

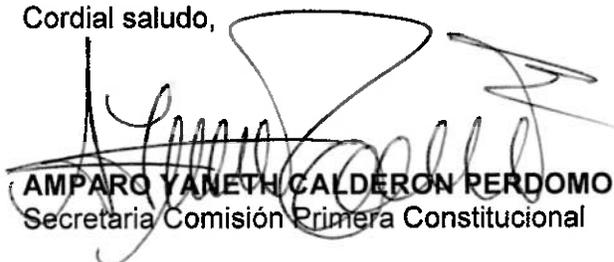
C.P.C.P. 3.1 – 1243 - 2024
Bogotá, D.C., 12 de Julio de 2024

Doctores
**DIÓGENES QUINTERO AMAYA -C-
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO
PEDRO JOSÉ SÚAREZ VACCA
JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
MARELEN CASTILLO TORRES
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**
Honorable Representantes a la Cámara
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad

Respetados doctores:

En su calidad de Ponentes para Segundo Debate del **Proyecto de Ley No. 099 de 2023** Cámara “Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del acuerdo final para una paz estable y duradera”, me permito remitir a ustedes para su conocimiento y fines competentes, copia del Concepto emitido por el Consejo Superior de Política Criminal, sobre el proyecto en mención.

Cordial saludo,



AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera Constitucional

Anexo: Lo enunciado
Esther A.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Ley 099 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera.”

Proyecto de Ley	Estudio al Proyecto de Ley 099 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera.”
Autores	H. Representante Diógenes Quintero, H. Representante John Fredy Núñez, H. Representante Jhon Fredi Valencia Caicedo, H. Representante Leonor María Palencia Vega, H. Representante Karen Juliana López Salazar, H. Representante Karen Astrith Manrique Olarte, H. Representante Juan Carlos Vargas Soler, H. Representante James Hermenegildo Mosquera Torres, H. Representante Orlando Castillo Advíncula, H. Representante Gerson Lisímaco Montaña Arizala y H. Representante Haiver Rincón Gutiérrez.
Fecha de Presentación	2 de agosto de 2023
Estado	Primer debate en Cámara
Referencia	Concepto 12.2024

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en la sesión ordinaria del 14 de septiembre de 2023, analizó y discutió la versión actual del Proyecto “*Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera*” en torno a aquellas disposiciones y definiciones que tienen un impacto directo o indirecto en la política criminal del Estado colombiano.

I. Objeto del Proyecto

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

De conformidad con el articulado puesto a consideración, el Proyecto de Ley tiene como objeto: *“Establecer las medidas para lograr un tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado de los cultivadores de plantaciones de uso ilícito que, previa verificación de requisitos, se vinculen a cualquiera de los programas que integran el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS o cualquier otro programada estatal destinado a la sustitución de cultivos de uso ilícito. Lo anterior en desarrollo de los compromisos estatales consagrados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”*

II. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley contiene once (11) artículos en su totalidad, incluyendo su vigencia, así:

“Artículo 1 Objeto. *La presente Ley pretende establecer las medidas para lograr un tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado de los cultivadores de plantaciones de uso ilícito que, previa verificación de requisitos, se vinculen a cualquiera de los programas que integran el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS o cualquier otro programada estatal destinado a la sustitución de cultivos de uso ilícito. Lo anterior en desarrollo de los compromisos estatales consagrados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*

Artículo 2. Tratamiento penal diferenciado. *El tratamiento penal diferenciado consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al ejercicio de la acción penal o su extinción, según sea el caso, así como la extinción de la pena o de la acción de extinción de dominio por la conductas tipificadas en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, por única vez, y con previa verificación del acogimiento a los programas del Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS o cualquier otro programa estatal destinado a la sustitución de cultivos de uso ilícito. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los posibles beneficiarios tendrán el término de un (1) año para vincularse a los diferentes programas del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS o cualquier otro programada estatal destinado a la sustitución de cultivos de uso ilícito.*

Artículo 3. Modificación al Código Penal: *Modifíquese el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:*

Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones. El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de las que se puedan producir cocaína, marihuana, morfina y heroína, o cualquiera otra droga que produzca dependencia, en áreas cuyo tamaño sea superior al delimitado por El Consejo Nacional de Estupefacientes, o quien haga sus veces, incurrirá en pena de nueve (9) a quince (15) años de prisión y multa de dos mil (2.000) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el uso médico y científico del cannabis siempre

Bogotá D.C., Colombia

y cuando se tengan las licencias otorgadas, ya sea por el Ministerio de Salud y Protección Social o el Ministerio de Justicia y del Derecho, según sus competencias. Tampoco incurrirán en las penas previstas en el presente artículo los pequeños cultivadores incluidos en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos mientras esté vigente su vinculación al Programa y por el término que dure su proceso en el mismo.

