



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 1773

Bogotá, D. C., lunes, 21 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
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 286 DE 2024 SENADO

por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5º transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017.

Bogotá D.C. octubre de 2024

Señor

Efraín José Cepeda Sarabia
Presidente del Senado de la República

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley 286 de 2024 "POR MEDIO DEL CUAL SE DESARROLLA EL TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA PEQUEÑOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS QUE ESTÉN O HAYAN ESTADO VINCULADOS CON EL CULTIVO DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO Y LAS ACTIVIDADES DERIVADAS DE ESTE, DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DEL PUNTO 4.1.3.4 DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y EL ARTÍCULO 5 TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017."

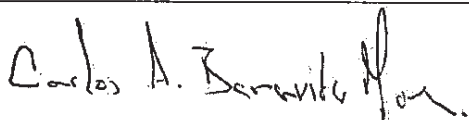
Respetado Presidente:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante usted el Proyecto de Ley "POR MEDIO DEL CUAL SE DESARROLLA EL TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA PEQUEÑOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS QUE ESTÉN O HAYAN ESTADO VINCULADOS CON EL CULTIVO DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO Y LAS ACTIVIDADES DERIVADAS DE ESTE, DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DEL PUNTO 4.1.3.4 DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y EL ARTÍCULO 5 TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017.

Cordialmente,

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 FEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

De los honorables congresistas,



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo

PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2024

POR MEDIO DEL CUAL SE DESARROLLA EL TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA PEQUEÑOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS QUE ESTÉN O HAYAN ESTADO VINCULADOS CON EL CULTIVO DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO Y LAS ACTIVIDADES DERIVADAS DE ESTE, DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DEL PUNTO 4.1.3.4 DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y EL ARTÍCULO 5 TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto desarrollar el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras, que estén o hayan estado vinculados a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y derivadas de este, que cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, y se suscriban a éste hasta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, que estén siendo procesados o hayan sido condenados, por los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

Artículo 2. Aplicación. El Tratamiento Penal Diferenciado consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al inicio, ejercicio y continuidad de la acción penal, para ello aplicará al pequeño agricultor o agricultora, el principio de oportunidad, la extinción de la acción penal y la extinción de la sanción penal, según sea el caso, por las conductas tipificadas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la ley 599 de 2000, por una sola vez, previa verificación del cumplimiento de los compromisos mutuos adquiridos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha.

Si el imputado, acusado o condenado beneficiario se encuentra privado de la libertad, la Fiscalía y la Procuraduría deberán solicitar al Juez de Control de Garantías, de Conocimiento o de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, según sea el caso, se ordene su libertad condicional o provisional, de inmediato. El imputado, acusado o condenado también podrá solicitarlo y la autoridad judicial podrá igualmente ordenarla de oficio. Los términos del proceso y la ejecución de la pena quedan suspendidos hasta cumplir satisfactoriamente con el periodo de verificación.

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

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

1. Si el proceso se encuentra en fase inicial, el Fiscal competente deberá preferir resolución de archivo en los términos del artículo 124 de la ley 1708 de 2014.
2. Si el proceso se encuentra en etapa de juzgamiento, el funcionario judicial suspenderá el trámite hasta por dos años, a la espera de verificación del cumplimiento de los compromisos suscritos.

Si transcurridos los dos años de verificación, el juez no ha sido informado del incumplimiento de los compromisos por parte del beneficiario del Tratamiento Penal Diferenciado deberá dictar sentencia negando la extinción del derecho de dominio.

Si en cualquier momento dentro del periodo de verificación, la autoridad competente en el proceso de extinción de dominio advierte incumplimiento de los compromisos por parte del beneficiario del Tratamiento Penal Diferenciado constitutivos de una infracción penal, las autoridades no perderán su competencia o ejercicio de acción, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes, podrán desarchivar la investigación si se encontrase archivada, o reactivará el proceso, si estuviese suspendido.

En aquellos casos en los cuales exista sentencia en firme declarando la extinción de dominio, el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO- o quien haga sus veces, destinará al bien a la entidad encargada del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha.

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

No podrán acceder al Tratamiento Penal Diferenciado aquellos financiadores de las plantaciones o cultivos de uso ilícito que pertenezcan a una organización criminal, o que no cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha.

Tampoco será aplicable cuando el posible beneficiario esté siendo procesado o haya sido condenado por el delito del artículo 375 de la ley 599 de 2000 en concurso con otros delitos, salvo los contemplados en los artículos 376, 377 y 382.

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

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

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

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

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

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

Artículo 8. Periodo de verificación. Si se establece que durante el periodo de verificación la persona beneficiada con el Tratamiento Penal Diferenciado ha incumplido sus compromisos unilateralmente, la entidad encargada de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) o de otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, revocará el acta de compromiso o el documento que haga sus veces e informará el hecho a las autoridades competentes para que inicien o continúen con el ejercicio de la acción penal cuando se trate de procesados, el cumplimiento de la pena para condenados y el proceso de extinción de dominio respecto de sus bienes muebles e inmuebles.

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

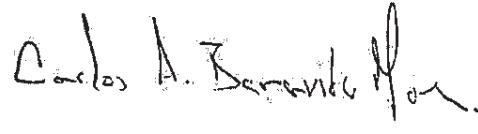
I. OBJETO

El proyecto de ley tiene por objeto desarrollar el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras, que estén o hayan estado vinculados a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y derivadas de este, que cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, y se suscriban a éste hasta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, que estén siendo procesados o hayan sido condenados, por los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000 de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

Cordialmente,

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República	 IMELDA DAZA COTÉS Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMAN GOMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

De los honorables congresistas,


Carlos Alberto Benavides Mora
 Senador del Pacto Histórico
 Polo Democrático Alternativo

<p style="text-align: center;">ESTADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>15</u> del mes <u>10</u> del año <u>2024</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº <u>ZPG</u> Acto Legislativo N° <u> </u>, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales <u>H.S. Julian Gobb C, Sandra Ruzica</u> <u>Celes Alberto Benavidez</u></p>	<p style="text-align: center;">II. JUSTIFICACIÓN</p> <p>El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, logrado entre las FARC-EP y el Estado colombiano, refleja la intención de las partes de encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas, a partir de tres pilares: (1) Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades —hombres y mujeres— en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos; (2) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y (3) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.</p> <p>En el punto 4.1, el Estado se compromete a crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS-. Igualmente, se encuentra pactado en el numeral 4.1.3.4 la obligación de adoptar un tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras vinculados al cultivo de uso ilícito, que no se dirija a la judicialización como medida primigenia, sino a la reconstrucción del tejido social y el desarrollo económico del país; y, en este caso particular, de las comunidades y territorios afectados por la problemática de los cultivos de uso ilícito. Señala lo siguiente:</p> <p><i>"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".</i></p>
<p>A su vez, el numeral 6.1.9. Prioridades para la implementación normativa, incluido dentro del punto seis Implementación, verificación y refrendación, supone garantizar lo siguiente:</p> <p><i>"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:</i></p> <p><i>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 (...)."</i></p> <p>Igualmente, la Circular No. 6 del 6 de septiembre de 2018 establece los requisitos y condiciones de vinculación y permanencia en el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). Señala lo siguiente:</p> <p>Requisitos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser mayor de edad con cédula de ciudadanía vigente. (Esta condición aplica para el titular y el beneficiario). - Vivir en el municipio focalizado y trabajar en la vereda o territorio colectivo/resguardo (para el caso de comunidades étnicas) focalizado. <p><i>Para el caso de las comunidades étnicas, previo a cualquier intervención e inversión de carácter productivo, se debe verificar la pertenencia étnica de cada una de las familias que se pretende atender. La verificación y ratificación de la pertenencia étnica se hará bajo el reconocimiento del gobierno propio, por lo que el Gobernador Mayor del respectivo Resguardo o el presidente de la Junta Directiva del respectivo Consejo Comunitario, deberá certificar por escrito que el beneficiario del PNIS hace parte de la comunidad y describirá los miembros de este núcleo familiar con el respectivo número de identificación. De considerarlo necesario el contratista o el PNIS podrá contrastar esta información con los registros que reposen en la respectiva alcaldía municipal o en el ministerio del interior si estuviesen disponibles.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Inscribir un predio que cuente con mínimo 0.25 hectáreas de extensión para la implementación de su actividad productiva. - Demostrar la relación con el inmueble rural a inscribir en la estrategia. El documento de relación con el predio debe contener el nombre del predio, nombre de la vereda y municipio donde está ubicado el predio preinscrito. En caso de no existir claridad sobre la vereda podrá presentarse certificación de la Alcaldía que indique a qué vereda pertenece el inmueble propuesto. 	<p><i>En caso de ser cultivadores de ilícitos, deberá aportar la información relativa al predio en el que se encuentran dichos cultivos y en donde va a realizar la actividad productiva lícita (nombre del predio, vereda o del territorio colectivo y del municipio donde está ubicado el predio).</i></p> <p><i>(...) El PNIS, para efectos estadísticos, determinará la relación preliminar con el predio en virtud del documento que se allegue, que como mínimo deberá contener:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Propietarios: Certificado de tradición y libertad contentivo del Folio de Matrícula Inmobiliaria del inmueble rural donde conste que el proponente es titular del derecho de dominio. En el caso de Territorios Colectivos de las Comunidades Étnicas, igualmente debe presentarse el Folio de Matrícula Inmobiliaria donde conste la inscripción del Acto Administrativo o Resolución expedida por entidad competente que otorga el derecho sobre las tierras colectivas. - Poseedores: Certificación de la autoridad municipal competente de posesión pacífica, no clandestina e ininterrumpida y/o demostrar la posesión de la tierra con actos de señor y dueño. - Tenedores: Contrato debidamente suscrito por las partes con fecha anterior a fecha de preinscripción en la estrategia y como mínimo un periodo de 3 años de vigencia sin que se admita más de un contrato de tenencia sobre el mismo predio rural. <p>Asimismo, el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, señaló lo siguiente:</p> <p><i>"(...) 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 (...).</i></p> <p>La aplicación del Tratamiento Penal Diferenciado busca reducir los efectos negativos, que pueden generar las medidas judiciales de carácter penal privativas de la libertad, sobre pequeños agricultores y agricultoras, que se desprenden de los artículos 250 constitucional; 82 "Extinción de la acción penal" y 88 "Extinción de la sanción penal" de la Ley 599 de 2000 y 324 "Aplicación del principio de oportunidad" de la Ley 906 de 2004 y redirigir los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.</p> <p>Constitución Política de Colombia. Título 8 "De la rama judicial". Capítulo 6: "De la fiscalía general de la nación". Artículo 250. Señala lo siguiente:</p>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. CONTEXTO

