

Bogotá, D.C., julio de 2025

Honorable  
**JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO**  
Presidente  
Cámara de Representantes  
Bogotá DC.

**Referencia:** Radicación del Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito”*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley *“Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito”*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo. Por tal motivo, anexamos el original en formato PDF con firmas y dos copias, en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos vía correo electrónico en formato PDF y Word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5 de 1992.

Cordialmente:

**DIÓGENES QUINTERO AMAYA**  
Representante a la Cámara  
Catatumbo

[www.diogenesquintero.com](http://www.diogenesquintero.com)  
[diogenes.quintero@camara.gov.co](mailto:diogenes.quintero@camara.gov.co)



@diogenesqa

PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_\_ de 2025

**“Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto desarrollar 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 y, en tal medida, establecer un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado para los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito que derivan su subsistencia de tal actividad en razón de su situación de especial protección constitucional por su vulnerabilidad económica o social y su particular relación con el territorio.

**ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.** La presente Ley aplicará a pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito que se comprometan voluntariamente a la sustitución de sus cultivos de uso ilícito, la no resiembra y a no estar involucrados en labores asociadas a éstos en el marco de una vinculación a cualquiera de los planes o proyectos que integran el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS o cualquier otro programa estatal destinado a la sustitución de cultivos de uso ilícito o intervenciones de transformación territorial dirigidas a las familias campesinas.

**ARTÍCULO 3. Tratamiento penal diferencial.** El tratamiento penal diferencial consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al ejercicio de la acción penal o 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 cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley y el acogimiento a cualquiera de los programas que integran el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS o cualquier otra iniciativa estatal destinada a la sustitución de cultivos de uso ilícito o intervenciones de transformación territorial encaminadas al mismo fin.

**ARTÍCULO 4. Modificación al Código Penal.** Adiciónese un párrafo al artículo 375 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

[www.diogenesquintero.com](http://www.diogenesquintero.com)  
[diogenes.quintero@camara.gov.co](mailto:diogenes.quintero@camara.gov.co)



@diogenesqa

**Parágrafo.** En desarrollo del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, las personas procesadas o condenadas por el delito del que trata el presente artículo no serán sujetos de acción penal y serán beneficiarias de un trato penal diferencial y transitorio según lo dispuesto en la Ley cuando sean considerados como “pequeño agricultor o agricultora de cultivos de uso ilícito” y la comisión de la conducta punible se haya dado con ocasión y en desarrollo del conflicto armado. Para los fines de lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio la Ley definirá la expresión “pequeño agricultor o agricultora de cultivos de uso ilícito”.

**ARTÍCULO 5. *Pequeño agricultor o agricultora de cultivos de uso ilícito.*** En el marco de lo dispuesto en la presente Ley y para todos los fines pertinentes, se entenderá como “pequeño agricultor o agricultora de cultivos de uso ilícito” al campesino, sujeto de especial protección constitucional en razón de su situación de vulnerabilidad económica o social y su particular relación con el territorio en los términos del artículo 64 de la Constitución Política, cuyo sustento provenga principalmente de plantaciones catalogadas como cultivos de uso ilícito y dicho cultivo no exceda tres (3) hectáreas de tierra.

**ARTÍCULO 6. *Solicitud de beneficios.*** 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 al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, quien 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 tres (3) hectáreas;
3. Que el cultivo hubiese sido necesario para proveer la subsistencia personal o familiar;
4. 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;
5. 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 en curso por el delito referido en el inciso primero del presente artículo podrán solicitar al juez de conocimiento por única vez la extinción de la acción penal respecto a los delitos en concurso de los que trata el artículo 10 de la presente Ley y siguiendo las disposiciones establecidas en tal artículo 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.

[www.diogenesquintero.com](http://www.diogenesquintero.com)  
[diogenes.quintero@camara.gov.co](mailto:diogenes.quintero@camara.gov.co)



@diogenesqa

**Parágrafo 2.** Para la suscripción del acta referida en el numeral 4 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.