Artículo 4. Consejo Nacional de Estupefacientes. Para los fines del artículo 375 del Código Penal, el Consejo Nacional de Estupefacientes expedirá anualmente acto administrativo mediante el cual dispondrá el área máxima de cultivo permitida.

Artículo 5. Solicitud de Beneficios. En el año siguiente a la expedición de la presente Ley, las personas condenadas por el delito descrito en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 podrán solicitar por única vez la extinción de la sanción penal, el juez competente la decretará al constatar:

1. Que el solicitante se encuentre inscrito en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos o cualquier otra estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito que el gobierno nacional defina,
2. Que el área cultivada por la cual se dictó la condena original sea igual o menor a la determinada por el Consejo Nacional de Estupefacientes,
3. Que la persona presente ante el director del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o quien haga sus veces, un acta de compromiso según la cual renuncie irrevocablemente a cultivar o mantener las plantaciones de uso ilícito,
4. Que la persona no sea agente del Estado o miembro de un grupo al margen de la Ley según la categorización hecha por el Gobierno Nacional.

Asimismo, las personas sujetas a un proceso penal por el delito referido en el inciso primero del presente artículo podrán solicitar por única vez la extinción de la acción penal a la fiscalía tras acreditar los mismos requisitos aquí exigidos a los condenados para la solicitud de la extinción de la sanción.

Parágrafo 1. Para la concesión de ambos beneficios se procederá según lo establecido en la Ley.

Parágrafo 2. Para la suscripción del acta referida en el numeral 3 del presente artículo, el interesado informará al Ministerio Público o a la Fiscalía General de la Nación de su voluntad personalmente o por medio de apoderado. El Ministerio Público o la Fiscalía General de la Nación, comunicará a su vez la intención del procesado o condenado a la dirección del PNIS y facilitará lo necesario para la culminación del trámite.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Artículo 6. *Priorización.* Los jueces competentes priorizarán las solicitudes de extinción de sanción o de acción penal referidas en la presente Ley cuando hayan sido presentadas por madres cabeza de hogar o personas en situación de vulnerabilidad.

Artículo 7. *Exclusión de Beneficios.* Las personas que, habiéndose acogido a los beneficios de la presente Ley, incurran nuevamente en la comisión de la conducta punible del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, no podrán gozar nuevamente de ellos y serán juzgados según las normas generales de procedimiento penal.

Tampoco podrán acceder a estos beneficios aquellas personas que, siendo condenadas por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, hayan completado su condena.

Artículo 8. *Conexidad.* Las personas procesadas por los delitos contemplados en los artículos 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000 podrán acogerse a los beneficios referidos en la presente Ley cuando se decreta la conexidad con el delito del que trata el artículo 375 del Código Penal; su defensa, por única vez y para los fines de este articulado, podrá solicitar la conexidad en cualquier etapa procesal en que se halle la litis.

Las personas que hayan sido condenadas por la conducta delictiva descrita en el artículo 375 del Código Penal en concurso con los delitos de los artículos 376, 377 o 382 podrán solicitar la declaratoria de conexidad extemporánea al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para gozar de los beneficios de la presente Ley, para lo cual, el Juez de Ejecución de Penas ordenará remitir el expediente al juez de conocimiento para que éste último decida sobre la solicitud mediante auto. En ambos casos, de ser declarada la conexidad, el juez correspondiente podrá conceder los beneficios del trato penal diferenciado según lo dispuesto en el artículo 5 precedente.

Artículo 9. *Concursos.* El tratamiento penal diferenciado no será aplicable cuando el solicitante no le haya sido decretada la conexidad de acuerdo con el artículo anterior y esté siendo procesado o haya sido condenado por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, inciso 1°, en concurso con otros delitos, salvo el delito de destinación ilícita de inmuebles del artículo 377.