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

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

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

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

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

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

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

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

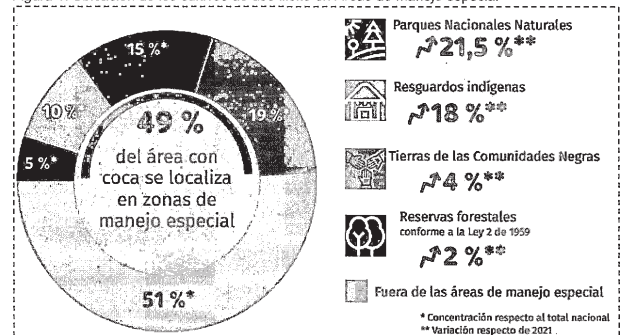
Hoy continúa representando un desafío lograr un Tratamiento Penal Diferenciado de pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculadas a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y de las personas que consumen drogas ilícitas, al igual que mantener el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

Zonas afectadas con cultivos de uso ilícito

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

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

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

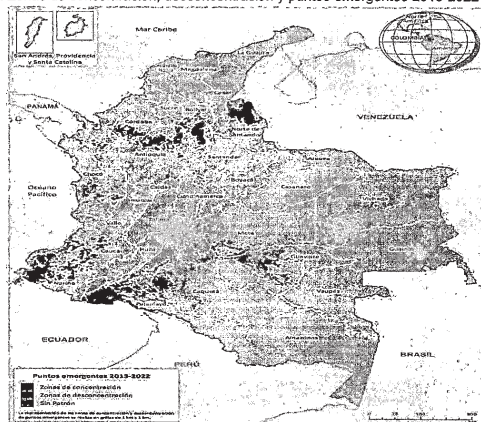


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2023)

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

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

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



Fuente: UNODC, 2023

Cultivos de coca en Colombia por región 2016 - 2022

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

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

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

* Incluye la región del Catatumbo.

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

Producción de Clorhidrato de Cocaína 2016 - 2022

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

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

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

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

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

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

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

Luego de la firma del Acuerdo Final de Paz (AFP) y en coincidencia con cifras del UNODC-SIMCI (2020), las principales variaciones departamentales entre el año 2018 (cuando se sembraron 169 mil ha de coca en Colombia) y el año 2019 (cuando hubo una reducción a 154 mil ha) se dieron en el Caquetá (-62%), Antioquia (-29%), Nariño (-12%), Bolívar (-7,5%) y Putumayo (-6%), con incrementos en Norte de Santander (+24%) y Valle del Cauca (+82%).

