



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 717

Bogotá, D. C., viernes, 9 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2019 SENADO

por medio del cual se escinde la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección de la Red Férrea, se delimitan sus funciones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es escindir la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección Férrea al interior de la Dirección Operativa del Instituto Nacional de Vías (Invías) con el propósito de maximizar la eficiencia de cada una de las subdirecciones debido a la diferencia en su objeto, la particularidad de cada una de sus materias y para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Instituto.

Parágrafo. Tanto la Subdirección de la Red Terciaria como la Subdirección Férrea harán parte de la dirección operativa del Instituto Nacional de Vías (Invías).

Parágrafo transitorio. Establecer un plazo no mayor de seis meses a partir de la sanción de la presente ley para que ambas subdirecciones delimiten su funcionamiento.

Artículo 2°. *Escisión de la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección de la Red Férrea.* Escíndase la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección de la Red Férrea y considérense ambas como organismos adscritos a la Dirección Operativa del Instituto Nacional de Vías (Invías), encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar, implementar y controlar la política del Estado en cada una de sus materias.

La Subdirección de la Red Terciaria formulará e impulsará la política del Estado en materia de la red de vías terciarias con la participación de las comunidades, implementando el Plan Nacional de Vías Terciarias, el Conpes 3857 y demás documentos Conpes relacionados a su materia, el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo al Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.

La Subdirección de la Red Férrea formulará e impulsará la política del Estado en materia de la red férrea con la participación de las comunidades, implementando el Plan Maestro de Transporte, el Conpes 3512 y demás documentos Conpes relacionados a su materia, el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo al Plan Maestro de Transporte Intermodal.

Artículo 3°. *Funciones de la Subdirección de la Red Terciaria.* Son funciones de la Subdirección de la Red Terciaria, las siguientes:

3.1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria no concesionada y evaluar su ejecución.

3.2. Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria no concesionada a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías).

3.3. Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.

3.4. Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial de su responsabilidad.

3.5. Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial a cargo de la dependencia.

3.6. Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías), que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

3.7. Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial bajo su responsabilidad.

3.8. Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.

3.9. Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.

3.10. Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto Nacional de Vías (Invías) y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.

4.11. Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación, para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

4.12. Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por las normas legales.

Artículo 4°. *Funciones de la Subdirección Férrea.* Son funciones de la Subdirección Férrea, las siguientes:

4.1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red férrea no concesionada y evaluar su ejecución.

4.2. Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red férrea no concesionada a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías).

4.3. Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.

4.4. Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura férrea de su responsabilidad.

4.5. Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura férrea a cargo de la dependencia.

4.6. Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías), que

no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

4.7. Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura férrea bajo su responsabilidad.

4.8. Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.

4.9. Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.

4.10. Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto Nacional de Vías (Invías) y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.

4.11. Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación, para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

4.12. Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por las normas legales.

Artículo 5°. *Consejo Nacional Asesor de Vías Terciarias.* El Consejo Nacional Asesor de Vías Terciarias es un organismo anexo a la Subdirección de la Red Terciaria, encargado de la definición de los estándares y criterios de selección, evaluación y desarrollo para la calificación de proyectos, programas y estrategias del Ministerio del Transporte y del Gobierno nacional que se respeten a sus competencias. Harán parte del Consejo Nacional asesor:

5.1. El Ministro de Transporte o a quien este delegue.

5.2. Un representante por cada una de las siguientes regiones establecidas por el Gobierno nacional:

- a) Pacífico
- b) Caribe
- c) Kiruol & Seafflower
- d) Región Central
- e) Región Santanderes
- f) Amazonía
- g) Eje Cafetero y Antioquia
- h) Orinoquía

5.3. Un mínimo de ocho miembros de la Federación Colombiana de Municipios o a quien esta delegue.

5.4. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a quien este delegue.

5.5. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o a quien este delegue.

5.6. El Director del Departamento Nacional de Planeación o a quien este delegue.

5.7. El Ministro de Agricultura y Desarrollo rural o a quien este delegue.

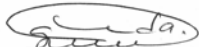
Artículo 6°. Son Objetivos del Consejo Nacional Asesor de Vías Terciarias.

6.1. Dictar criterios para la calificación de programas y proyectos en materia de Vías Terciarias en el Plan Nacional de Desarrollo, en los documentos Conpes y en las orientaciones trazadas por el Gobierno nacional, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (Invías).

6.2. Trazar y desarrollar las herramientas de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vías Terciarias.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial** y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables senadores y representantes,

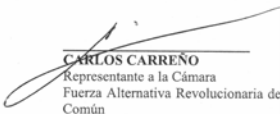


CRISELDA LOBO (SANDRA RAMÍREZ)
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

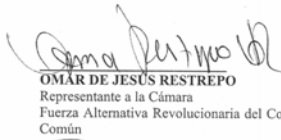
PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común



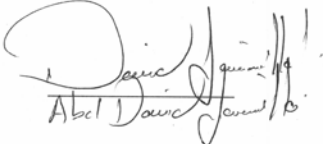
CARLOS CARREÑO
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

JAIRO CALA
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

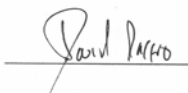


OMAR DE JESÚS RESTREPO
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

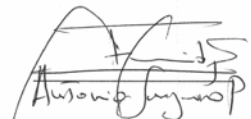
LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común



Abel David Jiménez



David Pardo



Ansonio Jiménez



Feliciano Valencia
MATS

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
DECRETO 2618 DE 2013 DEL
MINISTERIO DE TRANSPORTE**

El 20 de noviembre del año 2013 se dio sanción al Decreto 2618 del Ministerio de Transporte Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y se determinan las funciones de sus dependencias. En este decreto, en su artículo 17 se le otorgan las siguientes funciones a la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea:

1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la

red terciaria y Férrea no concesionada y evaluar su ejecución.

2. Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada a cargo del Instituto.

3. Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de Terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.

4. Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea de su responsabilidad.

5. Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea a cargo de la dependencia.

6. Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto, que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

7. Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial y férrea bajo su responsabilidad.

8. Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.

9. Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.

10. Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.

11. Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

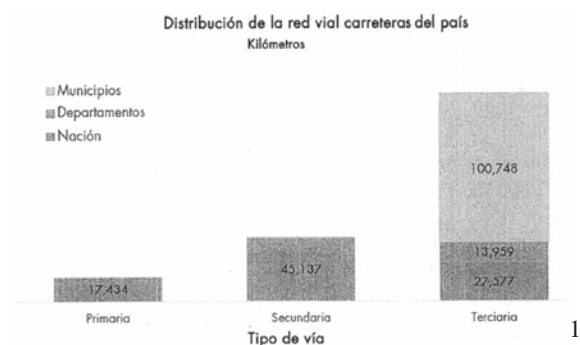
12. Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean. Asignadas por las normas legales.

En la perspectiva actual, tras la firma del Acuerdo Final de Paz y tras el énfasis realizado por los gobiernos en los Planes de Desarrollo, las vías terciarias se entienden como un medio fundamental para establecer la paz y erradicar la desigualdad en nuestro país.

HISTÓRICO VÍAS TERCIARIAS

Las vías regionales tienen la mayor extensión en el territorio nacional; representan el 69,4% del total de la malla vial nacional y en conjunto con las vías secundarias comprenden el 91,5%. Así, su funcionamiento, en óptimos niveles de servicio, constituye un elemento relevante para potenciar el

crecimiento económico de la población rural del país (Conpes 3857). De esta manera, estas vías son las que permiten la movilización de la población rural y la compra y movilización de alimentos producidos en las zonas rurales hacia las ciudades y municipios del país. Adicionalmente, estas vías permiten al Estado “fortalecer su presencia en la totalidad del territorio para que los ciudadanos puedan beneficiarse de su oferta social: servicios públicos, seguridad y educación, entre otros” (Conpes 3857); y es que según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) “la falta de vías terciarias o su mal estado impiden el transporte de productos a cabeceras municipales, centros de acopio y distribución o a los principales mercados del país, restándole competitividad al sector y limitando el crecimiento del campo”.



La red nacional de carreteras en Colombia se rige por lo dispuesto en la Ley 105 de 1993, mediante la cual se establecen los criterios básicos para su administración y gestión. Adicionalmente, el artículo 1 de la Ley 1228 de 2008 establece la categorización de las vías que conforman el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras -SINC- en tres grupos: vías arteriales o de primer orden, vías intermunicipales o de segundo orden, y vías veredales o de tercer orden. Estas últimas vías tienen la funcionalidad de comunicar una cabecera municipal con una o varias veredas, o varias veredas entre sí.

Por otro lado, en las vías terciarias o en las vías sin pavimentar no existe un direccionamiento claro de la necesidad de realizar labores de mantenimiento rutinario, o de la forma adecuada de realizarlo. Los municipios no cuentan con la experiencia o el conocimiento necesario para tal fin y la gestión de la red vial regional depende de las decisiones e intereses particulares de las autoridades locales que no siempre coinciden con las necesidades de conservación rutinaria y mantenimiento rutinario preventivo de las vías. Así, la red terciaria resulta ser muy vulnerable, especialmente cuando se presentan períodos prolongados de lluvias. Esto quedó plenamente demostrado en los años 2010 y 2011, cuando se presentaron intensas lluvias generadas por el Fenómeno de la Niña. Las vías

se deterioraron considerablemente por no tener los drenajes funcionando de manera adecuada.

Así, “la deficiente formulación técnica de los proyectos viales en la red terciaria ha derivado en una situación crítica por su mal estado físico. En específico, se refleja en la dificultad para la accesibilidad, la transitabilidad, la circulación vehicular, la competitividad de las regiones, la comunicación con y entre los núcleos poblados, las cabeceras municipales y las capitales departamentales del país” (Conpes 3857).

Dada la importancia de las vías rurales para la generación de empleo en el campo, la reactivación de actividades económicas legales en zonas apartadas que se desliguen de los cultivos de uso ilícito (Pereira y Cruz, 2017) y la integración del territorio, los proyectos de vías terciarias constituyen una herramienta fundamental para la construcción de paz en las regiones (Schouten y Bachmann) y la creación de lazos de confianza con las comunidades.

EXPERIENCIAS ANTERIORES SOBRE ENTIDADES A CARGO DE VÍAS TERCIARIAS

Con una gran visión sobre el desarrollo armónico del país, se creó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, mediante el Decreto número 1650 del 14 de julio de 1960; fue reglamentado mediante el Decreto número 1084 del 23 de mayo de 1961. Su primer Director Ejecutivo-Fundador, fue el ingeniero civil antioqueño, egresado de la Facultad de Minas de Medellín, José María Bravo Betancur. Su objetivo, fue el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos vecinales del país, o de carácter regional, en cooperación con los Departamentos y Municipios.

Esta entidad estaba dirigida por una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros: el Ministro de Obras Públicas o su representante quien la presidía, el Ministro de Agricultura o su representante, el Director de la División de Acción Comunal, un miembro nombrado por el Gobierno nacional de terna presentada por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, y otro de terna presentada por la Asociación Colombiana de Carreteras.

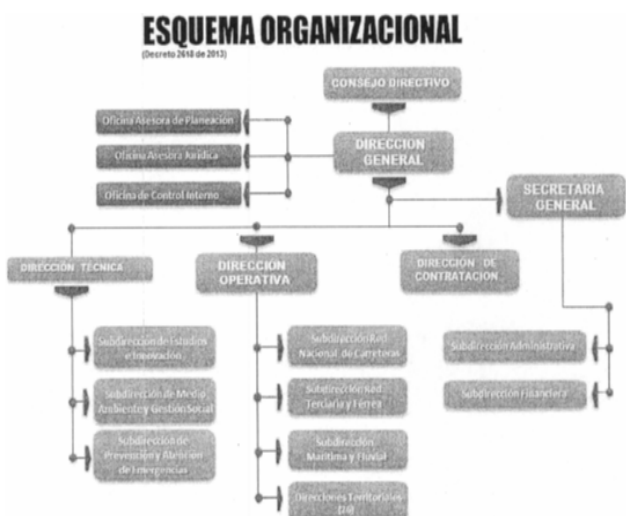
En los Departamentos se crearon agencias del Fondo Nacional denominados Fondos Departamentales de Caminos Vecinales, bajo la dirección de Comités integrados por el Secretario de Obras Públicas o su representante, quien la presidía, un representante del Ministerio de Obras Públicas, otro representante del Fondo Nacional, un miembro designado por el Gobernador, de terna presentada por las Sociedades Seccionales de Agricultura y Ganadería, o en su defecto por la Sociedad de Agricultores de Colombia y el Comité de Ganaderos; el Promotor Departamental de Acción Comunal; un representante de la Federación de Cafeteros, otro de los gremios o sectores privados que participaran en el plan. Este último era escogido por el Gobernador, de lista conjunta pasada por los gremios. En los Municipios se podía crear agencias del Fondo Nacional denominadas “Fondos Municipales de Caminos Vecinales”.

¹ Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Presidencia de la República. (2016). Documento Conpes 3857: lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.

El *Fondo Nacional de Caminos Vecinales*, de conformidad con el artículo 120 del Decreto 1650 de 1960, tenía personería Jurídica y autonomía administrativa, patrimonio propio, capacidad legal para adquirir bienes, disponer de estos, administrarlos e invertir su patrimonio de acuerdo con los fines que le eran propios; comparecer ante toda clase de autoridades administrativas o judiciales y ejercer las acciones que le competían, realizar actos de dominio respecto del mismo patrimonio, sin limitación alguna.

Las obras de caminos vecinales que se adelantaban con el patrimonio del fondo debían ajustarse al programa general de Caminos Vecinales elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y acomodarse a las especificaciones geométricas y técnicas fijadas por el Fondo Nacional, aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas.

Desafortunadamente, mediante el Decreto 1790 del 26 de junio de 2003 se suprimió el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y se le entregó la responsabilidad de la red de vías terciarias al Instituto Nacional de Vías (Invías). Bajo el mismo decreto se crea la Subdirección Red Terciaria y Férrea.



Así pues, adicional a la responsabilidad directa que tiene sobre la red a cargo, la Nación ha realizado inversiones en la red vial terciaria a través de diferentes modalidades:

I. En puentes de vías secundarias y terciarias, desde el año 2003.

II. Mejoramiento y construcción de vías con recursos decididos en audiencias públicas presidenciales, a partir del año 2004 hasta el año 2012.

III. Construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de vías, mediante el *Programa de Inversión Rural -PIR-*, ejecutado por el Invías entre los años 2007 y 2009.

IV. Desarrollo de obras de emergencia utilizando recursos de la “ola invernal”.

En el año 2007 el Gobierno nacional asignó al Ministerio de Transporte la tarea de apoyar en la asistencia técnica a las entidades territoriales

mediante la aprobación del documento Conpes 3480 a través de la implementación del *Plan Vial Regional -PVR-*.

En los años 2009 y 2010, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 el Gobierno nacional llevó a cabo el Programa de Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de Vías Terciarias -Provider-, como estrategia para generar empleo de mano de obra intensiva no calificada. Este programa fue liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la participación del Ministerio de Transporte, del Invías y de 538 municipios que decidieron participar en el programa como prestatarios de un crédito condonable por valor de 120 millones de pesos para cada municipio.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 enfatizó la importancia de la red regional en la conectividad de los espacios rurales con los urbanos. También se establecieron lineamientos de política pública orientados al desarrollo de programas que respondieran a las apuestas productivas y sectoriales y a la integración y desarrollo regional. Con este propósito, el Gobierno nacional implementó el programa Caminos para la Prosperidad durante los años 2010 a 2014 para apoyar la atención de la red vial terciaria. Mediante este programa se logró recuperar la accesibilidad vehicular y la transitabilidad de los usuarios en aproximadamente 35.205 kilómetros de vías terciarias.

EL PROCESO DE PAZ Y SU IMPLEMENTACIÓN

Tras la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC-EP, el Estado colombiano adquirió compromisos para la disminución de la brecha entre las zonas rurales y ciudadinas.

Así pues, en el punto número uno del Acuerdo Final; denominado Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, encontramos los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (punto 1.3.), cuyo objetivo se centra en, por una parte, “la superación de la pobreza y a desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural” (Acuerdo Final, p. 23), y por el otro, en “la integración y el cierre de la brecha entre campo y ciudad” (Acuerdo Final, p. 23).

La base fundamental de ese acuerdo fue que “la superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes público” (Acuerdo Final, p. 23), y es en el marco del acceso a bienes y servicios públicos que la creación de una entidad que se encargue exclusivamente de la red de vías terciarias se vuelve fundamental.