Artículo 10. *Efectos sobre los bienes.* Las medidas cautelares existentes sobre los bienes vinculados a los procesos referidos en la presente Ley serán suspendidas o levantadas por las autoridades competentes, según sea el caso. Asimismo, serán suspendidos o terminados los procesos de extinción de dominio adelantados contra quienes resulten favorecidos con la renuncia al ejercicio de la acción penal. Los bienes referidos en el inciso anterior serán devueltos a los beneficiarios del tratamiento penal diferenciado, siempre y cuando demuestre su relación jurídica con el bien y éste no haya sido enajenado a terceros de buena fe.

Artículo 11: Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias”.

III. Antecedentes

Existen tres antecedentes importantes al Proyecto de Ley sometido a consideración del Consejo. El primero es el El Proyecto de Ley 197 de 2018, el cual fue analizado por el Comité Técnico en sesión de abril del 2018 y respecto del cual se emitió concepto favorable con observaciones. Luego se analizó el Proyecto de Ley 039 de 2019. Este Proyecto fue analizado por el Comité en octubre de 2019 y se emitió concepto desfavorable. Finalmente, el Comité Técnico analizó el Proyecto de Ley 055 de 2022 en mayo de 2023 y se abstuvo de pronunciarse de fondo ya que su articulado era idéntico al presentado en el Proyecto de Ley 039 de 2019.

Reconociendo la existencia de estos antecedentes mediante los cuales también se trató de regular el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Paz en lo relacionado con el tratamiento penal diferenciado a los pequeños cultivadores, se observa que esta nueva iniciativa presenta una diferencia sustancial con sus antecesores, de tal manera que no se trata del mismo Proyecto y, por lo tanto, amerita un pronunciamiento de fondo respecto de sus disposiciones con relevancia político criminal.

5

IV. Observaciones de carácter Político-Criminal al Proyecto de Ley bajo examen

Relevancia político-criminal del proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley presenta incidencia en Política Criminal debido a las varias modificaciones que pretende realizar al artículo 375 del Código Penal, así como la posibilidad de suspender y extinguir la acción penal y la acción de extinción de dominio con el fin de beneficiar a los pequeños agricultores que cometieron el delito de conservación o financiación de plantaciones.

Esto habilita el pronunciamiento por parte del Consejo Superior de Política criminal en lo relacionado con estos aspectos.

Observaciones en materia política-criminal.

El Proyecto es la materialización de un compromiso asumido por el Estado Colombiano mediante el Acuerdo Final Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera.

Según lo establecido por el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Estado colombiano se comprometió 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*

Bogotá D.C., Colombia

penal contra los pequeños agricultores y agricultores 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 su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito”.

En este sentido, el Proyecto de Ley puesto a consideración desarrolla esta obligación, respecto de la cual el Estado presenta una mora, pues si bien el Acuerdo Final fue suscrito el 12 de noviembre de 2016, a 2023 todavía no se ha realizado el ajuste normativo referido.

No se presenta una justificación respecto de cómo se pretende regular el tratamiento penal diferenciado.

Dentro de las justificaciones que debe tener un Proyecto de Ley, con el fin de que su texto sea acorde a una Política Criminal respetuosa de los derechos humanos, debe estar la explicación no solo de por qué es necesaria la regulación de la materia sino por qué la regulación se hace en específico de la manera como el Proyecto pretende hacerla.

Lo anterior por cuanto hay muchas formas a través de las cuales el legislador, en ejercicio de su amplia potestad configurativa en materia penal, podría abordar la regulación de un asunto. Así, la justificación debe incluir por qué se eligió el camino que se desarrolla en el articulado, pues existiendo otras posibilidades se pretende materializar una y no el resto.

Lo que se observa en el Proyecto de Ley bajo estudio es que no existe una justificación de por qué se eligieron los mecanismos consagrados en el Proyecto para lograr la suspensión y terminación de la acción penal y no otros, situación que por sí misma desaconseja un concepto favorable.

No se presenta justificación a las modificaciones presentadas a la pena del delito de conservación o financiación de plantaciones.

Dentro de las modificaciones que se propone al Proyecto de Ley hay una reforma sustancial al tipo penal del artículo 375 del Código Penal denominado Conservación o Financiación de Plantaciones. La reforma pretende unificar la pena de este delito, pues actualmente hay dos consecuencias jurídicas dependiendo del número de plantas que el autor cultiva, conserva o financia.