**ARTÍCULO 7. *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 familia.

**ARTÍCULO 8. *Exclusión de beneficios.*** Las personas que, habiéndose acogido a los beneficios de la presente Ley, reincidan en la comisión de la conducta punible del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 o incumplan los compromisos pactados en el acta referida en el numeral 4 del artículo 6, 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 9. *Mecanismo de monitoreo y verificación.*** Como garantía de la observancia de las cláusulas del beneficio referido en la presente Ley, el Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito o quien haga sus veces, dispondrá un mecanismo de monitoreo y seguimiento que verificará el efectivo cumplimiento del compromiso suscrito por los beneficiarios del tratamiento penal diferencial.

El mecanismo referido deberá comprender verificaciones periódicas con informes escritos, visitas de campo, testimonios de la comunidad y el uso de tecnologías de monitoreo como imágenes satelitales, información georreferenciada u otras disponibles.

**Parágrafo.** En los casos en los que, a través del mecanismo de verificación dispuesto en el presente artículo, se evidencie el incumplimiento de los compromisos suscritos, el beneficiario será excluido de los beneficios del presente tratamiento penal diferencial según lo dispuesto en el artículo precedente.

**ARTÍCULO 10. *Concurso de conductas punibles.*** El tratamiento penal diferencial no será aplicable al solicitante cuando la conducta del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 concurse o haya concursado en el *iter* procesal con otra u otras diferentes a la de los artículos 377 o 382 del mismo estatuto penal.

**ARTÍCULO 11. *Efectos sobre los bienes.*** Las medidas existentes sobre los bienes vinculados a los pequeños predios en los cuales se cultive o conserve las plantaciones de uso ilícito según lo dispuesto en el

artículo 375 del Código Penal, así como sobre los demás procesos referidos en la presente Ley serán suspendidas o levantadas, según corresponda, 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 diferencial, siempre y cuando demuestren, conforme a la ley o con prueba así sea sumaria, su relación jurídica con el bien y éste no haya sido enajenado a terceros de buena fe exenta de culpa.

**Parágrafo 1.** Corresponde a la autoridad competente desvirtuar la presunción constitucional de buena fe cualificada, que rige durante todo el proceso de Extinción de Dominio.

**Parágrafo 2.** Los beneficiarios del tratamiento penal diferencial del que trata la presente Ley podrán presentar acción de revisión contra la sentencia de extinción de dominio ejecutoriada con el fin de recuperar su propiedad en virtud del numeral 1 del artículo 73 de la Ley 1708 de 2014. El juez competente decidirá el asunto.

**Parágrafo 3.** La enajenación de los bienes a terceros de buena fe en los términos de este artículo y para los fines de la presente Ley no generará responsabilidad extracontractual del Estado.

**ARTÍCULO 12. Causal adicional de archivo en el proceso de extinción de dominio.** Además de las causales previstas en el artículo 124 de la Ley 1708 de 2014, El Fiscal General de la Nación o su delegado podrán proferir resolución de archivo, previa motivación fáctica, jurídica y probatoria, en cualquier momento que se verifique que los titulares de derechos sobre los bienes que llegaren a identificarse son beneficiarios del tratamiento penal diferencial del que trata la presente Ley.

**ARTÍCULO 13. Enfoques de aplicación.** El Estado reconoce las diferencias particulares de las poblaciones en razón de su diversidad étnica y cultural, procedencia territorial e identidad de género; por ello, se tendrán estos criterios como enfoques necesarios en la implementación de lo dispuesto en la presente Ley.

**Parágrafo.** El Ministerio del Interior garantizará por los medios que considere pertinentes el derecho a la consulta previa para las comunidades indígenas en el marco de lo establecido en la presente Ley y en concordancia con los enfoques determinados en el inciso precedente.

**ARTÍCULO 14. *Reglamentación.*** El Gobierno Nacional dispondrá de un año contado a partir de la promulgación de la presente Ley para adoptar las disposiciones necesarias para la implementación del Tratamiento Penal Diferencial y adaptar el andamiaje institucional para el cumplimiento de sus fines.

La Agencia de Renovación del Territorio a través de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito conjuntamente con la dirección del Programa Nacional para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, o las oficinas que hagan sus veces, reglamentarán los procedimientos pertinentes para la suscripción del acta de compromiso referida en el numeral 4 del artículo 6 y el mecanismo de verificación del artículo 9 de la presente Ley en término no mayor a un año de su promulgación.