Como se ha presentado anteriormente, la subdirección de la Red Terciaria y Férrea tiene 12 diferentes funciones que se entrelazan con algunos planes y recomendaciones como:

- a) El Plan Nacional de Vías Terciarias.
- b) Las recomendaciones presentes en el Conpes 3857.

² Tomado de: <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/organigrama2018> (5 de febrero de 2019).

c) El Plan 50/51.

d) El interés estatal de recuperar los 3.300 kilómetros de vías férreas existentes en el país y la ampliación construcción y operación de nuevas vías férreas, presente en el Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-2035.

En este sentido, bajo la responsabilidad que posee actualmente la Subdirección Red Terciaria y Férrea de desarrollar planes y programas para la disminución de la brecha económica y social entre el campo y la ciudad, pero además, la reconstrucción, rehabilitación y generación de vías férreas a lo largo y ancho del país, es necesaria la separación de ambos ámbitos de ejecución -la red terciaria por un lado, y la red férrea por otro-, para encaminar los esfuerzos a la construcción de un país en paz, competitivo y con verdadera presencia estatal.

Así, no proponemos la generación de nuevos aparatos burocráticos estatales mediante la creación de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias, sino la separación de ambas entidades para que puedan cumplir ellas a cabalidad las tareas que les fueron encomendadas en el Decreto 1790 de 2003 y que acá hoy no se revierten, sino que se especifica según el objetivo de cada entidad.

HISTÓRICO DE VÍAS FÉRREAS

La primera idea de un ferrocarril en Colombia fue propuesta por nuestro libertador Simón Bolívar, quien planteaba que se debían unir los dos extremos de nuestro país presentes en los océanos Atlántico y Pacífico por medio de un ferrocarril. Así pues, en el año de 1850 se ordenó la construcción del ferrocarril Trans-ístmico en Panamá, que sería la primera obra ferroviaria de nuestro país 10 años después.

A partir de 1870 se comenzó la construcción de vías férreas de pequeña longitud en nuestro país que estaban principalmente encaminadas a conectar algunas ciudades con puertos o vías fluviales, todo con el fin de promocionar el comercio exterior. Así pues, la red férrea se expandió rápidamente: se pasó de 236 kilómetros en 1885, a 875 kilómetros en 1910, y finalmente a 2.700 kilómetros en 1930.

Sin embargo, mediante el Decreto 3129 de 1954 se creó la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, para reemplazar la administración de los ferrocarriles departamentales. A la empresa se incorporó la totalidad de los trabajadores del Ferrocarril del Atlántico, haciéndose cargo de todo el pasivo social causado hasta su momento. Más tarde estos trabajadores formaron el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril.

Tras la finalización del proceso de adquisición de los ferrocarriles, en el año de 1961, se inauguró el Ferrocarril del Atlántico, y se empezaron administrar en cinco divisiones administrativas: Centrales, Magdalena, Santander, Antioquia y Pacífico. En este momento la red férrea de nuestro país llegó a contar con 3.431 kilómetros.

Lastimosamente, para el año de 1972 se presentó el desbordamiento del río Cauca, y con esto se dio la destrucción de la red férrea que comunicaba a Medellín con el Pacífico colombiano, y la separación

de las redes del Atlántico y del Pacífico. A pesar de esto, para el año de 1974 la red férrea de nuestro país alcanzó volúmenes de operación de casi 3 millones de toneladas, lo que representaba el 12% de la totalidad de la carga movilizada en ese año.

Sin embargo, a partir de 1975 empezó a ser evidente la crisis financiera que vivían los Ferrocarriles Nacionales. Se incrementaron sustancialmente los costos operativos frente a los bajos recaudos por la prestación del servicio, por lo que empezó un déficit operativo considerable y en crecimiento. Por esta razón se expidió la Ley 30 de 1982 que cedió el 10% del impuesto de los combustibles al mejoramiento y extensión de la red férrea y, además, mediante el crédito 2090-CO del Banco Mundial se financió el Plan de Rehabilitación (Séptimo Programa de Ferrocarriles). No obstante, la crisis continuó y el programa no pudo desarrollarse, y los recursos fueron desviados para cubrir el déficit operativo, los gastos administrativos y las deudas; a razón de esto se incrementaron las pérdidas y se generó un mayor deterioro de la red férrea y de los equipos férreos.

Ya en el año de 1989 la red férrea movilizaba solo 852.000 toneladas (un tercio menos que en 1974), y esto representaba apenas el 4% del total transportado a lo largo y ancho del país.

En 1986 empezó el proceso de liquidación de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia y se modificó el nuevo esquema institucional. Se creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías- como una empresa estatal encargada del control y el mantenimiento de la red férrea y se autorizó la creación de empresas mixtas o enteramente privadas para la explotación del sistema ferroviario.

La red férrea de la Empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia fue evaluada en 470 millones de pesos, que incluye activos como los terrenos de las carrileras, puentes, túneles, traviesas, rieles y obras de arte (desniveles, puentes pequeños, etc., que se llaman obras de arte). También se entregaron 600 edificaciones: estaciones, sedes de ingeniería, bodegas, almacenes en las poblaciones de Corzo, Faca, Bello, Santa Marta, Bucaramanga y Chipichape. Igualmente, se incluyeron edificios administrativos en Magdalena, Santander, terminales de carga en los puertos del río Magdalena y marítimos en Buenaventura y Santa Marta. Asimismo, entregó la red de comunicaciones.

Cuando empezó la liquidación el 17 de julio de 1988, el valor del parque de locomotoras y carros de carga era de 78 millones de dólares. Tenía 133 locomotoras y 3.700 carros de carga, tolvas, etc., y 150 carros de pasajeros.

De las pocas cosas que hizo Ferrovías fue entregar en concesión, en 1999, a la empresa Ferrocarriles del Norte de Colombia (Fenoco) el tramo Chiriguaná (Cesar)-Santa Marta para que lo reconstruyera y operara. Fenoco paga a la Nación 120.000 millones de pesos al año, dineros que financian en 95 por ciento a la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-

En 2004 Ferrovías fue liquidada y a partir de ese momento la administración de la red férrea quedó en manos del Instituto Nacional de Vías (Invías). Sin embargo, la ANI tomó el manejo de las concesiones a partir de 2011.

ESTADO ACTUAL DE LA RED FÉRREA

Actualmente la red férrea de nuestro país tiene 3.515 kilómetros de vías, de los cuales solo funcionan 448 kilómetros.

Además de las vías concesionadas a Fenoco están los 150 kilómetros de propiedad privada para el transporte de carbón que opera Drummond Ltd. en La Guajira, y los 53 kilómetros que opera el Turistrén para pasajeros en la vía Bogotá-Zipaquirá.

Por el momento hay cuatro tramos en proceso de recuperación, y quizá el más importante es la ruta La Dorada-Chiriguaná que se enlazará con el corredor concesionado a Fenoco para servir de columna vertebral de la rehabilitación de toda la red férrea. Las intervenciones sobre la vía comenzaron en 2013, con aparente éxito, y en octubre de 2016 la compañía operadora Holtrade Atlántico logró movilizar un tren de prueba desde Santa Marta hasta La Dorada³.

AVAL O COADYUVANCIA

Sobre el fenómeno denominado como Aval o Coadyuvancia, que se respecta a los proyectos legislativos de “exclusiva” iniciativa gubernamental, se puede observar que en la Sentencia C-784 de 2004 se resaltó que la asignación al Congreso de la República de la facultad de establecer la arquitectura institucional de la Nación, a través de la definición “del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa”, es un rasgo característico del constitucionalismo contemporáneo, al desarrollar el componente orgánico del Estado y, por esa vía, activar el desenvolvimiento de sus funciones y deberes por medio del principio de legalidad. En este contexto, como se deriva de lo dispuesto en Constitución Política de Colombia, se trata de una atribución de naturaleza compleja, pues no solo implica ejercer las potestades de creación, supresión o fusión, sino que también incorpora la necesidad de que el legislativo señale, según el caso, los objetivos, la naturaleza jurídica, el régimen laboral o de contratación y la estructura orgánica de la entidad correspondiente.

Por otro lado, en la Sentencia C-840 de 2003 se manifestó que, a través de la citada figura, se ejerce “la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de Proyectos de ley ante el Congreso de la República [...] con el fin de que este les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente”.

Así pues, el Congreso de la República puede introducir modificaciones a los Proyectos de ley que han sido presentados por el Gobierno nacional, correspondientes a temas de iniciativa exclusiva

ejecutiva. Estas modificaciones no requieren del aval gubernamental, salvo que se trate de “nuevas temáticas” (Sentencia C-551 de 2003) o de “modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno” (Sentencias C-475 de 1994 y C-177 de 2007). Igualmente, el Congreso de la República puede introducir modificaciones a Proyectos de ley que no hayan sido presentados por el Gobierno y que originalmente no incluían materias sujetas iniciativa legislativa privativa ejecutiva. Pero si dichas modificaciones recaen sobre estas materias, se requiere el aval del Gobierno (Sentencias C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-473 de 2004, C-354 de 2006)”.

Un ejemplo claro de la temporalidad y pertinencia del fenómeno de la coadyuvancia se presentó en el trámite surtido por el proyecto de ley número 111 de 2017 Cámara y 250 de 2018 Senado, de autoría del Senador Iván Darío Agudelo Zapata, por medio del cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, sancionado como Ley de la República número 1951 el 24 de enero de 2019. Este proyecto de ley no contó con coadyuvancia o aval en ninguno de sus tres primeros debates en comisiones y plenarias del honorable Congreso de la República, sino que fue hasta su último debate en la Plenaria del honorable Senado de la República donde la señora ministra del Interior de ese momento; Nancy Patricia Gutiérrez, acompañó la iniciativa del senador Iván Darío Agudelo, por medio de una breve intervención donde esbozaba el apoyo del Gobierno nacional para esta crucial iniciativa.

ESQUEMA ORGANIZACIONAL



De los honorables senadores y representantes,

CRISelda LOBO (SANDRA RAMÍREZ)
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

CARLOS CARREÑO
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

JAIRO CALA
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

OMÁR DE JESÚS RESTREPO
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

LUIS ALBERTO ALBAN
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

³ Tomado de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/infraestructura-la-transformacion-de-un-pais/articulo/el-estado-de-los-ferrocarriles-de-colombia/563110>.

Antonio Sanguino Páez
Antonio Sanguino Páez
 Antonio Sanguino Páez
Feliciano Valencia Medina
 Feliciano Valencia Medina

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 24 del mes 07 del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 37 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HH.SS. Criselda Lobo Silva, Antonio Sanguino Páez, Israel Zúñiga, Alexander López Maya; HH.RR. Carlos Carreño, Omar Restrepo, Luis Alberto Albán, Abel David Jaramillo, David Ricardo

[Signature]
SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 24 del mes 07 del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 37 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HH.SS. Criselda Lobo Silva, Antonio Sanguino Páez, Israel Zúñiga, Alexander López Maya; HH.RR. Carlos Carreño, Omar Restrepo, Luis Alberto Albán, David Jaramillo Largo, David Ricardo

[Signature]
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de Julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 37 de 2019 Senado, “*por medio del cual se escinde la subdirección de la red terciaria de la subdirección de la red férrea, se delimitan sus funciones y se dictan otras disposiciones*”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores *Criselda Lobo Silva, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Israel Zúñiga, Alexander López Maya, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Feliciano Valencia Medina; Honorables Representantes Carlos Alberto Carreño Marín, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Albán Urbano, David Jaramillo Largo, David Ricardo Racero Mayorca*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 24 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 38 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se declara el 26 de junio como el Día Nacional de no Consumo de Estupefacientes - No a las Drogas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es institucionalizar en Colombia la fecha que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha decretado para la lucha contra el uso indebido de Drogas y proteger la sociedad de su consumo, generando mayor compromiso institucional de los organismos estatales para combatir este flagelo que está destruyendo nuestra sociedad.

Artículo 2°. Declárese el 26 de junio como el Día Nacional de la Lucha contra el Consumo de Drogas - Día del no a las Drogas.

Artículo 3°. El Gobierno, a través de la organización estatal, en todas sus ramas, órganos, niveles nacional y territorial, adoptará las medidas necesarias para hacer efectivo el objeto de la presente ley.

Autorícese al Gobierno nacional, departamental y municipal la destinación de las apropiaciones presupuestales necesarias para que en la fecha declarada en el artículo 2° se dé su debida ejecución y aplicación, a través de actividades culturales, académicas, artísticas y toda labor que genere impacto en la sociedad sobre los peligros, riesgos y consecuencias negativas que trae la manipulación y uso de estupefacientes.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción, promulgación y publicación en el **Diario Oficial**.

Jonathan Tamayo
JONATAN TAMAYO PEREZ
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Consideraciones Generales.

Mediante la Resolución 42/112, aprobada el 7 de diciembre de 1987, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió conmemorar el “Día Internacional contra el Tráfico Ilícito y Abuso de Drogas” cada 26 de junio para reforzar la acción y la cooperación con el fin de alcanzar una sociedad libre del consumo de drogas. En la resolución se recomiendan medidas adicionales al informe y las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre Tráfico Ilícito y Abuso de Drogas de 1987.

Aunque esta decisión conlleva el compromiso de todos los países vinculados para cumplir el propósito que se genera de la resolución, ayuda a su implementación que cada país se una a esta causa de manera directa legislando bajo sus propias condiciones.

Como el objeto de la presente ley es institucionalizar en Colombia la fecha que promueva y genere medidas que lleguen de manera directa a la sociedad, sobre los aspectos negativos que trae el uso de drogas y sus efectos, teniendo en cuenta que cada ciudadano no puede ser indiferente a la problemática que viene aumentando en todos los niveles de la población, por tal motivo se radica este proyecto porque queremos concientizar al Congreso de la República y al Gobierno nacional de que la celebración de un día especial para algún tema específico nos da la oportunidad de sensibilizar al público en general acerca de temas relacionados con cuestiones de interés, tales como los derechos humanos, el desarrollo sano y sostenible o la salud. Al mismo tiempo se pretende llamar la atención de los medios de comunicación para que señalen a la opinión pública que existe un problema sin resolver y que no se debe dejar solo al Estado en la búsqueda de soluciones.

El objetivo es doble: por un lado, que el Estado Colombiano tome medidas prácticas y visibles frente a la comunidad, y por otro que los ciudadanos conozcan mejor la problemática, se sensibilicen y también actúen para ayudar a resolver de manera conjunta.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

a) Problemática en Colombia frente al Uso de Drogas por parte de la Población.

Como lo dice el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), una dependencia del Viceministerio de Justicia, y lo venimos confirmando por lo que se nota en las calles del país, el consumo de sustancias psicoactivas en Colombia es un problema crítico, no solo por el aumento sistemático que señalan los estudios disponibles, sino porque sus características lo hacen un asunto complejo con serias repercusiones en la salud pública y en lo social, el consumo de drogas ilícitas está creciendo no solo porque más personas las consumen sino porque el mercado de sustancias es cada vez más amplio y diverso.

Recogiendo las cifras expuestas en el Reporte de Drogas de Colombia 2017, elaborado por el

Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), encontramos los siguientes datos:

Cerca de la mitad de la población utiliza con alguna frecuencia el consumo de alcohol, no menos de la quinta parte se encuentra en situación de riesgo o con problemas asociados a su abuso. Es de reconocer la difícil situación que se presenta en el consumo de alcohol a edades tempranas pese a la prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de edad. La encuesta en escolares muestra que el 65,71% ha consumido bebidas alcohólicas en el último año. El consumo de alcohol está directamente relacionado con la edad y el año escolar, mientras que el 20% de estudiantes de 11 y 12 años reporta consumo de alcohol en el último mes, la cifra se eleva al 43% entre los estudiantes de 13 y 15 años, llegando al 58,16% en el grupo de 16 a 18 años.

La realidad del alcoholismo escolar en Colombia es muy preocupante porque tenemos el desafortunado honor de ocupar el primer lugar de consumo en América Latina, compartido con Argentina.

El consumo de drogas ilícitas se ha incrementado en el país, no solo porque más personas las consumen, sino porque el mercado de sustancias es cada vez más amplio y diverso. Se estima que alrededor de tres millones de personas han consumido drogas ilícitas alguna vez en el país. Esta misma tendencia se confirma en los estudios realizados en otras poblaciones.

Una encuesta de 2013 destacó el aumento significativo en el uso de cualquier sustancia ilícita (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis o heroína), tanto en la prevalencia de uso alguna vez en la vida (del 8,8% en 2008 al 12,2% en 2013) como en uso durante el último año (del 2,6% al 3,6%).

Al igual que en el resto del mundo, en Colombia la marihuana es la sustancia ilícita de mayor consumo, seguida por la cocaína, el basuco y el éxtasis. Del total de consumidores de drogas ilícitas en el último año, el 87% consume marihuana. No obstante, no se debe desestimar el consumo de ninguna sustancia, pues drogas con bajas prevalencias, como la heroína y el basuco, tienen altos impactos en la salud pública.

El 12,4 por ciento de los colombianos que usan marihuana la probaron por primera vez antes de cumplir los diez años. La segunda sustancia de mayor consumo es la cocaína. El 69,1 por ciento de quienes han usado coca son ya dependientes, consumidores habituales, adictos.

Al analizar el uso de sustancias por departamento, se observa amplia variabilidad. Por ejemplo, Chocó tiene las mayores tasas de consumo de alcohol, mientras que Medellín, Antioquia y los departamentos del Eje Cafetero tienen consumos de drogas ilícitas superiores al resto del país. En el último estudio realizado, los departamentos de Meta y Nariño se ubicaron por encima del promedio nacional por sus tasas de consumo de drogas ilícitas.

El consumo de drogas se presenta más ampliamente en hombres que en mujeres. De cada cinco personas que consumen, una es mujer y cuatro son hombres. El grupo de edad de mayor consumo es de 18 a 24 años, seguido del grupo

de 12 a 17 años. Aunque las diferencias entre estratos socioeconómicos no son tan amplias para la generalidad de las sustancias, se encuentran mayores tasas de abuso y dependencia en los estratos bajos, mayor proporción de consumidores de cocaína y éxtasis en los estratos altos, y el consumo de basuco se reporta principalmente en los estratos 1 al 3.

Pero estudios más recientes dan como resultado en cuanto hace relación con las sustancias narcóticas, que la situación ya está adquiriendo unas proporciones alarmantes. Las investigaciones del Observatorio ODC han descubierto que el 11,7 por ciento de los escolares colombianos han consumido marihuana alguna vez. Y, tal como ocurre con el alcohol, viene creciendo la estadística de que son las mujeres quienes consumen más que los hombres.

Así mismo, investigaciones del Viceministerio de Justicia han detectado la aparición de 33 nuevas drogas narcóticas de origen químico o vegetal. Esos alucinógenos no se producen en el país y normalmente provienen de China o Europa, y la Policía Nacional ha descubierto que en Colombia los hacen rendir agregándoles otras sustancias para aumentar las ganancias con la venta al menudeo. Esta operación se ha dado a conocer como 'Factura'.

Las anteriores cifras y todo lo que se pueda encontrar de información estadística, porque sobre el tema existe bastante contenido, siempre llevará a la conclusión que es alarmante lo involucrada que está directa o indirectamente la sociedad con el uso de las drogas.

Esto nos demuestra que debemos atacar de diversas maneras el Consumo de Drogas pero así mismo contrarrestar con el componente de prevención para disminuir la incidencia de contacto temprano con las sustancias psicoactivas, las afectaciones al bienestar y desarrollo y la progresión hacia patrones de consumo de abuso y dependencia, teniendo en cuenta estos aspectos es donde a tener importancia la presente ley, dando nuevas herramientas legales para que se tomen medidas de impacto y trascendencia dentro de los diferentes sectores sociales, porque no es solo llegar a las escuelas, colegios y centros educativos con los programas que tienen las diferentes instituciones, sino que se busca tener mayor contacto y llegarle a la comunidad en general donde existen diferentes tipos de población que no acude por alguna circunstancia a establecimientos de educación.

b) Consideraciones sobre la dosis mínima o personal

La presente ley igualmente pretende ayudar al Estado Colombiano a combatir el uso de la dosis personal, lo cual se ha enfrentado recientemente mediante la restricción, con normas incluidas en el Código Nacional de Policía y decretos presidenciales, pero el querer de una minoría amparados en que la normatividad vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y el derecho colectivo al uso común del espacio público, lograron mediante demanda ante la Corte Constitucional que esta entidad judicial expidiera la Sentencia C-253 del 2019 declarando la inconstitucionalidad a la normatividad que establecía

una prohibición genérica y amplia al consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público y en espacios privados abiertos al público o que trascienden a lo público, argumentados entre otros puntos en que las medidas no eran idóneas para alcanzar el fin buscado (en los casos en que el consumo no impacta la convivencia o la integridad del espacio público) o bien no es necesaria, por existir otros medios para alcanzar el objetivo que buscaban las normas acusadas.

Por tal razón con la presente ley, más que restringir el uso de drogas aspecto igualmente importante que las entidades gubernamentales deben afrontar, se está buscando llegar con educación, cultura, arte y de manera académica a la comunidad en una fecha especial para que cause mayor impacto y así concientizar los diferentes sectores sociales y empresariales sobre todas las consecuencias negativas producidas por el uso de drogas.

Por todo lo anterior, este proyecto está enfocado a seguir construyendo una mejor sociedad, Sana, libre de drogas y con valores éticos y morales.


JONATAN TAMAYO PEREZ
 Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 24 del mes 07 del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N° _____ Acto Legislativo _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: HS. Jonatan Tamayo Perez

 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes
 Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019
 Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 38 de 2019 Senado “*por medio de la cual se declara el 26 de junio como el Día Nacional de no Consumo de Estupefacientes - No a las Drogas*”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador Jonatan Tamayo Pérez. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,
 Gregorio Eljach Pacheco

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Julio 24 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y enviése copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2019
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., 23 de julio de 2019

Doctor

GREGORIO ELJACH

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Radicación del proyecto de ley No. 39 de 2019 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”.

Respetado Secretario General:

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

Proyecto de ley “*por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo*

con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”

De los honorables congresistas,

PROYECTO DE LEY NÚMERO... DE 2018

por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Para aquellos pequeños agricultores y agricultoras que de conformidad con el artículo sexto (6°) del Decreto Ley 896 de 2017, cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS, u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, y se suscriban a este hasta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, se garantizará un tratamiento penal diferenciado que consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al inicio y ejercicio de la acción penal, a la continuidad

de dicha acción, a la extinción de la acción penal en su contra, a la extinción de la pena o la extinción de la acción de extinción de dominio, según sea el caso, por las conductas tipificadas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000, por una sola vez, previa verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del Programa, y cuyas conductas se refieran exclusivamente a alguna de las descritas en el Artículo 4°.

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

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

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

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

Artículo 2. No podrán acceder al tratamiento penal diferenciado aquellos financiadores de las plantaciones o cosechas que pertenezcan a una organización criminal, o que no cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS, u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha.

Tampoco será aplicable cuando el posible beneficiario esté siendo procesado o haya sido condenado por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 en concurso con otros delitos, salvo los contemplados en los artículos 376, 377 y 382, y cuyos hechos se refieran exclusivamente a alguna de las conductas descritas en el artículo 4°.

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

Artículo 4°. Se entienden actividades vinculadas al cultivo de uso ilícito las realizadas por las siguientes personas:

a. Amediero: Es aquel pequeño agricultor o agricultura que, previo acuerdo con quien ostenta alguna relación jurídica con el predio, realiza en dicho lugar, las actividades de cultivo, conservación o financiación de plantas o semillas de uso ilícito.

b. Cuidandero: Es aquel pequeño agricultor o agricultura encargada de la guarda, protección y conservación de la plantación o sus semillas.

c. Cultivador: Es aquel pequeño agricultor o agricultura que siembra el cultivo de uso ilícito en su finca y, en el caso de la coca, la transforma en pasta.

d. Recolector: Es aquel pequeño agricultor o agricultura que vende su mano de obra para cosechar plantaciones de uso ilícito que no le pertenecen.

e. Trabajadores domésticos: son aquellas personas que realizan labores de cuidado, sobre todo mediante la preparación de alimentos, a las demás personas intervinientes en las actividades vinculadas a los cultivos de uso ilícito, y cuyos ingresos dependen principalmente de esta actividad.

Artículo 5°. Si el imputado, acusado o condenado beneficiario se encuentra privado de la libertad, la Fiscalía y la Procuraduría deberán solicitar al Juez de Control de Garantías, de Conocimiento o de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, según sea el caso, se ordene su libertad condicional o provisional, de inmediato. El imputado, acusado o

condenado también podrá solicitarlo y la autoridad judicial podrá igualmente ordenarla de oficio. Los términos del proceso y la ejecución de la pena quedan suspendidos hasta cumplir satisfactoriamente con el periodo de verificación.

Artículo 6°. Se priorizarán los casos de mujeres con cargas familiares sobre las demás solicitudes. Los funcionarios del Programa, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dispondrán de programas de capacitación en temas de género para garantizar el acceso a los trámites y procedimientos previstos.

Artículo 7°. La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI) podrá realizar seguimiento a la aplicación de los beneficios penales y tratamiento diferenciado y sus efectos, consagrados en la presente ley.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables congresistas,

 JULIAN GALLO	 VICTORIA SANDINO
 CRISELDA LOBO	 PABLO CATATUMBO
 LUIS ALBERTO ALBÁN	 CARLOS ALBERTO CARREÑO
 JAIRO CALA	 OMAR RESTREPO
 AIDA AVELLA	 IVAN CEPEDA
 ANTONIO SANGUINO	 GUILLERMO GARCÍA REALPE
 GUSTAVO BOLÍVAR	 ROY BARRERAS
 GUSTAVO PETRO	 TEMÍSTOCLES ORTEGA
 ALEXANDER LÓPEZ	 ARMANDO BENEDETTI
 FELICIANO VALENCIA	 LUIS FERNANDO VELASCO
 IVÁN MARULANDA	 WILSON ARIAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

En el proceso de implementación del Acuerdo, al interior de la CSIVI se discutieron y consensuaron algunos contenidos relativos al proyecto que se radicó anteriormente y, sobre todo, a la exposición de motivos que hoy se mantienen vigentes. En consecuencia, parte de la argumentación que a

continuación se expone, recoge los estudios y aportes que se hicieron en aquel entonces en la mencionada instancia. Con tal claridad se procede.

La presente exposición de motivos se desarrollará en el siguiente orden: (i) Consideraciones generales en cuanto al objetivo y el contexto que originan el proyecto de ley; (ii) Tendencias en la judicialización del delito de conservación y financiación de plantaciones de uso ilícito; y (iii) Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores que pretende la presente ley.

Lo anterior, dentro del marco del Acuerdo Final para la consecución de una Paz estable y Duradera.

1. Objetivo.

La presente ley tiene por objeto crear mecanismos sociales y administrativos para reconocer un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado, a las personas afectadas por la problemática de cultivo de plantaciones de uso ilícito en el país, con el fin de aportar elementos para la consolidación y sostenibilidad de la Paz en el periodo de posconflicto. En esa dirección, se crean herramientas que ofrecen alternativas dirigidas a reducir la judicialización, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal y disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad de los procesados o condenados por los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000.

Lo anterior, responde a la adopción de una política criminal en materia de drogas dirigida no a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten al desarrollo económico y social del país, particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos de uso ilícito.

2. Contextualización del proyecto de ley.

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

Como lo reconoce el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas ilícitas, está ligada a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política estatal y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno. Aunque la política de lucha contra las drogas ejecutada en los últimos 30 años refleja algunos avances para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas, como el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico en toda su cadena (cultivo, producción,

distribución y comercialización) y la erradicación considerable de hectáreas de plantaciones de uso ilícito; el fenómeno de las drogas ilícitas persiste en diferentes regiones del país. Esto demuestra que la política no ha logrado los resultados esperados.

A tono con la dificultad planteada, la presente ley pretende reorientar los esfuerzos de la política de lucha contra las drogas que venía implementándose hasta antes del Acuerdo Final, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Gobierno nacional y las FARC EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito.

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

“En el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y al uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quiénes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades. Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito”.

A su vez, el subpunto 6.1.9 (**Prioridades para la implementación normativa**), supone garantizar lo siguiente:

“El Acuerdo Final se incorporará conforme a las normas constitucionales. De forma prioritaria y urgente se tramitarán los siguientes proyectos normativos conforme al procedimiento establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016 o mediante otro Acto

legislativo en caso de que el anterior procedimiento no estuviera vigente:

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

Así mismo, el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, señaló lo siguiente:

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

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

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

2.1. La inclusión de los pequeños cultivadores en el marco de la Justicia transicional y de la competencia de la justicia ordinaria para conocer del delito de cultivos ilícitos.

El artículo 66 transitorio de la Constitución Política estableció los instrumentos de justicia transicional que puede implementar el Estado colombiano con la finalidad de “facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera”, para lo cual el constituyente derivado autoriza la expedición de una ley estatutaria que otorgue un “tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y

también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo”.

Esta regulación superior, sin embargo, no previó la aplicación de instrumentos de justicia transicional para personas no pertenecientes a los grupos armados al margen de la ley y que tampoco sean agentes del Estado, que hayan podido cometer infracciones a la ley penal como consecuencia del conflicto armado interno o compelidas por la violencia implícita del mismo que los haya conducido a la comisión de actos delictivos.

En el inciso 4 del artículo transitorio 66, se estableció la figura de la “renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados” por la Fiscalía General de la Nación, figura que tampoco se refiere a personas que no perteneciendo a los grupos armados al margen de la ley hubiesen cometido delitos en el marco del conflicto armado interno.

De esta forma, en el diseño constitucional de la política transicional y, en particular, en los instrumentos de justicia transicional que se consagran en la Constitución, quedó un vacío respecto de la situación de los particulares que por virtud del conflicto armado contribuyeron involuntariamente con las fuentes de alimentación o financiación del mismo, o se sometieron a las condiciones que las estructuras ilegales establecían mediante el poder de facto, para garantizar el ejercicio de algunos derechos fundamentales a los habitantes de las regiones que tenían bajo su control.

Es la situación, por ejemplo, de los pequeños cultivadores de coca, cannabis o amapola, que ejercían esta actividad como único medio adecuado de subsistencia en la región en donde operaban los actores ilegales, y no con el fin de alimentar y financiar el conflicto armado.

Así las cosas, el vacío constitucional del artículo 66 transitorio, lo llena el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, permitiendo que los pequeños cultivadores examinados en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la consolidación de una Paz estable y duradera, sean favorecidos con mecanismos de justicia transicional para abandonar las actividades ilegales y reincorporarse a la economía lícita del país.

El referido artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 advierte la necesidad de diferenciar en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria investigar y juzgar la conducta delictiva cometida por los pequeños cultivadores.

Como se referencia en el enunciado artículo, la Jurisdicción Especial para la Paz conocerá de manera preferente y de forma exclusiva de las conductas delictivas cometidas, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el marco del conflicto armado, para los combatientes de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito con el Gobierno nacional un Acuerdo de Paz, Agentes del Estado y Terceros no pertenecientes a organizaciones o grupos armados. De acuerdo con la anterior disposición, la Jurisdicción Especial para la Paz tendría competencia para conocer del delito de conservación y financiación de plantaciones

cuando es cometido por los sujetos allí definidos y bajo circunstancias especiales, como lo es el ánimo de alimentar o financiar el conflicto armado.

Frente a la situación de los pequeños cultivadores que reglamenta la presente ley, es decir, aquellos que cometieron el delito de conservación y financiación de plantaciones como consecuencia del conflicto interno o compelidos por la violencia implícita del mismo o por las condiciones que las estructuras ilegales establecían mediante el poder de facto para garantizar el ejercicio de algunos derechos fundamentales a los habitantes de la regiones que tenían bajo su control o que cultivaban plantaciones de uso ilícito como único medio adecuado de subsistencia en la región en donde operaban los actores ilegales, y que por ende contribuyeron involuntariamente a la financiación y alimentación del conflicto; no tendría competencia la Jurisdicción Especial para Paz.

Además, no debe perderse de vista que la Jurisdicción especial para la Paz consagra otros elementos que impedirían el ejercicio de su competencia para conocer de la conducta de los pequeños cultivadores, por cuanto no podrían cumplir las siguientes condiciones: (i) la dejación de las armas; (ii) el reconocimiento de responsabilidad; (iii) la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas; (iv) la liberación de los secuestrados, y (v) la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.

Así las cosas, la conducta de conservación y financiación de plantaciones de uso ilícito cuando es cometida por el pequeño cultivador que cobija la presente ley, estará sometida a la competencia de la justicia ordinaria en el marco de la renuncia al ejercicio de la acción penal, a la extinción de la acción penal y extinción de la sanción penal incorporada en la Constitución Política a través del artículo 5° del acto legislativo 01 de 2017.

En conclusión del presente capítulo, la presente ley, con el fin de garantizar la sostenibilidad del Acuerdo Final en cuanto a la exigencia del punto 4 de lograr una solución al problema de las drogas ilícitas, pretende encontrar una solución al problema de los cultivos ilícitos dentro del marco de una política dirigida a la solución conjunta e integral que atienda las causas y consecuencias de dicho fenómeno y que permita el perfeccionamiento de estrategias que aporten al desarrollo económico y social de las poblaciones afectadas por los cultivos de uso ilícito.

CAPÍTULO I

Caracterización del fenómeno de cultivo de plantaciones de uso ilícito.

La producción de cultivos de uso ilícito constituye un fenómeno complejo, en el que el aumento de las áreas cultivadas viene acompañado por un deterioro general de la gobernabilidad, la seguridad, del tejido social, y de las oportunidades de integración económica para el desarrollo. El incremento y expansión de los cultivos de uso ilícito incide en la desaparición de los cultivos tradicionales, o la

desaparición del sistema de bosque en las zonas de frontera agrícola. De igual forma, el incremento del área sembrada va asociado con el incremento de recursos para los grupos ilegales conformando cadenas de control y tráfico, lo cual se relaciona principalmente con incremento de violencia y corrupción y reducción aguda de la seguridad.

Existen estudios oficiales que reflejan la dinámica sociodemográfica y económica de las regiones afectadas por los cultivos de coca, no sucede lo mismo con las plantaciones ilícitas de cannabis. También, existe información relevante de la Policía Nacional (Dirección de Antinarcóticos) que permite acercarnos a la dinámica de los cultivos de amapola.

El presente capítulo, referencia la caracterización de las plantaciones de uso ilícito de coca y amapola, sin perder de vista, que algunas de sus particularidades sociales y económicas, coinciden con la dinámica de las plantaciones de cannabis.

1.1 Tendencias de los cultivos de coca

Colombia presenta nuevas dinámicas en los cultivos de uso ilícito y después de una tendencia decreciente sostenida, en los últimos tres años se presenta incremento del área sembrada con cultivos de coca al pasar de 48.000 hectáreas en 2013, a 69.000 ha en 2014, 96.000 ha en 2015 (incremento del 39%)¹, entre 120.000 y 150.000 hectáreas en 2016²; y en el último reporte emitido en septiembre de 2018 por el Sistema de Monitoreo de Cultivos de Uso ilícito para Colombia (SIMCI) se informó que a diciembre de 2017 se habían detectado 171.495 hectáreas de Coca, lo que representa un aumento del 17% en relación con la medición correspondiente a 2016.

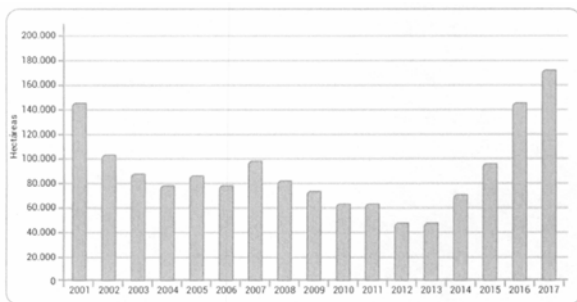
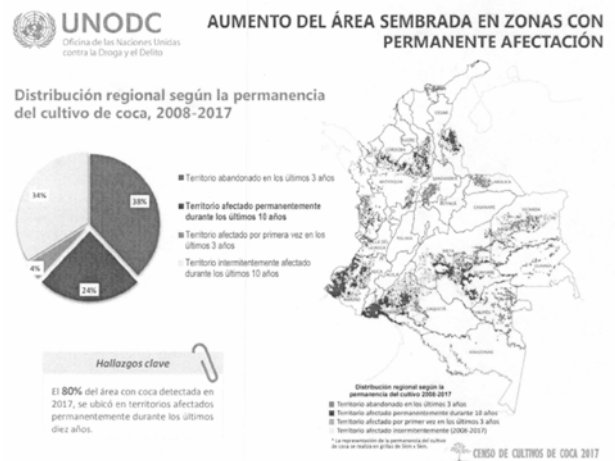


Figura 1. Serie histórica de cultivos de coca a 31 de diciembre, 2001-2017

El 64% del incremento reportado en 2017 se distribuye en los departamentos de Antioquia Putumayo, Norte de Santander y Cauca, aunque Nariño sigue siendo el departamento con mayor presencia de cultivos de uso ilícito, pese a que el ritmo de crecimiento haya sido menor que en otros departamentos.

Entre el año 2008 y 2017 el 24% del territorio afectado por cultivos de coca estuvo afectado permanentemente, lo que presenta un aumento del 2% en relación con las cifras de 2016; estos territorios que han tenido afectación permanente concentran el 80% del total nacional de los cultivos de esta planta (Departamentos de Nariño, Putumayo, Guaviare, Caquetá, Cauca, Meta, y Norte de Santander).

Por su parte, el 34% del territorio con cultivos de coca ha estado afectado de forma *intermitente*, para el 2017 el 19.5% de los cultivos se ubicó en estas áreas; el 4% del territorio que ha tenido afectación de cultivos de coca (2017) se considera como de “*expansión*”, dinámica que está presente específicamente en La Macarena (Meta), y San Vicente del Caguán (Caquetá). Y, por último, el 38% del territorio que ha tenido afectación de cultivos se considera abandonado y se trata de zonas que requieren rápida cooptación y presencia del Estado, a partir de intervención social y económica, que evite la reincidencia que en 2017 ocupó el 5% del territorio reportado como abandonado en 2016³.



La presencia de cultivos de uso ilícito no se distribuye de manera homogénea en el territorio nacional. Entre 2001 y 2015 se produjeron cultivos de coca en 21 departamentos, y en el año 2017 ya se reportaba presencia en 22 departamentos por cuenta de la reaparición de los cultivos en el departamento de La Guajira. En 6 de estos departamentos se trata (2017) de plantaciones con menos de 50 hectáreas (Guainía, Santander, Cesar, Magdalena, Guajira, Boyacá).

Tabla 3. Área con coca por departamento en Colombia, 2010-2017 (ha)

Departamento	Dic. 2010	Dic. 2011	Dic. 2012	Dic. 2013	Dic. 2014	Dic. 2015	Dic. 2016	Dic. 2017	Incremento % del total 2017		
Nariño	15.951	17.231	10.733	13.177	17.285	29.755	42.627	45.735	7	27	
Putumayo	4.785	9.951	6.148	7.667	13.609	20.068	25.162	29.589	18	17	
Norte de Santander	1.889	3.490	4.516	6.345	6.944	11.537	24.831	28.244	14	16	
Cauca	5.908	6.056	4.325	3.326	6.389	8.660	12.995	15.960	27	9	
Antioquia	5.350	3.104	2.725	991	2.293	2.402	8.855	13.681	55	8	
Caquetá	2.578	3.327	3.695	4.322	6.542	7.712	9.343	11.793	26	7	
Bolívar	3.324	2.207	1.968	925	1.565	1.044	4.094	5.179	51	4	
Meta	3.008	3.040	2.699	2.898	5.042	5.002	5.464	5.577	2	3	
Guaviare	5.701	6.829	3.851	4.725	5.658	5.423	6.838	4.923	-28	3	
Córdoba	3.889	1.088	1.046	439	560	1.363	2.668	4.790	79	3	
Chocó	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741	1.489	1.803	2.611	45	2	
Valle del Cauca	665	981	482	398	561	690	752	1.261	68	1	
Victoria	2.743	2.264	1.242	713	511	683	699	653	-7	0,4	
Amazonas	338	122	98	110	173	111	167	156	-1	0,1	
Arauca	247	132	81	69	25	17	9	121	1.244	0,1	
Vaupés	721	277	254	184	109	33	97	105	8	0,06	
Guanía	446	318	301	81	66	37	22	31	41	0,02	
Santander	673	595	111	77	26	21	37	30	-19	0,02	
Cesar	0	0	13	13	10	10	32	26	24	-8	0,01
Boyacá	108	93	10	17	14	8	15	22	47	0,01	
Magdalena	121	46	37	37	9	7	35	8	-77	0,005	
La Guajira	134	16	10	6	0	0	0	2	n.a.		
Caldas	46	46	16	8	0	0	0	0	n.a.		
Cundinamarca	32	18	0	0	0	0	0	0	n.a.		
Total	61.812	63.762	47.790	48.189	59.132	96.084	146.139	171.495	17	100	
Total redondeado	62.000	64.000	48.000	48.000	59.000	96.000	146.000	171.000	17		
Número de departamentos afectados	23	23	23	23	21	21	21	22			

Es importante resaltar que el informe de SIMCI publicado en 2018 (con corte a diciembre de 2017)

¹ Cifras reportadas por UNODC/SIMCI que son la información oficial del Gobierno de Colombia.
² Se espera el reporte oficial de UNODC/SIMCI para julio de 2017.

³ Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI).

afirmaba que tras un año de implementación parcial del Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, particularmente del Punto 4 y del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), los cultivos se redujeron en un 11% en las zonas intervenidas, pero el poco impacto de esta reducción en las cifras globales se debe a que –por cuenta de la lentitud institucional en su implementación–, solo se ha podido intervenir con los programas de sustitución voluntaria de cultivos el 14% del territorio afectado. No obstante, esta información revela que la sustitución voluntaria es el camino correcto para reducir los cultivos de coca.

Del total de cultivos de coca en el territorio nacional, el 81% se concentra en solo 5 departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Caquetá, y el 48% del área sembrada (45.748 hectáreas) se concentra en diez municipios de los primeros cuatro departamentos referidos en el presente inciso, siendo Tumaco el municipio más afectado con 16.960 hectáreas. Según el último informe publicado por el SIMCI (2018), el 33% de los cultivos de uso ilícito se encuentra en zonas ubicadas a más de 10 km de cualquier centro poblado.

Por otro lado, en Colombia existen 59 áreas protegidas en la categoría Parque Nacional Natural. En 2016 se reportaron 7.995 hectáreas en estos PNN, cifra que ascendió un 4% para 2017 cuando se registraron 8.301 hectáreas, lo que a su vez equivale al 5% del total de cultivos a nivel nacional. En el reporte entregado por SIMCI en 2018 (cifras de 2017), el 67% de cultivos de coca existentes en estas áreas protegidas se concentró en los Parques de la Sierra de la Macarena (35% del total en PNN equivalente a 2.832 ha), Nukak y Paramillo. El 34% de los cultivos identificados a diciembre de 2017 se encontraron en zonas que –en 2014– eran de bosque.

Por otro lado, en 2016 se registraron 16.693 hectáreas de coca en resguardos indígenas, mientras que en 2017 esa cifra aumentó un 7% cuando se reportaron 17.909 hectáreas equivalentes al 10% de los cultivos de coca a nivel nacional. Por su parte, en 2016 se registraron 24.219 hectáreas de coca en territorios de comunidades negras, presentándose un aumento de 10% durante 2017, año en que se registraron 26.702 hectáreas, que a su vez representan el 16% del total nacional.

La siembra, producción y comercialización de droga requiere de diversas actividades, actores y organizaciones, con márgenes de utilidad y un sistema de incentivos para continuar en el negocio. Comprender el mercado de la droga no es tan sencillo porque no funciona como indican las teorías económicas o las leyes de la oferta y la demanda. En la fase primaria de producción, los cultivadores que en su mayoría son campesinos, no tienen influencia en el mercado ni en los precios. En algunas zonas, los grupos armados al margen de la ley y las organizaciones dedicadas a la producción de drogas imponen reglas de juego que regulan el mercado.

Si analizamos el mercado global de la droga, los cultivadores solo reciben el 1,4% de los ingresos totales de la cocaína de todos los niveles del tráfico⁴ y en la cadena del negocio son los más vulnerables. Esta información brindada en el World Drug Report contrasta con la información suministrada por la UIAF en respuesta a derecho de petición elevado por el Senador Julián Gallo, en que afirma no tener ningún estudio nacional acerca de la forma en que se distribuyen las ganancias y los ingresos del negocio según el eslabón de la cadena productiva y de comercialización. Se esperaría que los esfuerzos de lucha en esta fase de la cadena, reduzcan los suministros e incrementen los precios de la droga, pero se observa que las ganancias del negocio del narcotráfico permiten sostenerlo y crean alternativas de choque con alto grado de adaptabilidad, lo importante es reconocer las vulnerabilidades estratégicas en la producción y el tráfico de drogas. Según SIMCI, se estima que en 2015 alrededor de 74.500 hogares con un promedio de 5 personas por hogar, percibieron ingresos por actividades de producción.

En 2016 el precio promedio de la hoja de coca en el sitio de producción era de 0.95 dólares por kilo o \$ 2.900 pesos, valor que se redujo en 2017 cuando un kilo de hoja de coca se compraba a 0.71 dólares o 2.100 pesos colombianos⁵, lo que representa un descenso del 26.7% en el precio entre 2016 y 2017.

Al respecto merece la pena mencionar que, según el último informe de SIMCI para 2017, la hoja de coca que se produce en los 10 municipios más afectados tiene un valor en el mercado local de 890.232 millones de pesos (302 millones de dólares); situación que contrasta con la sumatoria de los presupuestos locales de esos mismos 10 municipios que apenas alcanza los 577.000 millones de pesos (196 millones de dólares).

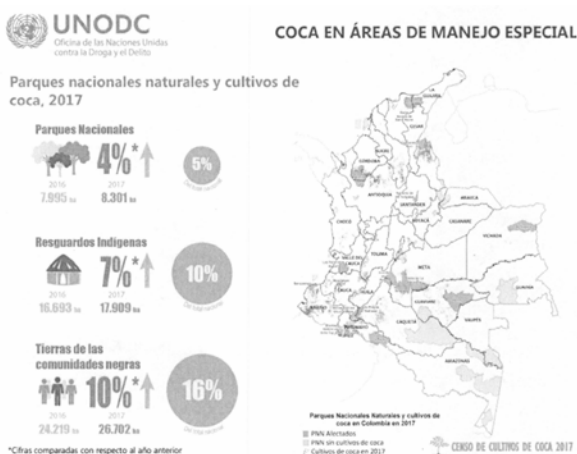


Figura 30. Nivel y variación de los precios de la hoja de coca 2016-2017

Fuente: UNODC-SIMCI, Policía Nacional-DIRAN. Cálculos: UNODC-SIMCI.

⁴ World Drug Report, 2010

⁵ Respuesta del Ministerio de Justicia a Derecho de Petición emitido por el Senador Julián Gallo - MJD- OFI19-0019353-DCD-3300.

Por otro lado, en 2016 un kilo de clorhidrato de cocaína se vendía aproximadamente por 1.633 dólares o 4.984.600 pesos en el mercado colombiano, valores que descendieron un 10.7% para el año 2017 cuando el kilo de clorhidrato de cocaína se vendía en 1.508 dólares o 4.493.500 pesos colombianos. Ese mismo kilo de clorhidrato de cocaína se conseguía en 2017 en aproximadamente 28.000 dólares en el mercado norteamericano, equivalentes a 82.6 millones de pesos; mientras que en Europa el kilogramo de cocaína se vendió en 2017 aproximadamente en 44.083 dólares equivalentes a 130 millones de pesos. Cuando este producto llega a las calles de los diferentes países, los precios se incrementan de manera sustancial por los mecanismos de adulteración y dosificación.



No obstante, el costo de producción de un kilo de cocaína en Colombia, para el mismo año de referencia (2017), osciló según el método de producción del clorhidrato así: pipeteo⁶ (2.508.300 pesos), Continuo⁷ (3.234.200 pesos), Estándar⁸ (3.2523500 pesos).

1.1.1. Causas del incremento de los cultivos de coca y afectaciones en los territorios.

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

- Aumento en la tasa representativa del mercado del dólar (35%)
- Otros elementos coyunturales: desaceleración de las economías del oro y petróleo.
- Persiste el problema estructural (las condiciones de los territorios no se han modificado).
- La ausencia de ayudas humanitarias, incentivos económicos y de las instituciones estatales en las zonas afectadas.

Al respecto es importante desvirtuar afirmaciones elaboradas por algunos actores institucionales y políticos que relacionan el aumento de los cultivos de coca con los programas de sustitución voluntaria o el Acuerdo Final de Paz, toda vez que, tal y como se planteaba más arriba, en las zonas intervenidas por estos programas los cultivos se redujeron hasta en un 11%, reducción que en todo caso depende en buena medida de la voluntad de las comunidades por acogerse a otras alternativas, pero que se encuentra

⁶ Conversión de la base de coca a clorhidrato de cocaína a través del burbujeo de ácido clorhídrico gaseoso.

⁷ De este proceso no se obtiene base de cocaína reoxidada como producto intermedio.

⁸ Es el método más común en Colombia, se obtienen dos productos tangibles: base de cocaína reoxidada y clorhidrato de cocaína.

en vilo por cuenta de los anunciados y continuos incumplimientos del Estado en esta materia.

La producción de cultivos de uso ilícito constituye un fenómeno complejo. Algunos territorios afectados por los cultivos de uso ilícito se encuentran en zonas de frontera agrícola donde no existen todavía dinámicas productivas, y constituyen el punto de inicio del proceso de ruralización que se asocia con el deterioro ambiental de las zonas protegidas. En su mayoría tienen presencia de actores armados ilegales que presentan algún nivel de control territorial que repercute en la reducción del acceso de las instituciones públicas y gobiernos locales y a la oferta institucional de programas y servicios estatales, los cuales se debilitan por el incremento de la producción ilícita.

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

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

1.1.2. Caracterización socioeconómica en zonas de cultivos de uso ilícito

Hay una relación inocultable y proporcional entre la carencia de bienes y servicios públicos de amplias zonas rurales del país con la subsecuente condición de marginalidad en que habitan sus pobladores y la proliferación de los cultivos de uso ilícito en Colombia. De allí que los grandes capos del narcotráfico y las mafias organizadas en torno a este negocio encuentren el combustible necesario en las comunidades rurales apartadas para sostener y desarrollar la cadena productiva de la coca.

Durante el 2017 se mantuvo la tendencia a la concentración de los cultivos de coca en las zonas del Catatumbo, Bajo Cauca y frontera sur del país, de tal forma que el 44% del total de cultivos de uso ilícito se encuentra concentrada en 10 municipios de estas áreas.

De estos 10 municipios que en 2017 concentraban el 44% de los cultivos de uso ilícito, 9 eran repitentes en relación con 2016, a excepción de San Miguel (Putumayo) que salió de la lista y fue reemplazado por el Municipio de El Charco (Nariño). No obstante, merece la pena señalar que, en estos 10 municipios más afectados, los cultivos de coca crecieron en 2017 a un ritmo menor que lo reportado en 2016; el caso que mejor ilustra esta situación es Tumaco, que pese a completar 16 años entre los 10 municipios con mayor afectación, el área sembrada se redujo en 16% en 2017 con relación a 2016.

Tabla 2. Los diez municipios con la mayor cantidad de cultivos de coca, 2017

Departamento	Municipio	Cultivos de coca 2017 (ha)	Total nacional 2017 (%)
Nariño	Tumaco	19.517	11
Norte de Santander	Tibú	13.686	8
Putumayo	Puerto Asís	9.665	6
Cauca	El Tambo	6.661	4
Nariño	El Charco	4.631	3
Nariño	Barbacoas	4.590	3
Norte de Santander	El Tarra	4.301	3
Putumayo	Valle del Guamuez	4.132	2
Norte de Santander	Sardinata	4.112	2
Putumayo	Orto	3.970	2
Total		75.265	44

Mapa 2. Municipios con mayor área sembrada de coca, 2017



Fuente: Gobierno de Colombia. Sistema de información geográfico por UNODC. Los colores, nombres y cifras usados en este mapa no constituyen reconocimiento ni aprobación por parte de las Naciones Unidas.

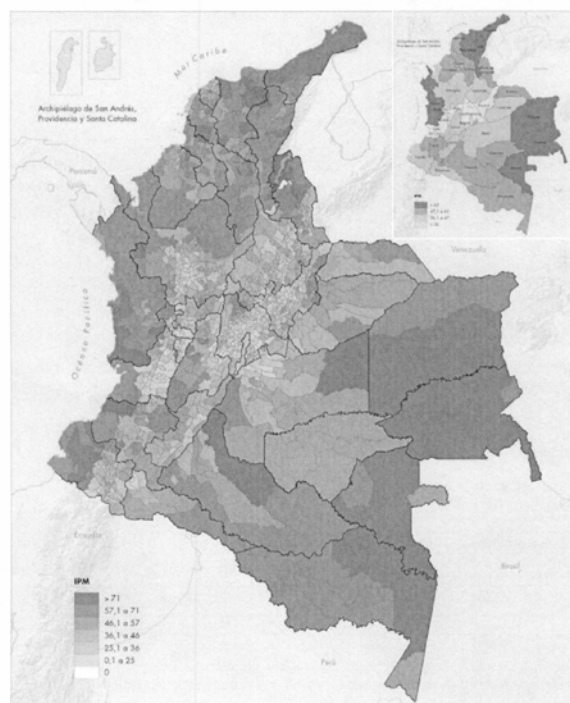
En relación con la densidad de los cultivos de coca, encontramos que tres regiones representan la mayor concentración, a saber: Pacífico Sur (Nariño y Cauca); Putumayo Caquetá y región central, principalmente en el bajo Cauca antioqueño y el Catatumbo.

Los cultivos de uso ilícito en los territorios o zonas afectados trascienden el hecho de economías o actividades productivas fuera de la legalidad. La adecuación de estas zonas se genera por la confluencia de una serie de factores asociados en su mayoría a componentes sociales y económicos que contribuyen a presionar la vinculación de la población a este tipo de dinámicas. En efecto, según estudios adelantados por UNODC, la rentabilidad de las plantaciones de uso ilícito y las condiciones de marginalidad, serían algunas de las causas comunes identificadas que originan el cultivo de plantaciones de uso ilícito y su consecuente judicialización. Dichos factores aparecen en

escenarios de relaciones locales de mercado donde participan sujetos de economías de subsistencia, definidas como economías familiares en las que confluyen situaciones de vulnerabilidad como la indigencia, marginalidad, analfabetismo, baja escolaridad, el conflicto armado, el desplazamiento forzado, la falta de empleo y desarrollo, entre otras, que ubican el cultivo de uso ilícito como la actividad predominante de colonos, campesinos, indígenas, afros y sus núcleos familiares⁹.

El último Censo Nacional Agropecuario refleja que la pobreza en las zonas rurales es tres veces mayor que en los centros poblados y urbes del país, en este mismo sentido en el informe del Gobierno nacional y UNODC sobre “Estructura Económica de las Unidades Agropecuarias con Influencia de Cultivos de Coca”, desarrollado en los años 2008 y 2011, muestra que las zonas con cultivos de uso ilícito o en influencia de ellos, tienen hasta 25 puntos adicionales del indicador de pobreza y necesidades básicas insatisfechas en contraste con lo calculado a la población rural dispersa. Esta situación se generaliza para la mayoría de los indicadores.

Índice de Pobreza Multidimensional.



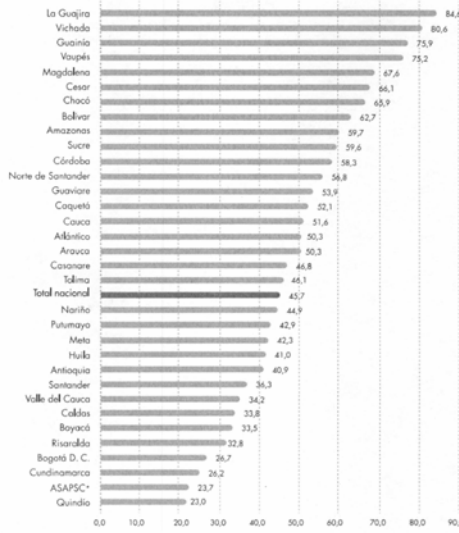
Fuente: DANE. 3er CNA-Mercado Geoespacial Nacional 2014. El cálculo del IPM incluye cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; salud; trabajo; acceso a

De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) ajustado en el área rural dispersa, la población en condición de pobreza se estima en un 45,7% en 2014. Siguiendo las tendencias anteriormente referenciadas se puede plantear la hipótesis que en las zonas con cultivos de coca o ilícitos podrían presentar niveles de pobreza hasta del 70% en referencia a la población encontrada en los territorios con esta problemática.

⁹ Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy. En https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf. Consultado el 10/08/2016.

IPM ajustado para población residente en área rural dispersa censada por departamento.

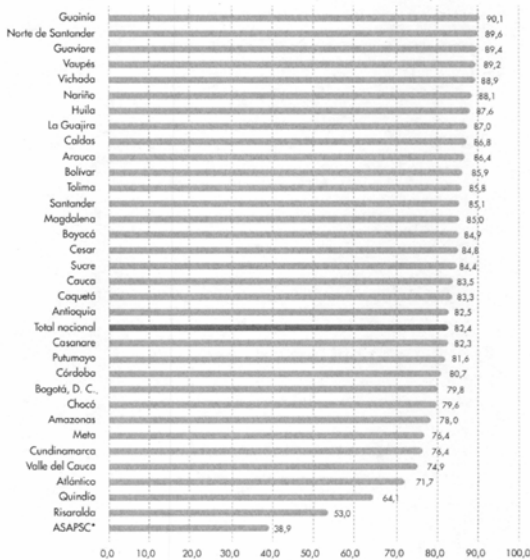
IPM ajustado para población residente en área rural dispersa censada por departamento.



Fuente: DANE-CHN 2014. *ASAFSC: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Se destaca que el promedio del IPM de la población considerada en pobreza en los departamentos con mayor afectación de cultivos de coca es del 50% (III CNA). Los departamentos considerados son Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Caquetá, los cuales aportaron el 81% de los cultivos de coca en 2015. En referencias a factores asociados a la educación, los departamentos con la problemática asociada al cultivo de coca presentan distribuciones alarmantes en referencia a los bajos logros educativos en áreas rurales. Destacándose el estado crítico de Norte de Santander con el 89,6% de hogares con personas mayores a 15 años y bajo logro educativo.

Distribución (%) de hogares con personas mayores de 15 y bajo logro educativo en el área rural dispersa censada, por departamento.



Fuente: DANE-CHN 2014. *ASAFSC: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Las tasas de analfabetismo están por encima del 15% para los departamentos foco en materia de cultivos de coca. Lo anterior muestra la carencia en las coberturas de educación en las zonas con la problemática. Así mismo, se visualiza en el mapa que los cultivadores no afiliados al régimen de salud se concentran en las zonas de Nariño, Cauca y Norte de Santander, departamentos que representan a las zonas cocaleras por tradición.

Al tener en cuenta un carácter diferencial en el análisis sobre las condiciones de vida en los hogares residentes en el área rural dispersa censada de los territorios de grupos étnicos se muestra que, en el territorio Indígena, el 69,5% se encuentra en condición de pobreza, de acuerdo con el IPM ajustado; para el territorio de comunidades negras, este porcentaje es del 58,2%. En contraste, según el Monitoreo de Cultivos de Coca entregado en 2016 por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de uso ilícito (SIMCI) el 29% de los cultivos de coca se encuentran en los territorios de manejo especial mencionados.

Distribución (%) de hogares con al menos una persona mayor de 15 años analfabeta en zonas de área rural dispersa.

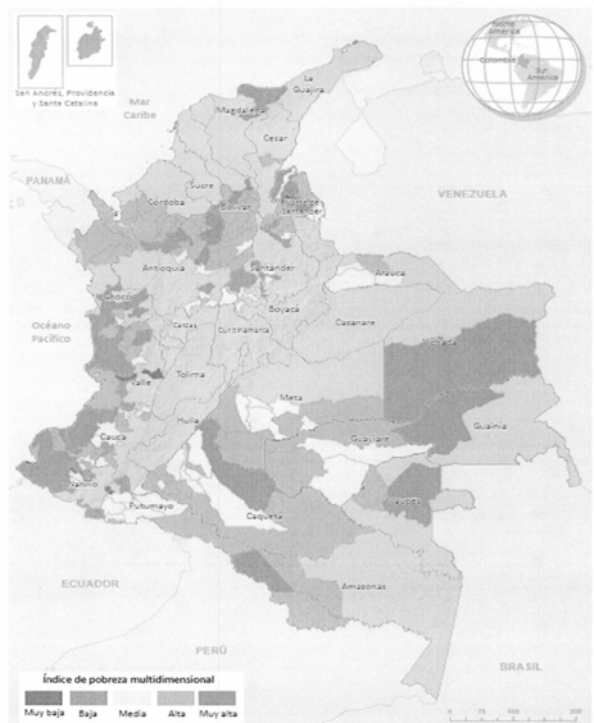
Distribución (%) de hogares con al menos una persona mayor de 15 años analfabeta en zonas de área rural dispersa.



Fuente: DANE-CHN 2014. *ASAFSC: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Por otro lado, el estudio del SIMCI publicado en 2018 y correspondiente a cifras de 2017, arroja que las zonas rurales del país que tienen más bajos índices de PMI tienen muy baja o nula presencia de cultivos de uso ilícito, mientras que las zonas que tienen los índices de pobreza multidimensional más altos son aquellas que tienen mayor presencia, existiendo una relación proporcional entre los altos niveles de pobreza, medidos a través del IPM y la presencia y expansión de cultivos de uso ilícito.

Mapa 20. Índice de pobreza multidimensional (2013) en municipios con afectación de cultivos de coca, 2017



Fuente: Para Índice de pobreza multidimensional: CHN, 2013. Para cultivos de coca: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC. Los límites, nombres y frutos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o alabanza de por parte de las Naciones Unidas.

1.2 Tendencias de los cultivos de amapola

Colombia no cuenta con sistemas de monitoreo que permitan realizar un seguimiento más preciso sobre las tendencias y dinámicas; la información de cultivos de amapola en el territorio es reportada por la Policía Nacional, Dirección de Antinarcóticos a partir de reconocimientos aéreos. Los cultivos de amapola en el país se caracterizan por la siembra en lotes pequeños o minifundios, en un rango de 1.700 a 3.000 m.s.n.m. y se cultivan principalmente en las laderas de las montañas. Las mayores densidades de siembra se presentan en los departamentos de Huila, Tolima, Cauca y Nariño; en Cesar y La Guajira se cultiva en cantidades menores.

Con el reporte de la Policía Antinarcóticos, se puede determinar una reducción importante entre 2001 y 2013, al pasar de 4.273 ha a 298 ha, con una disminución del 93% respecto del año inicial de registro. Para el 2015, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, reportó 595 ha cultivadas frente a 387 ha en 2014. El 97% de los cultivos se encuentran en Nariño y Cauca. Teniendo en cuenta las 595 hectáreas detectadas por la Policía Nacional en 2015 se estima que produjeron alrededor de 17 tm de opio seco al horno que representan alrededor de 2,1 tm de heroína (en el ámbito mundial se estima que la producción potencial de opio seco al horno en 2015 está alrededor de 4.771 tm, con Afganistán y Myanmar como los principales productores y Colombia participa con el 0,4% de la producción mundial).

1.3. Número de familias vinculadas a los cultivos de plantaciones ilícitas.

Según cálculos estimados en el informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos¹⁰ para el año 2015, se calculó que el número de hogares involucrados en el cultivo de coca es de 74.500 familias, que equivalen aproximadamente a 300.000 personas vinculadas a dicho cultivo en diferentes regiones del país.

1.4. Criterios para diseñar una nueva estrategia para la erradicación y judicialización de los cultivos de uso ilícito.

Existe cada vez mayor consenso en torno a que si las políticas y su implementación en las zonas de producción ilícita no modifican las condiciones económicas y sociales del territorio afectado¹¹; los cultivos de uso ilícito se mantendrán y se incrementarán con impactos negativos en el mediano y largo plazo.

Las situaciones de vulnerabilidad enunciadas anteriormente, se han exacerbado debido a las políticas basadas en el uso de la fuerza y el uso del derecho penal para combatir el problema de las drogas ilícitas. Esto ha ocasionado impactos sociales y ambientales que agravan las condiciones de marginalidad de las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito. En efecto, aunque las políticas implementadas y estrategias como la aspersión aérea representan algunos avances para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas, como el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico en toda su cadena (cultivo, producción, distribución y comercialización) y la erradicación de hectáreas de plantaciones de uso ilícito; no ha sido la mejor opción para solucionar los problemas de fondo de los territorios afectados, prueba de ello es que los cultivos de uso ilícito persisten en diferentes regiones del país:

Cultivos de coca por departamento en Colombia 2005 - 2015 (hectáreas)

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NARIÑO	13.825	15.607	20.259	19.612	16.437	15.951	17.218	10.733	13.177	17.205	29.256
PUTUMAYO	8.963	12.253	14.813	9.658	5.317	4.785	9.962	6.148	7.667	13.609	20.068
NORTE DE SANTANDER	844	488	1.946	2.886	2.713	1.889	3.800	4.515	6.345	6.941	11.527
CAUCA	2.205	2.105	4.168	5.422	6.141	5.908	6.066	4.327	3.306	6.389	8.660
CAQUETA	4.988	4.967	6.318	4.303	3.750	2.528	3.527	3.894	4.522	6.542	7.712
GUAPARE	8.658	9.477	9.299	6.629	8.204	5.701	6.099	3.858	4.725	5.558	5.423
META	17.305	11.063	10.386	5.525	4.295	3.008	3.099	2.699	2.898	5.042	5.002
ANTIOQUIA	6.414	6.156	9.506	6.096	4.553	5.354	3.105	2.725	995	2.251	2.403
CHOCÓ	1.025	886	1.080	2.794	1.666	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741	1.489
CÓCOPA	3.136	1.716	1.858	1.710	2.781	3.889	1.088	1.046	439	560	1.363
BOLÍVAR	3.670	2.382	5.612	5.847	4.777	3.244	2.207	1.968	705	1.565	1.043
SUR DEL CAUCA	28	281	453	2.089	929	665	881	802	786	541	498
MAGDALENA	7.806	5.523	2.718	3.134	3.140	2.743	2.264	1.242	713	511	683
AMAZONAS	897	692	541	836	278	338	122	98	110	173	111
GUANÍA	752	753	623	625	538	446	318	301	81	66	37
CEGAR	-	-	-	5	-	-	-	-	12	12	30
VALPES	671	460	307	557	353	271	277	254	384	109	33
SANTANDER	981	864	1.325	1.791	953	673	595	110	77	25	21
ARAUCA	1.883	1.306	2.116	447	417	247	133	82	68	26	17
BOYACÁ	342	441	79	197	183	105	94	10	17	14	8
MAGDALENA	213	271	278	395	125	121	46	37	37	9	7
CAJALIA	189	461	56	187	167	45	45	16	8	-	-
GUAINAMARCA	56	120	131	12	-	32	18	-	-	-	-
LA GUANIRA	329	166	87	160	163	134	36	10	6	-	-
Total	85.750	77.830	98.899	80.953	68.027	63.815	63.964	47.388	48.189	63.132	96.065

1 Fuente: SIMCI/UNODC.
 2 A partir de 2010 se incluye un ajuste asociado a la presencia de lotes pequeños (menores de 0,2 ha).
 3 (2007) "En este año no se incluyó el ajuste por presencia de lotes pequeños. El ajuste se hizo a nivel departamental. El total nacional ajustado para este año es: 73.119 hectáreas."
 4 La información de 2011 a 2015 fue controlada con cartografía SIG y imágenes satelitales multiespectrales. Esta cartografía fue validada por terno en 2011, incluyéndose municipios creados desde 2002.
 5 La información de fuente oficial de 2015 a 2016 fue revisada por medio de la geografía de estos. Para años 2011 a 2013 los datos corresponden a partir del mes de agosto. El ámbito de los territorios para 2015.

La situación reflejada, a partir de la permanencia y ubicación de los cultivos de coca, sugiere el diseño de estrategias integrales para que las comunidades campesinas puedan desarrollar economías lícitas bajo un entorno institucional que permita reducir los riesgos que implican para el cultivador estar bajo la dinámica de una economía ilícita¹², es decir, al lado de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, es necesario fortalecer la seguridad territorial, la provisión de servicios de justicia y seguridad ciudadana y la provisión de bienes y servicios que permitan el progreso económico y el bienestar de la Población¹³.

Por tal razón, el compromiso actual del Estado se basa en modificar las condiciones que favorecen la existencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales con control territorial, como la minería ilegal y la explotación ilícita de maderas, entre otras. De otro lado, se promueve un enfoque de política de droga, orientado a desarticular las estructuras de criminalidad organizada; control efectivo a los incentivos económicos del narcotráfico y los delitos conexos y, aumentar la capacidad del Estado para fortalecer la actividad operacional primordialmente en la ubicación y desarticulación

¹⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y las Drogas-Gobierno de Colombia. *Monitoreo de cultivos ilícitos 2015*. En https://www.unodc.org/documents/cro-pm/monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf. Consultado 12/08/2016.

¹¹ La vulnerabilidad se entiende como las condiciones del territorio que definen el grado de exposición a la amenaza y la capacidad para prevenir, resistir y recuperarse del establecimiento de los cultivos de uso ilícito (SIMCI/UNODC, 2011). Se expresa como una relación entre la exposición del área de análisis y la capacidad de responder a la probabilidad de presencia de cultivos de uso ilícito.

¹² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe Mundial sobre las Drogas 2015. En https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSumS.pdf. Consultado el 10/08/2016.

¹³ Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Bogotá, D. C., Mayo de 2015.

de centros o complejos de producción de mayor valor agregado como cristalizaderos o laboratorios de cocaína; caletas de insumos; caletas de productos terminados entre otros; los cuales hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción que está relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado.

CAPÍTULO II

Tendencias en la judicialización del delito de conservación y financiación de plantaciones de uso ilícito.

El Ministerio de Justicia y del Derecho en el reporte de drogas 2015¹⁴, señala como tendencias de la política criminal en materia de drogas, la fuerte represión reflejada en la criminalización de todas las fases de la cadena del narcotráfico (cultivo, producción, distribución y comercialización) y la imposición de penas desproporcionadas. A pesar de las distintas políticas de mano dura implementadas y los altos recursos invertidos para enfrentar la problemática de las drogas, los resultados no han alcanzado los logros esperados en términos de reducción de la demanda y oferta de estupefacientes; prueba de ello, es que las estructuras criminales se han fortalecido y transformado ante los diversos retos del mercado y el encarcelamiento ha afectado principalmente a pequeños cultivadores, traficantes, y consumidores que son reconocidos como los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico.

Según el Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO), entre el 1° de noviembre de 2016 y el 30 de junio de 2019 se registraron 183 capturas de las cuales 129 fueron en flagrancia por el delito de conservación o financiación de plantaciones; esta cifra aumenta considerablemente si nos basamos en la información entregada por el Sistema de Información del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) que refieren 306 capturas en el mismo lapso de tiempo y por el mismo delito, de los cuales 253 fueron en flagrancia.

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

La respuesta de la política criminal del Estado al delito de cultivo de plantaciones de uso ilícito ha sido la utilización del derecho penal y la prisión como herramientas de persecución y sanción. Dentro del marco jurídico vigente, el artículo 375 de la Ley 599 de 2000¹⁵, penaliza las conductas de conservación

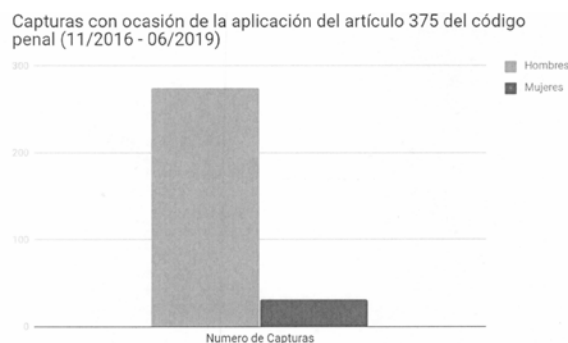
o financiación de plantaciones o semillas con penas que oscilan entre un mínimo de 5.3 años y un máximo de 18 años. Así mismo, de acuerdo al tipo penal, las conductas asociadas al pequeño cultivador van desde la siembra hasta la recolección y responden a las siguientes categorías: (i). El cultivo; (ii). La siembra; (iii). El mantenimiento, el cuidado y vigilancia del cultivo; (iv), la financiación del cultivo; (v). Las labores domésticas; (vi). La recolección de la cosecha y (vii). El transporte de la cosecha. Así mismo, los tipos penales consagrados en los artículos 376, 377 y 382 pueden terminar sancionando a pequeños cultivadores, de manera injusta.

2. Tendencias en la judicialización por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000.

Es de gran importancia conocer algunas tendencias en la judicialización de los responsables de los hechos constitutivos del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, por tal razón se reflejarán algunas cifras que evidencian el tratamiento penal de la política criminal del Estado:

2.1. Capturas por el Delito de Conservación y Financiación de Plantaciones noviembre 2016 – junio 2019.

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



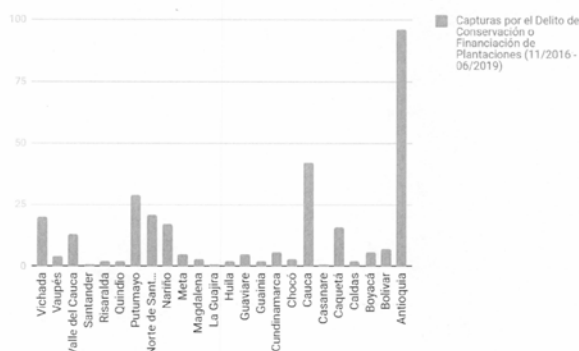
• Capturas por Conservación o Financiación de Plantaciones, art (375 C. P.), por departamento (11/2016-06/2019)

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

¹⁴ https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odclibroblanco/OD0100311215_reporte_de_drogas_de_colombia.pdf

¹⁵ De acuerdo con el artículo 375 del Código Penal “El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos lega-

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

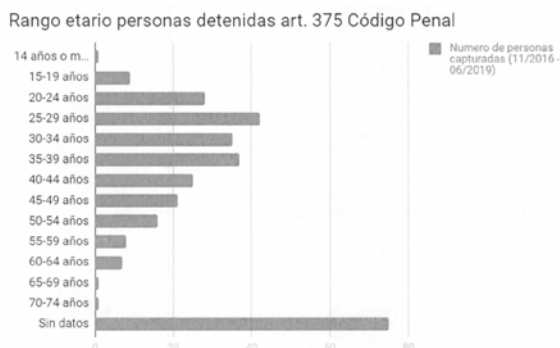


Fuente: Fiscalía General de la Nación

Rangos etarios capturas por Conservación o Financiación de Plantaciones

Art. 375 C. P. 11/2016-06/2019

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



Fuente: Fiscalía General de la Nación

CAPÍTULO III

Recomendaciones de Política Pública para enfrentar el fenómeno de los cultivos de uso ilícito

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

- “La redefinición del enfoque de política criminal orientada a proteger los derechos de los eslabones de cultivo y consumo de la cadena, los cuales suelen corresponder a poblaciones afectadas y con mayor grado de vulnerabilidad, y que, a la vez, permita atacar con mayor contundencia los eslabones más fuertes asociados con crimen organizado y manejo de grandes capitales ilícitos”; y

- “Desarrollo y actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes, con el objetivo de manejar diferenciadamente la acción penal frente a los cultivos de uso ilícito, darle especificidad a los delitos en relación con el rol del individuo en la cadena de producción de drogas y actualizar el marco legal para el desarrollo alternativo en

comunidades dispuestas a abandonar sus vínculos con los cultivos de uso ilícito”¹⁶

La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia en su informe de 2015, recomienda al Gobierno nacional:

- “Los cultivadores no deben continuar siendo objeto de persecución penal sino de programas de desarrollo alternativo eficaces. Una política de Desarrollo Alternativo, para ser coherente debería complementarse con los cambios normativos necesarios para dejar de sancionar penalmente al pequeño cultivador. Para efectuar este cambio de enfoque no es necesario legalizar la actividad de cultivo pues se puede promover el uso de figuras penales tales como el principio de oportunidad o las causales de justificación para impedir que estas personas sean condenadas a cumplir largas penas de prisión. Estos subrogados penales permitirían incentivar a los cultivadores a colaborar con el Estado y proferir otras alternativas económicas ajenas a las drogas ilícitas” y

- “Las acciones de desarrollo alternativo, así como las de represión, por sí mismas, no constituyen un instrumento suficiente para erradicar en forma sostenible los cultivos de uso ilícito. El dilema no es entre medidas coercitivas de erradicación y acciones de desarrollo alternativo. Es necesaria una combinación adecuadamente focalizada de seguridad, justicia y desarrollo integral (económico, social e institucional) en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito y en las áreas con mayor vulnerabilidad al riesgo de afectación por dichos cultivos. Tal combinación de presencia institucional crea las condiciones, en primer lugar, para la erradicación voluntaria y, por lo tanto, para el desalojo sostenible de los cultivos de uso ilícito en un determinado territorio y, en segundo lugar, para prevenir el resurgimiento de dichos cultivos en los territorios vulnerables¹⁷”.

Los mandatos del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) y las recomendaciones de la Comisión Asesora, propugnan por una política criminal del Estado que racionalice la utilización del derecho penal frente a los delitos de drogas cometidos por eslabones débiles de la cadena del narcotráfico. Desde este punto de vista, el ajuste normativo para el tratamiento penal diferencial de pequeños cultivadores acordado en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final y previsto en la presente ley, estimula a un desarrollo acorde con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) y las recomendaciones de la Comisión Asesora de Política Criminal.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>. Consultado el 11/08/2016. Pp 384.

¹⁷ Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Bogotá, D. C., Mayo de 2015. Pp 10-42.

CAPÍTULO IV

Razones de política criminal para otorgar un tratamiento penal diferenciado al delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a pequeños cultivadores incurso en determinadas conductas tipificadas en los artículos 376, 377 y 382.

La aplicación de las medidas de privación de la libertad para los cultivadores de plantaciones de uso ilícito, como medida primigenia, impide a estas personas superar las causas o motivaciones para la realización de la conducta ilícita del artículo 375 de la Ley 599 de 2000. Así mismo, la inclusión en un sistema penitenciario de cualquiera de los sujetos de la cadena de cultivo, genera daños para la subsistencia económica propia y de su núcleo familiar y puede tipificarse en algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382.

La anterior apreciación, sugiere un cambio de enfoque de la política criminal del Estado en materia de drogas hacia la flexibilización del derecho penal, lo cual implicaría que los pequeños cultivadores tengan un tratamiento penal diferencial que privilegie la no judicialización y las medidas no privativas de la libertad.

Por lo anterior, se requiere flexibilizar las reglas jurídicas de imputación y juzgamiento de la responsabilidad penal aplicables al delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382 cuando se trate de pequeños agricultores, con el fin de proporcionar a los pequeños cultivadores alternativas que permitan la reducción del proceso penal, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal y disminuir el tiempo efectivo de privación de la libertad en caso de encarcelamiento.

4.1. La renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o extinción de la pena para el delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382 cuando se trate de pequeños agricultores.

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

Como se señaló en capítulos anteriores, la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena planteada en el Acto Legislativo 01 de 2017, creó un marco constitucional que permite un tratamiento penal diferenciado para los delitos ordinarios referidos en el Acuerdo final que no están en el ámbito de aplicación de los mecanismos de justicia transicional y que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con la actividad que

el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, merecen un tratamiento diferenciado en el marco de la política y justicia transicional del Estado, como es el caso del delito cometido por los pequeños cultivadores.

Para reconocer un tratamiento penal diferenciado a las personas responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382 cuando se trate de pequeños agricultores, la aplicación del artículo 5 transitorio del citado Acto Legislativo, requiere de la implementación de una estrategia de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito que en un contexto de reconciliación y fomento de la productividad en las regiones que históricamente han sido afectadas por cultivos de uso ilícito, contribuya a reducir los efectos negativos que sobre las comunidades o familias campesinas pueden generar las medidas judiciales de carácter penal, en especial los efectos que se desprenden del principio de oportunidad del artículo 250 constitucional y la utilización de las medidas privativas de la libertad previstas en la Ley 599 de 2000 y 906 de 2004.

La importancia de la aplicación del tratamiento penal diferenciado a partir de la estrategia enunciada, radica en la pretensión de intervención del Estado en zonas altamente vulnerables, lo cual requiere de una oferta institucional integral que fomente la productividad y la generación de ingresos de carácter lícito. Con todo lo anterior, reconocer que el cultivador o su núcleo familiar no se lucran en gran medida del cultivo de plantaciones de uso ilícito y que sus conductas dependen en gran medida de la desatención o de las dificultades que trae consigo el aislamiento de los servicios básicos que trajo consigo el conflicto armado; sugiere para el Estado la aplicación de políticas dirigidas al fortalecimiento de los territorios afectados, la reducción de los daños derivados del tratamiento penal y redirigir los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

En esa dirección, conscientes de que la política criminal del Estado debe mantener criminalizado el delito de cultivo o conservación de plantaciones previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 conforme a las convenciones internacionales ratificadas por Colombia¹⁸, es necesario flexibilizar la judicialización de los responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382 cuando se trate de pequeños agricultores, de manera que la respuesta primigenia del Estado frente a los pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, se convierta en la aplicación de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y no la utilización de las medidas privativas de la libertad.

¹⁸ Convención única sobre Estupefacientes de 1961, artículo 22 y Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, artículo 3°.

4.2. El delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382 cuando es cometido por los pequeños cultivadores reviste menor gravedad para la política criminal del Estado.