Lo que amerita la observación es que en la unificación se agrava la pena del delito, pues se aumenta el mínimo de la pena de 96 a 108 meses, situación que representa un aumento de la pena mínima de prisión a la que estará sometido el autor. Este aumento no presenta justificación alguna en la exposición de motivos, donde no se establece si quiera someramente por qué se eligió endurecer la sanción de este delito, situación que contraría lo establecido de antaño por el Consejo Superior de Política Criminal, que ha indicado que el aumento de las penas debe ir acompañado de una justificación realizada

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

con suficiencia, que incluya no solo argumentos empíricos sino de proporcionalidad y que permitan determinar que en efecto la modificación tendrá un impacto en la comisión del delito o servirá a algún objetivo político criminal más allá del derecho penal simbólico.

Aunado a lo anterior, la exposición de motivos tampoco sustenta o explica por qué se realizaron todas las modificaciones al tipo penal que se proponen, de tal manera que no se conoce cuál es el efecto que se pretende generar con esa modificación ni por qué se adapta mejor a la problemática que enfrenta este tipo penal.

El Proyecto de Ley excede el mandato otorgado por el Acuerdo Final.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación consideró que el Proyecto de Ley iba más allá de lo regulado por el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, pues argumentó que la posibilidad de suspender y terminar los procesos penales y de extinción de dominio solo puede ser aplicable a pequeños agricultores que hayan cometido el delito contenido en el artículo 375 del Código Penal (Conservación o financiación de plantaciones) en el contexto del conflicto armado.

En este sentido, para esta entidad, el Proyecto de Ley deja la puerta abierta para la aplicación de la terminación del proceso penal y de la acción de extinción de dominio a otros sujetos, desbordando la intención del Acuerdo, pues en su artículo 8º extiende la aplicación a los delitos contenidos en los artículos 376, 377 y 382 del Código Penal (Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, destinación ilícita de muebles e inmuebles y tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos, respectivamente).

7

V. Observaciones de técnica legislativa.

La forma como se regula la conexidad en el Proyecto de Ley no corresponde a la sistemática de la Ley 906 de 2004.

El Proyecto de Ley regula la posibilidad de decretar la conexidad de casos en fase de ejecución de penas, una vez la persona ha sido condenada en firme, mediante un procedimiento a través el cual el proceso regresa al Juez de Conocimiento para que se determine si en efecto existía alguna causal de conexidad procesal en el caso.

Al respecto, se considera importante resaltar que este procedimiento, que no está regulado en la Ley 906 de 2004, no sería propio de esta fase procesal, pues la ejecución de penas ocurre cuando la persona ya ha sido condenada en firme, por lo que ya los aspectos sustanciales y procesales del procedimiento penal han sido dilucidados y han finalizado. En este sentido, la ejecución de penas ocurre cuando ya el proceso penal ordinario ha terminado, y por lo tanto no sería viable volver a dilucidar aspectos propios de sentencias en firme y cobijadas por la cosa juzgada.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Por eso el procedimiento que ocurre en ejecución de penas es una acumulación jurídica de penas más no una conexidad de procesos ya juzgados pues se trata de aspectos fácticos y procesales ya resueltos en el procedimiento de instancias que nos son propios del proceso ejecutivo penal.

Las modificaciones con incidencia en el desarrollo del proceso penal y el proceso de extinción de dominio deberían integrarse a esos Códigos de Procedimiento.

El Proyecto de Ley regula asuntos procesales, como la extinción de la acción penal y la acción de extinción de dominio, sin hacer las modificaciones correspondientes en estos Códigos Procesales, situación que no es deseable e impide una correcta interpretación y aplicación de sus normas.

Así, para que los jueces, fiscales y abogados puedan desarrollar su labor de manera adecuada, es importante que las normas que regulan la forma como se adelantan los procesos estén concentradas en un solo cuerpo normativo, y no desperdigadas por diferentes leyes que deban ser consultadas de forma constante. Por lo anterior, la regulación de la terminación de las acciones penal y de extinción de dominio que pretende el Proyecto debería integrarse a los dos Códigos de Procedimiento, y no realizarse al margen de estas regulaciones.

8

VI. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, teniendo en cuenta que se trata de un Proyecto de Ley que carece de un sustento adecuado y excede las previsiones del Acuerdo Final, emite concepto **desfavorable** al Proyecto de Ley 090 de 2023 “Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera”.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal