.</p> <p>4. No se ha dado el debate profundo que una reforma de política criminal requiere, ni se ha construido un consenso legítimo para los cambios que se pretenden.</p> <p>V. IMPACTO FISCAL</p> <p>Sobre este asunto cabe resaltar que no atiende lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que indica en sus términos, que los proyectos de ley, de iniciativa gubernamental deben hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser analizados y aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Lo anterior se advierte en la medida en que de no contarse con ese aval que entrega el Ministerio de Hacienda, se corre con el riesgo de una declaratoria de inconstitucionalidad posterior, esto a la luz de sentencias como la C-177 de 2007.</p> <p>Reiteradamente la Corte Constitucional ha señalado: "De conformidad con lo que establece el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios deberá hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."</p> <p>No obstante lo anterior, no hay claridad sobre los costos que tendría implementar este marco jurídico ni de dónde saldrían los recursos.</p>	<p>VI. CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde 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 no genera conflicto de interés en atención a que se trata de un proyecto que 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.</p> <p>VII. PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables congresistas de la Comisión Primera del Senado, archivar el Proyecto de Ley No. 324 de 2024 Senado "Por medio de la cual se establece el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden los derechos humanos y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>MARIA FERNANDA CABAL MOLINA Senadora de la República</p>

C O N T E N I D O

Gaceta número 418 - miércoles, 2 de abril de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del 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 Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017	1
informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 324 de 2024 Senado, por medio de la cual se establece el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden los derechos humanos y se dictan otras disposiciones.....	16