El delito de conservación o financiación de plantaciones, previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, seguirá criminalizado por las siguientes razones:

- Colombia ha sido cumplidora de buena fe del marco jurídico internacional establecido en las Convenciones sobre Estupefacientes que incitan a los Estados Partes a tipificar como delito penal las plantaciones de uso ilícito.

- El bien jurídico de la salud pública supone condiciones que garantizan la salud de todos los ciudadanos. La protección que otorga el legislador a la salud pública, cuando de delitos de drogas se trata, posee un carácter abstracto y colectivo. Sin embargo, conscientes de la potencialidad de las conductas relacionadas con estupefacientes de afectar otros bienes jurídicos de naturaleza individual o colectiva, como la vida e integridad personal o el patrimonio económico, es evidente la necesidad de que la conducta del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 siga criminalizada.

- El problema de los cultivos de uso ilícito o de las drogas en general, tiene un impacto negativo en el desarrollo de un Estado, conlleva el detrimento de la economía legal, de los derechos humanos, del tejido social, de la gobernabilidad democrática y del medio ambiente¹⁹.

A pesar de la necesidad de criminalización, es perentorio reconocer que dentro de la cadena del cultivo de plantaciones de uso ilícito intervienen sujetos en condiciones de vulnerabilidad que encuentran en los cultivos de uso ilícito el modo de subsistencia económica. Estos sujetos se convierten en víctimas de las bandas criminales que los excluyen de las altas rentas obtenidas de la actividad ilícita y los sustituyen fácilmente dentro de la cadena del narcotráfico. A esto se suma las vulnerabilidades subyacentes a la presencia de cultivos de uso ilícito en los territorios, que suponen un alto riesgo para los derechos humanos, la vida, la libertad y la dignidad de las comunidades campesinas. Además, dichos sujetos generalmente desarrollan la actividad ilícita en pequeñas extensiones de tierra y a partir de un tamaño de la plantación que sólo es suficiente para garantizar la subsistencia económica propia y de su núcleo familiar.

Conforme a lo anterior, estamos ante el menor grado de gravedad del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y por ende sería válido dentro del esquema de la política criminal del Estado reconocer un tratamiento penal diferencial para los pequeños cultivadores.

3. La necesidad de adoptar instrumentos normativos más efectivos.

Conforme a lo advertido en párrafos anteriores, las situaciones de pobreza y marginalidad, la ausencia o débil presencia institucional que ocasiona la inseguridad territorial, la no prestación de servicios de justicia y seguridad ciudadana y de bienes y servicios para el progreso económico y el bienestar de las comunidades, son las causas principales de la presencia de cultivos de uso ilícito en los territorios.

Desde este punto de vista, el meollo del asunto está en diseñar e implementar políticas con enfoques integrales que propugnen por estrategias de lucha coherente para atacar las verdaderas causas de la problemática de los cultivos de uso ilícito. Bajo esta connotación, la sugerencia no puede ser la judicialización y el encarcelamiento del pequeño cultivador para la defensa del interés general como primera medida de la política criminal del Estado para prevenir la ocurrencia del delito. Es importante considerar que la prevalencia del interés general ante la ocurrencia del delito también repercute en la obligación del Estado de superar las causas que motivaron el delito y evitar su futura ocurrencia.

Así las cosas, entendiendo que el problema no radica en el cultivo ilícito en sí, sino en las causas que lo generan, es coherente que la satisfacción del interés general de prevención del delito que motiva el encarcelamiento ceda ante el interés público de ofrecer una política integral, coherente y eficiente para enfrentar las verdaderas causas de la problemática de los cultivos de uso ilícito.

CAPÍTULO V

Ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial de pequeños cultivadores de acuerdo al Acto Legislativo 01 de 2017.

El tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores que permitirá la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la sanción penal o la extinción de la pena, supone la realización de ajustes normativos que permitan la aplicación de normas sustanciales y procesales especiales al delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382 cuando se trate de pequeños agricultores.

5.1. Fórmulas jurídicas para el tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores.

Los elementos normativos que se proponen para el tratamiento penal diferencial serían los siguientes:

a) El tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores será transitorio y condicionado. En efecto el acuerdo el Acuerdo Final señala lo siguiente:

“4.1.3.4. (...) 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

¹⁹ Organización de los Estados Americanos. El problema de drogas en las Américas. En <http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/drugsDevelopmentESP.pdf>. Pág. 17-41. Consultado el 12/08/2016.

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. (...).

Para acceder a los beneficios consagrados en el tratamiento penal diferencial que pretende la presente ley, los pequeños cultivadores tendrán un término de un año para vincularse a los diferentes procedimientos que permitirán la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena.

El tratamiento penal diferenciado está condicionado a que los pequeños cultivadores se acojan al Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) referenciado en el acuerdo. Dicha condición está explícita en el punto 4.1.3. (Descripción y elementos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito) que incluye dentro de los elementos del Programa 4.1.3.4., acogerse al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores.

b) Teniendo en cuenta que en el ordenamiento jurídico no existe un instrumento normativo que delimite la actividad de cultivo de plantaciones de uso ilícito y establezca la extensión de tierra que permita identificar al pequeño cultivador; visionar un tratamiento penal diferenciado para estar conforme al Acuerdo Final de Paz, implica la delimitación y definición de cada una de las fases de las actividades de cultivo, conservación y financiación de plantaciones ilícitas (cannabis, coca y amapola). Por tal razón, la ley pretende fijar algunos requisitos especiales para que los sujetos intervinientes en la cadena del cultivo a pequeña escala, puedan acceder a los beneficios previstos. Esto supone categorizar y definir los sujetos intervinientes en las fases de la cadena del cultivo, de manera que el tratamiento adoptado no se aplique o extienda a los eslabones medios o altos de la cadena del narcotráfico o miembros de organizaciones criminales.

En esta dirección, es necesario establecer el alcance de la actividad de cultivo, conservación o financiación, de manera que el tratamiento penal diferenciado no cobije a miembros de organizaciones criminales o terceros sin relación con el respectivo predio o cultivo, y las actividades de procesamiento del producto obtenido de la plantación ilícita con el fin de obtener una sustancia psicoactiva. En este ámbito, la actividad de cultivo se limita desde el momento de la preparación de la tierra para el establecimiento del cultivo hasta la obtención o recolección de la cosecha de la plantación ilícita de coca, cannabis y amapola o cualquier planta de la cual puedan producirse dichas sustancias.

En consonancia con lo anterior, la presente ley conceptualiza y delimita cada una de las actividades y sujetos intervinientes en la cadena de cultivos de uso ilícito de acuerdo a los verbos rectores propuestos por el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas tipificadas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños cultivadores.

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

En consecuencia, la ley pretende diferenciar las modalidades delictivas de la conducta de financiación de plantaciones ilícitas con el fin de otorgar una reacción punitiva mayor a la financiación de cultivos cuando se encuentra asociada a las actividades que realizan las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

El pequeño cultivador, cuando cultiva, conserva o financia su propia plantación, en pequeña escala, se le reconoce una reacción punitiva menos grave, siempre y cuando ostente alguna relación jurídica formal o precaria con el predio afectado con las plantaciones ilícitas.

d) El Acuerdo Final define identifica como sujetos del tratamiento penal diferencial, a los cultivadores, productores, recolectores y amedieros.

e) El tratamiento penal diferencial previsto en la presente ley cobija a aquellas personas responsables de la conducta delictiva prevista en el inciso 1° del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas tipificadas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños cultivadores, que a la entrada en vigencia de la ley no estén siendo procesados o que se encuentren procesados o condenados por el delito.

La ley prevé que el ámbito de aplicación personal de la renuncia a la que se refiere el artículo 5° transitorio del acto legislativo 01 de 2017, se aplique a los pequeños cultivadores o amedieros que manifiesten formalmente ante la autoridad competente la decisión irrevocable de renunciar a cultivar o mantener las plantaciones de uso ilícito y se acojan al Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

A su vez, no podrán beneficiarse del tratamiento penal diferencial establecido en la presente ley, miembros de organizaciones criminales; de combatientes de grupos armados al margen de la ley; agentes del Estado, o terceros que hayan cometido la conducta delictiva descrita en el inciso 1° del artículo 375 del Código Penal, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, frente a los cuales la Jurisdicción Especial para la Paz tendría competencia.

f) Para la aplicación del tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores o amedieros, la ley crea un procedimiento aplicable a quienes no han sido procesados o judicializados, procesados y condenados.

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

Cuando se trate de cultivadores o amedieros no procesados o judicializados, el compromiso de renuncia enunciado incluirá la aceptación de

un periodo de verificación durante el término de un (1) año por parte de la entidad encargada del PNIS. Verificado el cumplimiento satisfactorio del compromiso en el término previsto, la Fiscalía General de la Nación adelantará la renuncia al ejercicio de la acción penal.

Frente a los procesados, la Fiscalía General de la Nación adoptará la decisión de suspender el procedimiento penal hasta por un (1) año, previo control de legalidad del juez de garantías. Verificado el cumplimiento satisfactorio del compromiso en el término de suspensión previsto, la Fiscalía General de la Nación solicitará ante el juez competente la preclusión del caso.

Finalmente, frente a los condenados se suspenderá de manera transitoria y condicionada la ejecución de la pena hasta por un (1) año. Verificado el cumplimiento satisfactorio del compromiso en el término de suspensión previsto, el juez de competente declarará la renuncia al ejercicio de la acción penal.

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

h) El tratamiento penal diferenciado no será aplicable cuando exista concurso entre la conducta de conservación y financiación y otros delitos, salvo cuando se trate de algunas de las conductas tipificadas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños cultivadores.

i) El incumplimiento de las condiciones fijadas para la procedencia de la renuncia al ejercicio de la acción penal, traerá como consecuencia la revocatoria del tratamiento penal diferencial y la imposibilidad acogerse nuevamente al PNIS para buscar que no sea perseguido judicialmente de conformidad con el artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017. Frente a la conducta que constituye el incumplimiento del tratamiento penal diferencial previsto en la presente ley, el ejercicio de la acción penal frente a los sujetos no procesados o judicializados, procesados o condenados, se hará conforme a las disposiciones ordinarias vigentes.

1.2. Ajustes al artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas tipificadas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños cultivadores.

El Conpes 3669 de 2010 consideró entre los fenómenos que más afectan las estrategias de erradicación, se ubican los vacíos jurídicos para la judicialización de los responsables de los hechos constitutivos del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000. Dicho artículo tipifica el delito de conservación o financiación de plantaciones, pero carece de un desarrollo jurídico que propugne un tratamiento penal diferenciado a los distintos intervinientes en el delito. La legislación judicializa y penaliza a cualquier ciudadano que cultive o conserve plantaciones ilícitas o semillas sin diferenciar la condición económica o social del

infractor. Es decir que en la actualidad la legislación penal colombiana vigente no garantiza la no judicialización de los pequeños cultivadores, toda vez que el tipo penal no diferencia entre éstos y el resto de los sujetos de la cadena; así las cosas, el tipo penal del artículo 375 aplica para todos los que siembren o cultiven plantaciones ilícitas. Este fenómeno de criminalización indiferenciada, se exagera cuando comparamos el quantum de la pena prevista para el delito de cultivo, que oscila desde un mínimo de 5.3 hasta 18 años, frente a las circunstancias punitivas menos graves del delito de lesiones personales previstas en el artículo 166 (pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro), con una pena máxima de 15 años. A su vez, las multas que van desde 13.3 hasta 2.250 salarios legales mensuales vigentes, constituyen en un factor de desproporción para los pequeños cultivadores, en razón a que cometen la hipótesis menos grave del delito y carecen de recursos económicos suficientes para sufragar el valor de dicha sanción.

La situación comparada, obedece al fuerte componente punitivo criminal del Estado como respuesta a la lucha contra las drogas que ha ocasionado que el derecho penal sea utilizado de manera preferente y no como la última ratio dentro de nuestro sistema jurídico. En un informe reciente sobre Alternativas al Encarcelamiento para delitos de drogas publicado por la CICAD y liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se reconoce que el uso excesivo del derecho penal y de la prisión obedece a formas de interpretar las convenciones conforme a las cuales:

- Se han diseñado políticas con un fuerte componente punitivo, haciendo uso preferente del derecho penal para responder al problema de las drogas, en vez de utilizar otros instrumentos, como las estrategias de prevención;
- Se ha presentado una criminalización expansiva tanto por el aumento de las conductas que se han tipificado como delitos, como de las penas previstas para sancionarlas; y
- Esta criminalización ha sido indiferenciada, imponiendo penas severas muy similares a una amplia gama de conductas con consecuencias diferentes, sin distinguir entre los actores que las cometen²⁰.

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

“En materia de política criminal, de conformidad con la Comisión Asesora de Política Criminal, existen graves falencias, particularmente, porque es reactiva, poco reflexiva, inestable e inconsistente, lo que repercute en la calidad de su gestión. En efecto, durante las últimas dos décadas ha existido un incremento significativo de la severidad punitiva y del recurso a la privación de la libertad.

²⁰ Comisión Interamericana para el Control al Abuso de Drogas. 2015. Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/alternativas-encarcelamiento/informe-tecnico-alternativas-encarcelamiento-delitos-relacionados-drogas.pdf>. Consultado el 11/08/2016.

Sin embargo, la experiencia internacional señala que la capacidad real de estas medidas para prevenir los crímenes y enfrentar problemas sociales complejos es limitada”²¹.

El enfoque de la política de drogas planteado en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) basado en los derechos humanos y la Salud Pública, las recomendaciones de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia y lo acordado en el punto 4 de los acuerdos de paz (solución al problema de las drogas ¡lícitas); imponen el reto de adoptar alternativas penales que permitan el tratamiento penal diferencial a los pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito. Por lo anterior, el proyecto normativo pretende ajustes al artículo 375 de la Ley 599 de 2000:

b. Establecimiento de dos rangos diferenciados

El otro rasgo de la propuesta de reforma del delito de conservación o financiación de plantaciones es el de la creación de dos rangos que permiten diferenciar dos situaciones distintas en materia de valoración de la extensión y las magnitudes de las plantaciones, plantas y semillas involucradas en el delito. El fundamento de tal cambio está dado por la necesidad de adecuar la medida de las extensiones de acuerdo con el tipo de plantación y el lugar en que esta se despliega, de manera que exista un acercamiento conceptual de pequeño cultivador.

Las plantaciones de coca, cannabis o amapola, tienen comportamientos disimiles en relación al número de hectáreas cultivadas, los rendimientos económicos y la región geográfica de cultivo. En la actualidad existen estudios técnicos con algunas tendencias de los cultivos de uso ilícito que permiten alguna aproximación a los criterios planteados:

- **Cultivos de coca**

Los estudios de productividad ofrecen información sobre el rendimiento de la hoja de coca fresca y características del proceso de transformación a pasta básica o base de cocaína realizados en las Unidad Productoras Agropecuarias de Coca (UPAC) de cada una de las regiones con influencia de cultivos. Por ejemplo: en la región Central, los rendimientos anuales de hoja de coca pasaron de 4.000 kg/ha/año en 2011 a 4.300 kg/ha/año en 2015, 2016 y 2017. En la región Catatumbo se detectó una reducción del 1,8% en los rendimientos anuales de hoja de coca fresca al pasar de 5.500 kg/ha/año en 2011 a 5.400 kg/ha/año en 2015, 2016 y 2017²².

La conclusión obtenida es que la productividad cambia dependiendo de las regiones.

²¹ Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. En <https://colaboracion.dnpgopv.co/cdt/prensa/bases%20plan%20de%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>. Consultado el 11/08/2016.

²² Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y las Drogas-Gobierno de Colombia. *Monitoreo de cultivos ilícitos 2015*. En [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo Cultivos ilícitos 2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo%20Cultivos%20ilicitos%202015.pdf). Consultado 12/08/2016.

- **Cultivos de cannabis**

La densidad de siembra de las plantas de cannabis depende de la calidad de la semilla, sistema de siembra, disponibilidad de riego y tipo de suelo. Se estima que una hectárea aproximadamente se podría cultivar 25.000 plantas a una distancia de 50 centímetros por 80 surcos. La producción de hoja seca de marihuana (libre de humedad) por hectárea se estima en 1.600 kilos, con un porcentaje de humedad del 20%²³

Los precios de la marihuana en 2015 muestran amplias diferencias a nivel regional y en relación con los nombres de comercialización. A nivel nacional los precios oscilaron entre un mínimo de COP \$55.000/KG a un valor máximo de COP \$4.200.000/kg. Por ejemplo: los precios más altos se reportan en Casanare (COP \$4.200.000/kg), Guaviare (COP \$ 1.000.000 /kg) y el Meta (COP \$900.000/kg). Los precios más bajos se registraron en la región pacífico, específicamente en los departamentos de Cauca (COP \$55.000/kg), Valle del Cauca (COP \$60.000/kg) y Nariño (COP \$70.000/kg)²⁴.

- **Cultivos de amapola**

Los cultivos de amapola se caracterizan por implementarse en lotes pequeños o minifundios, en un rango de 1.700 a 3.000 (m.s.n.m). La amapola es cosechada en forma de látex y en el proceso de transformación se requieren 24 Kilogramos de látex de amapola (equivalentes a 8 Kilogramos de opio secado al horno) para producir un (1) Kg de heroína pura. Los siguientes son los rendimientos por hectárea de los principales núcleos de amapola por hectárea de opio secado al horno en algunas regiones:

Núcleo de amapola	Rendimiento (KG/ha/Cosecha)
Nariño	16.8
Serranía de Perijá	18.4
Cauca Oriental	20.8
Huila occidental	15.3
Tolima	13.1

Según reporte de UNODC/SIMCI y la Policía Antinarcóticos, en 2014 los precios del látex de amapola habían disminuido en un 32.5% frente al año 2013. En 2015 el precio de del látex de amapola en Colombia pasó de COP \$1.401.200/KG en 2014 a COP \$2.185.600/ KG en 2015. La región pacífica tuvo el crecimiento más significativo (83%) al pasar de COP \$2.333.900/KG en 2014 a COP \$4.270.100/ KG en 2015; adicional a ello, la región Sierra

²³ Ministerio de Justicia y del Derecho. *Marihuana-Cannabis*. En <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03132Q15-marihuana-cannabis-aspectos-toxicologicos-sociales-terapeuticos.pdf>. Págs., 108-110. Consultado el 12/08/2016.

²⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Gobierno de Colombia. *Monitoreo de territorios afectados por los cultivos ilícitos (2015)*. UNODC/SIMCI. Bogotá 2016.

Nevada reportó un aumento en el precio promedio del látex de amapola del 16.5%, al pasar de COP \$1.044.400/KG en 2014 a COP \$1,216.700/KG en 2015. Contrario a estas tendencias, en la región central se presentó una disminución en el precio del 3.3%, pasando de COP \$848.800/KG en 2014 a COP \$820.800/KG en 2015. En el valle del Cauca y Cauca se presentaron los precios más altos de látex de amapola de COP \$ 4.000.000/KG y COP \$4.800.000/KG. En 2015 los precios de la heroína presentaron un aumento del 15.4% frente al 2014, pasando de COP \$15.059.700/kg (US\$7.528/kg) a COP \$17.383.800/kg disminuyendo el 13.3%, un comportamiento histórico que alta volatilidad²⁵.

En consonancia con las tendencias de comportamientos de cultivos coca, cannabis y amapola, se advierte que el delito de conservación y financiación de plantación refleja una inequidad que no permite un tratamiento penal diferenciado para los pequeños cultivadores. En efecto, al revisar la hipótesis delictiva que sanciona con una pena de 5.3 años hasta 9 años las plantaciones en el rango de 20 y 100 plantas de coca, cannabis o amapola y compararlo con los índices de rendimiento de cada una de las plantaciones expuestos anteriormente, obtendríamos la conclusión de que se está judicializando con la misma reacción punitiva a todos los cultivadores sin ponderar la gravedad de la conducta. En efecto, no es lo mismo cultivar 100 plantas de coca y 100 plantas de cannabis. Mientras que con 100 plantas de coca el cultivador bajo cualquier circunstancia no obtiene el rendimiento necesario para producir pasta de base de coca y conseguir los ingresos económicos para el sostenimiento personal y de su núcleo familiar; con el cannabis los rendimientos y los ingresos económicos en las cantidades enunciadas, son altos. No obstante, la realidad planteada, si un cultivador de coca y otro de cannabis son judicializados por poseer 100 plantas, la reacción punitiva es la misma para ambas hipótesis delictivas.

El contexto anterior, sugiere replantear el rango establecido en la disposición vigente con el fin de delimitar al pequeño cultivador y así reconocerle un tratamiento distinto frente a quien cultiva en grandes extensiones. Por tal razón, el Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo de diferentes entidades²⁶ con responsabilidad en la política de sustitución de cultivos de uso ilícito, desarrolló una metodología para determinar los criterios generales en relación con la determinación de pequeño cultivador y las estimaciones requeridas para

establecer las áreas de cultivo de la coca, amapola y el cannabis. Dicha, metodología tuvo en cuenta los siguientes parámetros: i) concepto de pequeño productor agropecuario “aquel cuya propiedad debe ser menor o igual al área de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de la región”²⁷; ii) cantidad de área sembrada en cultivos ilícitos requerida para producir un beneficio neto equivalente a los siguientes tres umbrales de ingreso: línea de pobreza extrema (umbral bajo)²⁸; línea de pobreza (umbral medio); dos (2) salarios mínimos legales vigentes promedio (umbral alto)²⁹; iii) actividades agrícolas primarias: hoja de coca, látex de amapola e inflorescencia de cannabis³⁰.

A partir de la aplicación de la metodología se obtuvieron los siguientes resultados:

• Pequeño productor de hoja de coca

Umbral Bajo: Línea de pobreza extrema				
Región	Ingreso de referencia (\$/mensual)	Utilidad mensual (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	Lotes detectados en 2015 incluidos en esta categoría
Promedio nacional	\$ 434.590	\$ 723.114	0,6	56%
Central		\$ 759.477	0,57	
Pacífico		\$ 1.142.828	0,38	
Putumayo-Caquetá		\$ 336.273	1,29	
Meta-Guaviare		\$ 432.390	1,01	
Orinoquía		\$ 484.638	0,9	
Amazonia		\$ 709.417	0,61	

Umbral Medio: Línea de pobreza				
Región	Ingreso de referencia (\$/mensual)	Utilidad mensual (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	Lotes detectados en 2015 incluidos en esta categoría
Promedio nacional	\$ 738.760	\$ 723.114	1,02	78%
Central		\$ 759.477	0,97	
Pacífico		\$ 1.142.828	0,65	
Putumayo-Caquetá		\$ 336.273	2,2	

²⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Gobierno de Colombia. Monitoreo de territorios afectados por los cultivos ilícitos (2015). UNODC/SIM-CI. Bogotá 2016.

²⁶ Dirección para la Atención Integral de Lucha Contra las Drogas del Despacho Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto; Ministerio de Defensa Nacional; Policía Nacional; Agencias para la Renovación Territorial y Nacional de Tierras; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y el Departamento Nacional de Planeación. Para el desarrollo de la metodología se contó con el apoyo técnico de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

²⁷ El punto de partida, para la clasificación del pequeño cultivador, es el criterio que en su momento fijaron el Incoder y el Ministerio de Agricultura según el cual la “...propiedad (de un pequeño agricultor) debe ser menor o igual al área de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de la región. La UAF, a su vez, se define como la cantidad de tierra necesaria para producir mensualmente dos (2) salarios mínimos legales vigentes netos. Este criterio condiciona la focalización de los programas exclusivamente a los pequeños productores agropecuarios, porque evita la entrada de grandes tenedores de tierra a los beneficios potenciales de los programas de apoyo estatal.

²⁸ En Colombia la entidad responsable del cálculo de la línea de pobreza extrema y pobreza es el DANE

²⁹ Criterio UPRA para estimación de las Unidades Agrícolas Familiares, UAF.

³⁰ Es decir, este cultivador excluye a aquellos que adelantan labores de procesamiento y transformación a pasta básica de cocaína, base de cocaína, clorhidrato de cocaína, morfina, heroína, marihuana prensa o productos transformados.

Meta-Guaviare	\$ 432.390	1,71
Orinoquía	\$ 484.638	1,52
Amazonia	\$ 709.417	1,04

Umbral Alto: Dos (2) salarios mínimos mensuales				
Región	Ingreso de referencia (\$/mensual)	Utilidad mensual (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	Lotes detectados en 2015 incluidos en esta categoría
Promedio nacional	\$ 1.288.700	\$ 723.114	1,78	91,60%
Central		\$ 759.477	1,7	
Pacífico		\$ 1.142.828	1,13	
Putumayo-Caquetá		\$ 336.273	3,83	
Meta-Guaviare		\$ 432.390	2,98	
Orinoquía		\$ 484.638	2,66	
Amazonia		\$ 709.417	1,82	

• Pequeño productor de marihuana

Umbral Bajo: Línea de pobreza extrema		
Ingreso de referencia (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	Utilidad mensual (\$/mensual) con 500 plantas (0.05 Ha)
\$ 434.590	0,027 ha	\$ 791.666

Umbral Medio: Línea de pobreza		
Ingreso de referencia	Tamaño promedio del	Utilidad mensual

(\$/mensual)	lote de cultivo de coca calculado (ha)	(\$/mensual) con 500 plantas (0.05 Ha)
\$ 738.760	0,046	\$ 791.666

Umbral Alto: Dos (2) salarios mínimos mensuales		
Ingreso de referencia (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	Utilidad mensual (\$/mensual) con 500 plantas (0.05 Ha)
\$ 1.288.700	0,084	\$ 791.666

• Pequeño productor de amapola

Umbral Bajo: Línea de pobreza extrema		
Ingreso de referencia (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	Utilidad mensual (\$/mensual) basado en un referente de estudio de campo
\$ 434.590	0,117	\$ 581.829

Umbral Medio: Línea de pobreza		
Ingreso de referencia (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	Utilidad mensual (\$/mensual) basado en un referente de estudio de campo
\$ 738.760	0,199	\$ 581.829

Umbral Alto: Dos (2) salarios mínimos mensuales		
Ingreso de referencia (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	Utilidad mensual (\$/mensual)
\$ 1.288.700	0,346	\$ 581.829

En consideración a lo antes expuesto, la determinación del pequeño productor de cultivos de uso ilícito, para efectos de la aplicación del tratamiento penal diferencial, debe tener en cuenta los objetivos programáticos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS). Dicho Objetivo, consiste en lograr, por la vía persuasiva y concertada, sustituir por cultivos lícitos la mayor cantidad de cultivos de coca, marihuana y amapola dentro de una estrategia claramente enmarcada en el proceso de la Reforma Rural Integral (RRI)

establecida en el punto 1 del Acuerdo Final de La Habana.

Con base en los anteriores presupuestos, para que el PNIS pueda tener un impacto significativo en la disminución de los cultivos de uso ilícito por la vía voluntaria, se debe establecer un área de la unidad productiva que no lo condene a ser un programa superfluo y marginal. Esto ocurriría si se restringe de tal manera el área del pequeño cultivador, que el universo de potenciales candidatos para la sustitución voluntaria solo cubra un número limitado de cultivadores cuya cantidad de hectáreas no represente un porcentaje significativo del total nacional de hectáreas de cultivos de uso ilícito. Es por ello que se busca que, de acuerdo a las características propias de la región, el PNIS se encargue de determinar la delimitación del hectareaje hasta el que se puede considerar pequeño agricultor y agricultora.

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

Umbral Alto: Dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes				
Región	Ingreso de referencia (\$/mensual)	Utilidad mensual (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	Lotes detectados en 2015 incluidos en esta categoría
Promedio nacional	\$ 1.288.700	\$ 723.114	1,78	91,60%
Central		\$ 759.477	1,7	

Pacífico	\$ 1.142.828	1,13
Putumayo-Caquetá	\$ 336.273	3,83
Meta-Guaviare	\$ 432.390	2,98
Orinoquía	\$ 484.638	2,66
Amazonia	\$ 709.417	1,82

En efecto, en la región Pacífico se obtiene el ingreso de 2 SMMLV con un área de 1,13 has, mientras que en la región Putumayo-Caquetá el cultivador necesita 3,83 Has. Si tomáramos el promedio de 1,78 Has como estándar para aplicar el tratamiento penal diferencial estaríamos dejando por fuera a una alta proporción de la población de pequeños productores de Putumayo-Caquetá (3,83 has), Meta Guaviare (2,98 has), Orinoquía (2,66 has) y Amazonia (1,82 has). Estas regiones tienen el 41% de la coca del país según el informe SIMCI del 2015 y por tanto involucran una alta proporción de los pequeños cultivadores de coca.

Por tal razón, al menos, debería establecerse un área mínima en 3,83 has de coca con el fin de incluir una masa significativa de pequeños cultivadores ubicados en las regiones Putumayo-Caquetá, Meta Guaviare, Orinoquía y Amazonia.

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

En conclusión, el siguiente cuadro presenta los parámetros que deberían tenerse en cuenta para la aplicación del tipo penal:

Parámetros para determinar el pequeño cultivador			
Cultivo	Rango de lotes (ha)	Número de plantas (un)	Número de semillas (Kg)
Coca	0,0018 a 3,8	20 a 43.320	0,34833 kg a 778 kg (estaca) 0,00033 kg a 0,75 kg (semilla)

Cannabis	0,0019 a 0,084	20 a 847	0,000456 kg a 0,020 kg (semilla)
Amapola	0,00008 a 0,348	20 a 102.902	0,0008 kg a 3,99 kg (semilla)

El proyecto se elaboró en atención y con el fin de garantizar el cumplimiento del tratamiento penal diferencial para cultivadores previsto en el punto 4 del Acuerdo final de La Habana. Desde este punto de vista, está previsto que en el rango 1 se cobijen los pequeños cultivadores, es decir, aquellas personas que ostenten la relación jurídica de tenencia, posesión o propiedad sobre un predio rural y la plantación o sus semillas de las cuales pueden producirse drogas ilícitas en una extensión de tierra que le permite la generación de ingresos económicos para el sustento propio y el de su familia. Además, de otros sujetos que hacen parte de la cadena de cultivo siempre que se trate de eslabones débiles, como podrían ser los amedieros.

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

CAPÍTULO VI

Número de personas que podrían beneficiarse con la presente ley.

De acuerdo a las cifras anteriores, siempre y cuando se cumplan las exigencias legales y requisitos especiales previstos en la presente ley, el número de personas que podría beneficiarse del tratamiento penal diferenciado, es el siguiente:

1. Frente a los pequeños cultivadores y demás personas que hacen parte de la dinámica de los cultivos de uso ilícito en pequeña escala, y que vienen cometiendo el delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 dentro del el rango 1 y no están siendo judicializados, se estima que aproximadamente 80.000 mil familias que corresponden a 300.000 personas asentadas en diferentes territorios afectados por la presencia de plantaciones de uso ilícito, pueden acogerse al tratamiento penal diferencial y demás beneficios ofrecidos en la presente ley.

2. En torno a la población carcelaria responsable por el delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, el número de sindicatos y

condenados, que podría beneficiarse del tratamiento penal diferenciado, de acuerdo a cifras obtenidas del SIEDCO y el INPEC, es de aproximadamente 600 personas (junio 2016 - junio 2019).

Por los honorables congresistas,

[Signatures of Senators]
 JULIAN GALLO
 CRISelda LOBO
 LUIS ALBERTO ALBÁN U.
 VICTORIA SANDINO SIMONCA
 PABLO CATATUMBO T.
 CARLOS ALBERTO CARREÑO
 OMAR RESTREPO
 IVAN CEPEDA
 ANTONIO SANGUINO
 GUSTAVO BOLÍVAR
 GUSTAVO PETRO
 ALEXANDER LÓPEZ
 FELICIANO VALENCIA
 IVÁN MARULANDA
 GUILLERMO GARCÍA REALPE
 ROY BARRERAS
 TEMISTOCLES ORTEGA
 ARMANDO BENEDETTI
 LUIS FERNANDO VELASCO
 WILSON ARIAS
 David Pardo

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 24 del mes 07 del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N° 039 Acto Legislativo N° _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: *[List of names]*
 SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes
 Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:
 Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 39 de 2019 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”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores Julián Gallo Cubillos, Victoria Sandino Simanca Herrera, Criselda Lobo Silva, Aida Yolanda Avella Esquivel, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Temístocles Ortega Narváez, Alexander López Maya, Feliciano Valencia Medina, Luis Fernando Velasco Chaves, Pablo Catatumbo Torres; Honorables Representantes Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Alberto Carreño Marín, Omar de Jesús Restrepo Correa, Jairo Reinaldo Cala Suárez, David Ricardo Racero Mayorca. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Primera** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 24 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **Primera** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 717 - viernes 9 de agosto de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 37 de 2019 Senado, por medio del cual se escinde la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección de la Red Férrea, se delimitan sus funciones y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 38 de 2019 Senado, por medio de la cual se declara el 26 de junio como el Día Nacional de no Consumo de Estupefacientes - No a las Drogas.....	8
Proyecto de ley número 39 de 2019 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.....	11