**ARTÍCULO 15. *Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias.

**DIÓGENES QUINTERO AMAYA**

Representante a la Cámara

Catatumbo

[www.diogenesquintero.com](http://www.diogenesquintero.com)

[diogenes.quintero@camara.gov.co](mailto:diogenes.quintero@camara.gov.co)



@diogenesqa

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 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 período de postconflicto. 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 el artículo 375 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. Antecedentes

La presente iniciativa legislativa no es nueva en su trámite congresional, es fruto de la maduración y el consenso de proyectos de Ley anteriores que han sido discutidos en el Congreso de la República. Es así, como este documento que se presenta a consideración de las cámaras legislativas es la continuación directa del Proyecto de Ley 099 de 203 – Cámara, presentado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 28 de marzo de 2023 por los representantes Diógenes Quintero Amaya, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, James Hermenegildo Mosquera Torres, Leonor María Palencia Vega, Santiago Osorio Marín, Orlando Castillo Advíncula, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, John Jairo González Agudelo, Gabriel Becerra Yáñez, John Fredy Núñez Ramos, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Luis Alberto Albán Urbano, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Gerson Lisímaco Montaña Arizala.

Conforme a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite donde fue designado como ponente coordinador el honorable representante Diógenes Quintero Amaya en compañía de los honorables representantes Duvalier Sánchez Arango, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Pedro José Suárez Vacca, Juan

Daniel Peñuela Calvache, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Hernán Darío Cadavid Márquez, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.

Para nutrir el proyecto y dar participación a la ciudadanía y las entidades del Estado se convocó a Audiencia Pública que se realizó el jueves 29 de febrero de 2024 en el salón de sesiones de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. En dicha audiencia participaron el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz de la Presidencia de la República, el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la Defensoría del Pueblo, el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes y ciudadanía en general. Estos estamentos, a su vez, hicieron comentarios y aportes al proyecto que han sido conciliados en la presente ponencia.

El proyecto se debatió y votó en sesión del 19 de junio de 2024 donde se presentaron proposiciones que fueron aprobadas e incluidas en el texto recogido en el acta 062 de la misma fecha. Fue confirmado como ponente coordinador el honorable representante Diógenes Quintero Amaya en compañía de los honorables representantes Duvalier Sánchez Arango, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Pedro José Suárez Vacca, Juan Daniel Peñuela Calvache, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Hernán Darío Cadavid Márquez, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.

Tras su aprobación en primer debate, el proyecto siguió nutriéndose de comentarios hechos por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y la academia, así como de la participación ciudadana expresada en diversos comentarios enviados al autor y coordinador ponente. Sin embargo, pese a este avance sustancial en el texto, el proyecto fue archivado por vencimiento de términos al acabar la legislatura 2024-2025.

### **3. Contextualización del Proyecto de Ley**

El Acuerdo Final logrado entre las FARC- EP y el Gobierno Nacional, 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 y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el acuerdo se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.



Como lo reconoce el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas ilícitas, está ligada a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política estatal y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno. Aunque la política de lucha contra las drogas ejecutada en los últimos 30 años refleja algunos avances para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas, como el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico en toda su cadena (cultivo, producción, distribución y comercialización) y la erradicación considerable de hectáreas de plantaciones de uso ilícito; el fenómeno de las drogas ilícitas persiste en diferentes regiones del país. Esto demuestra que la política no ha logrado los resultados esperados.

A tono con la dificultad planteada, la presente ley pretende reorientar los esfuerzos de la política de lucha contra las drogas que venía implementándose hasta antes del Acuerdo Final, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito. Para tales efectos, el sub-punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final (**Solución al problema de las drogas ilícitas**), señala lo siguiente:

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

*tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito”.*

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

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

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

Asimismo, el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, señaló lo siguiente:

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

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 mérito de lo expuesto, el Proyecto que se presenta pretende reglamentar 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.

#### **4. Programa Nacional de Sustitución de Cultivos**

El Decreto – Ley 896 de 2017 crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Dirección desarrollará las funciones relacionadas con el Programa en coordinación con las autoridades del orden nacional y territorial, y la participación de las comunidades. El objeto del PNIS es promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

El equipo de seguimiento integral a los programas de Desarrollo Alternativo de UNODC realiza el monitoreo y la verificación del PNIS con el objetivo de evidenciar el cumplimiento de los compromisos que las familias cultivadoras asumen y constatar los avances en la ejecución de los componentes acordados entre el Gobierno de Colombia y las comunidades.

El proceso de monitoreo y verificación de UNODC comprende cuatro misiones durante toda la implementación del programa. En la primera misión se realiza la caracterización de los cultivos ilícitos a los beneficiarios inscritos como cultivadores (línea base); en la segunda misión se verifica la erradicación voluntaria de los lotes comprometidos; en la tercera misión (seguimiento) se verifica el cumplimiento de los compromisos suscritos en el acuerdo individual y se evidencian los avances en la implementación de los componentes del PAI (Plan de Atención Inmediata) familiar; y en la cuarta misión se obtiene la información para la elaboración de la línea final que permite evaluar los resultados y la efectividad de la intervención.

Sin embargo, el PNIS ha presentado fallas en su implementación que hacen pertinente tomar medidas tendientes a reformarlo. Según la Fundación Ideas para la Paz:

[www.diogenesquintero.com](http://www.diogenesquintero.com)  
[diogenes.quintero@camara.gov.co](mailto:diogenes.quintero@camara.gov.co)



@diogenesqa

El PNIS debería pasar de un programa enfocado en las familias a ser una plataforma para generar oportunidades en las áreas con presencia de cultivos ilícitos, que logre articular las diferentes acciones del Estado en las zonas donde opera. El Programa no debe continuar operando como una camisa de talla única, sino que debe adaptarse a las condiciones locales.

#### **5. 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 la 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.

La presente iniciativa, 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.

## **6. Estimaciones de área de producción en economías de cultivos de coca**

La Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia realizó un análisis para determinar el área mínima promedio que una familia campesina necesitaría para obtener un ingreso equivalente a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) mediante el cultivo y venta de hoja de coca. El estudio concluyó que este umbral se alcanza con un área de 3 hectáreas.

Se adelantaron los cálculos de área en producción para lograr 2 SMLV en el marco de los resultados arrojados por los estudios de producción y rendimiento que adelanta el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el escenario en el cual se comercializa la hoja de coca. Se toma ese valor de referencia, porque de acuerdo con los análisis adelantados por la unidad de planificación rural agropecuaria -UPRA se estiman 2 salarios mínimos legales vigentes para suplir las necesidades básicas de la población rural dispersa del país.

Los estudios de producción y rendimiento del cultivo de coca en Colombia contemplan dentro de sus variables de investigación las características de la producción de los lotes y del proceso de transformación de la hoja de coca. Con la información disponible al año 2024, se propone un método para establecer el área con coca como elemento que permita identificar a un pequeño Productor agropecuario con Coca (PAC) que vende hoja de coca. Este análisis tiene en cuenta los siguientes aspectos:

[www.diogenesquintero.com](http://www.diogenesquintero.com)  
[diogenes.quintero@camara.gov.co](mailto:diogenes.quintero@camara.gov.co)



@diogenesqa

- Rendimiento promedio nacional de hoja de coca: Es la capacidad de producción promedio de una hectárea de coca en Colombia, para el año 2023 se estableció en 8.500 kg/hoja/ha/año.
- Precio promedio del kg de hoja de coca: En el año 2024 el precio promedio nacional del kg de hoja de coca se estimó en \$2.080
- Ingresos generados: Se estimó el valor de los ingresos que perciben los PAC por la venta anual de hoja de coca y de dividió en los 12 meses del año para calcular el ingreso promedio mensual.
- Utilidad de la actividad: Para estimar este valor, se descontó al total de ingresos el total de costos de producción. De tal forma, se pudo establecer que un PAC obtiene el 60% de utilidad al vender la hoja de coca.
- Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) 2025: Se establecen dos (2) SMMLV que corresponde a \$2.846.000 como el rango de ingresos que puede obtener un PAC de su cultivo de coca para ser un pequeño productor.

**Cálculo:**

- Producción de una Hectárea de coca = 8.500 kg/hoja/ha/año
- Ingresos anuales= 8.500 kg/hoja/ha/año \* \$2.080 kg/hoja= \$17.680.000
- Ingreso Mensual = \$17.680.000/12 meses = \$1.743.333
- Utilidad Mensual= 1.743.333 \*0.60 = 884.000
- Área del lote = 2.846.000/884.000 = 3.2 Ha

[Fuente: Estudio de producción y rendimiento del cultivo de coca en Colombia (2023 – 2024)]

Una de las variables fundamentales de la productividad del cultivo de coca se relaciona con los cultivos plantados por los PAC. Los estudios adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho dan cuenta de por lo menos 66 diferentes nombres comunes de plantas de las cuales se extrae cocaína. Estas son diferenciadas en el territorio principalmente por dos factores: por el rendimiento anual de hoja (Cantidad de hoja recolectada por hectárea al año) y la productividad (cantidad de Pasta Básica de coca/Base de Cocaína obtenida en el proceso de transformación de la hoja).

De acuerdo con la información suministrada por los PAC, los cultivares que sobresalen por esas características según la región son: Central (Tingo María, Injerta, Tingo Macho); Catatumbo (Chipara, Injerta, Pinocha); Meta-Guaviare (Levoisana, Guayaba y Boliviana Roja); Orinoquía (Boliviana Roja, Chipara, Dulce Amarga); Pacífico (Tingo María, Amarga, Bonita) y Putumayo-Caquetá (Millonaria, Boliviana, Rusia)

En este sentido, es necesario adelantar estudios que caractericen la taxonómica y composición química de los cultivares utilizados, con el objetivo de obtener evidencia técnica y científica que permitan identificar de



forma exacta los cultivos que están presentes en el territorio y comprender mejor la evolución del fenómeno en el país.

## 7. Datos sobre delitos de drogas (arts. 375 del C.P). Privación de la libertad y procesos penales. 23 de enero de 2025

**Tabla 1.** Población privada de la libertad por el delito de conservación o financiación de plantaciones (artículo 375 del Código Penal) en modalidad intramural.

Modalidad Delictiva	CONDENADOS			SINDICADOS			Total	Particip. %
	Hombre	Mujer	Total Cond.	Hombre	Mujer	Total Sind.		
Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	18	0	18	1	0	1	19	0,02%

**Elaborado por:** Observatorio de Política Criminal

**Fuente:** SISIEP - INPEC

**Nota:** El porcentaje de participación representa el peso porcentual que tienen estos delitos frente a todos los delitos por los cuales se registran personas privadas de la libertad en modalidad intramural.

**Fecha de actualización:** 23/01/2025

**Tabla 2.** Población privada de la libertad por el delito de conservación o financiación de plantaciones (artículo 375 del Código Penal) en modalidad prisión domiciliaria o detención domiciliaria

Modalidad Delictiva*	CONDENADOS			SINDICADOS			Total	Particip. %
	Hombre	Mujer	Total Cond.	Hombre	Mujer	Total Sind.		



Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	35	3	<b>38</b>	72	7	<b>79</b>	<b>117</b>	0,20%
---	----	---	-----------	----	---	-----------	------------	-------

**Elaborado por:** Observatorio de Política Criminal

**Fuente:** SISIPPEC - INPEC

**Nota:** El porcentaje de participación representa el peso porcentual que tienen estos delitos frente a todos los delitos por los cuales se registran personas privadas de la libertad en modalidad domiciliaria.

**Fecha de actualización:** 23/01/2025

**Tabla 3.** Procesos penales por el delito de conservación o financiación de plantaciones (artículo 375 del Código Penal) por año de entrada (2010 - 2024)

Año entrada del proceso	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones
<b>2010</b>	3.458
<b>2011</b>	2.273
<b>2012</b>	1.911
<b>2013</b>	2.728
<b>2014</b>	3.457
<b>2015</b>	3.315
<b>2016</b>	5.913
<b>2017</b>	5.024
<b>2018</b>	5.238
<b>2019</b>	3.768
<b>2020</b>	6.166

<b>2021</b>	<b>2.466</b>
<b>2022</b>	<b>1.865</b>
<b>2023</b>	<b>575</b>
<b>2024</b>	<b>214</b>
<b>Sin dato</b>	<b>0</b>
<b>Total general</b>	<b>48.371</b>

**Elaborado por:** Observatorio de Política Criminal

**Fuente:** Datos Abiertos de la Fiscalía General de la Nación ("Conteo de Procesos V2")

**Nota:** Los filtros aplicados fueron: año entrada (2010-2024); Grupo Delito (Estupefacientes). Los resultados dan cuenta del conteo de procesos adelantados por Ley 906 del 2004 y por Ley 1098 de 2006.

**Fecha de actualización:** 02 de enero de 2025

**Fecha de consulta:** 29 de enero de 2025

**Gráfica 1.** Número de procesos por el delito de Conservación o Financiación de Plantaciones (art. 375 C.P.) según el año de entrada (2010-2024)



**Elaborado por:** Observatorio de Política Criminal

**Fuente:** Datos Abiertos de la Fiscalía General de la Nación ("Conteo de Procesos V2")

**Nota 1:** Los filtros aplicados fueron: año entrada (2010-2024); Grupo Delito (Estupefacientes). Los resultados dan cuenta del conteo de procesos adelantados por Ley 906 del 2004 y por Ley 1098 de 2006.

**Fecha de actualización:** 02 de enero de 2025

**Fecha de consulta:** 29 de enero de 2025

**Tabla 4.** Número de procesos según estado y año de entrada en delito de Conservación o Financiación de Plantaciones (art. 375 C.P)

[www.diogenesquintero.com](http://www.diogenesquintero.com)

[diogenes.quintero@camara.gov.co](mailto:diogenes.quintero@camara.gov.co)



@diogenesqa

Estado	Año de entrada								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Activo	291	590	1.043	927	908	929	606	171	147
Inactivo	5.622	4.434	4.195	2.841	5.258	1.537	1.259	404	67
<b>Total general</b>	<b>5.913</b>	<b>5.024</b>	<b>5.238</b>	<b>3.768</b>	<b>6.166</b>	<b>2.466</b>	<b>1.865</b>	<b>575</b>	<b>214</b>

**Elaborado por:** Observatorio de Política Criminal

**Fuente:** Datos Abiertos de la Fiscalía General de la Nación (“Conteo de Procesos V2”)

**Nota:** Los filtros aplicados fueron: año entrada (2010-2024); Grupo Delito (Estupefacientes). Los resultados dan cuenta del conteo de procesos adelantados por Ley 906 del 2004 y por Ley 1098 de 2006.

**Fecha de actualización:** 02 de enero de 2025

**Fecha de consulta:** 29 de enero de 2025

**Tabla 5.** Número de procesos según la etapa procesal y año de entrada en delito de Conservación o Financiación de Plantaciones (art. 375 C.P.)

Etapa Procesal	Año de entrada								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Indagación	5.860	4.964	5.209	3.718	6.133	2.402	1.819	562	195
Investigación	5	4	3	9	5	5	3	1	6
Juicio	15	24	14	23	14	26	26	9	12
Terminación Anticipada									
Ejecución de Penas	33	32	12	18	14	33	17	3	1
<b>Total general</b>	<b>5.913</b>	<b>5.024</b>	<b>5.238</b>	<b>3.768</b>	<b>6.166</b>	<b>2.466</b>	<b>1.865</b>	<b>575</b>	<b>214</b>

**Elaborado por:** Observatorio de Política Criminal

**Fuente:** Datos Abiertos de la Fiscalía General de la Nación (“Conteo de Procesos V2”)

[www.diogenesquintero.com](http://www.diogenesquintero.com)

[diogenes.quintero@camara.gov.co](mailto:diogenes.quintero@camara.gov.co)



@diogenesqa

**Nota:** Los filtros aplicados fueron: año entrada (2010-2024); Grupo Delito (Estupefacientes). Los resultados dan cuenta del conteo de procesos adelantados por Ley 906 del 2004 y por Ley 1098 de 2006.

**Fecha de actualización:** 02 de enero de 2025

**Fecha de consulta:** 29 de enero de 2025

## 8. Conflicto de Interés

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa dispone un tratamiento penal diferenciado para un sector poblacional determinado, por lo que podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas que reciban un beneficio particular, actual y directo con el proyecto, o si su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil ostentan la misma condición. De igual forma me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia consideran que no deben participar en la discusión y votación del presente proyecto.

## 9. Impacto Fiscal

Atendiendo a las disposiciones constitucionales y legales del Ordenamiento Jurídico colombiano, especialmente a lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, que a tenor literal establece:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Aclaremos que la presente iniciativa no genera impacto fiscal ni requiere aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que no implica más gasto público. Esta ley tampoco debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

De usted, respetuosamente:

**DIÓGENES QUINTERO AMAYA**

Representante a la Cámara  
Catatumbo