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

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

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

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

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

¹ Países consumidores: Estados Unidos (22%); América (30%) (excluyendo Estados Unidos); Europa (24%); África (10%) y Asia (9%) (Melo, 2024).
² Antioquia: 11, Arauca: 496, Bolívar: 2.754, Caquetá: 12.951 Cauca: 5.685, Córdoba: 5.645, Guainía: 27, Guaviare: 7.217, Meta: 9.664, Nariño: 17.191, Norte de Santander: 2986, Putumayo: 20.350, Valle del cauca: 1.060, Vichada: 825 (entre paréntesis número de familias por departamento).
³ La palabra "formalizados" (en el producto del PMI) hace referencia a "suscritos". Los acuerdos de sustitución y no resiembra (en el producto PMI) hacen referencia a "acuerdos colectivos". Los acuerdos colectivos son documentos donde se contempla el compromiso de la comunidad (del municipio) de sustituir voluntariamente no sembrar ni vincularse posteriormente en labores asociadas a los cultivos ilícitos.
⁴ Alto Patía y Norte del Cauca (71); Arauca (7); Bajo Cauca y nordeste antioqueño (25); Cattanbo (9); Cuenca del Caguan y Piedemonte caquetano (177); Macarena Guaviare (201); Pacífico y frontera nariense (38); Putumayo (201); Sur de Bolívar (65) y Sur de Córdoba (18) (entre paréntesis municipios vinculados).
⁵ Fragua Indí Wasi, Paramillo, Tinigua, Sierra de la Macarena y Farallones de Cali.
⁶ Subregión Macarena - Guaviare, Subregión Montes de María, Subregión Pacífico y Frontera Nariense, Subregión Cattanbo, Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico Medio, Subregión Alto Patía y Norte del Cauca, Subregión Putumayo, Subregión Sierra Nevada - Perijá - Zona Sianehera, Subregión Cuenca del Caguan y Piedemonte Caquetano, Subregión Arauca, Subregión Sur de Córdoba, Subregión Chocó, Subregión Sur de Bolívar, Subregión Urabá Antioqueño, Subregión Sur del Tolima. (...) En las subregiones Pacífico medio, Sierra Nevada-Perijá, Urabá Antioqueño, Montes de María y Sur de Tolima no se incorporan los componentes PISDA y los PATR. Cada PDET se instrumentaliza en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) construido mediante pactos comunitarios, étnicos y municipales. Estos últimos, Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR), son resultado de un ejercicio conjunto de identificación y priorización de necesidades y construcción de iniciativas para el territorio. Los PATR materializan la planeación a 10 años y se deben revisar y actualizar cada 5 años. (ARN, s.f).

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

De manera específica, el PNIS tiene un universo de 99 097 familias beneficiarias que lograron acuerdos individuales de sustitución ubicadas en 14 departamentos, 56 municipios y 88 núcleos. Del total el 36,1% (35 834) son mujeres titulares y el 63,8% (63 263) son hombres; de las familias el 68,2% (67 606) se inscribieron como *cultivadoras*; el 14,7% como *no cultivadoras* (14 635); y el 16,8% (16 856), como *recolectoras o gestoras comunitarias* (DSCI, 2022a). A continuación, se detalla en la Tabla 3 el estado de vinculación de los beneficiarios.

Tabla 3: Estado de vinculación de los beneficiarios

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

⁷ Departamento: familias: Antioquia: 11, Arauca: 496, Bolívar: 2.754, Caquetá: 12.951 Cauca: 5.685, Córdoba: 5.645, Guainía: 27, Guaviare: 7.217, Meta: 9.664, Nariño: 17.191, Norte de Santander: 2986, Putumayo: 20.350, Valle del cauca: 1.060, Vichada: 825.

Notas: (1) Beneficiarios activos. Corresponden a aquellos que cumplen con las características sociales y económicas requeridas por el programa⁷ y que participan en las actividades de ejecución del PNIS y cumplieron con el levantamiento del 100% del cultivo de uso ilícito.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

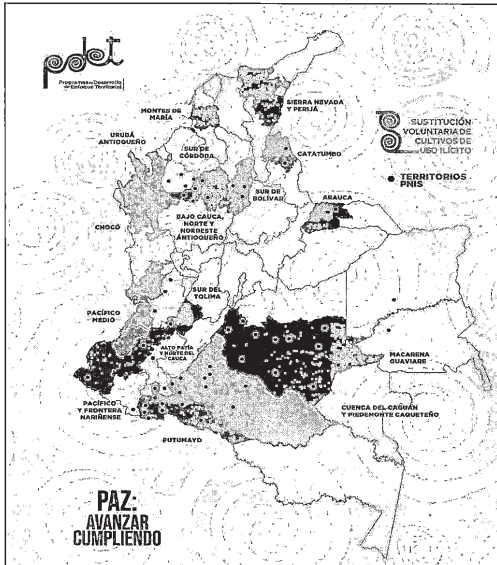
(3) La mayoría de las familias retiradas recibieron parte de los recursos asignados para la asistencia alimentaria inmediata, servicio de asistencia técnica y entregas de los proyectos productivos. Se encontró que se hicieron inversiones sobre familias retiradas del PNIS que ascienden a \$44 153,6 millones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

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

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

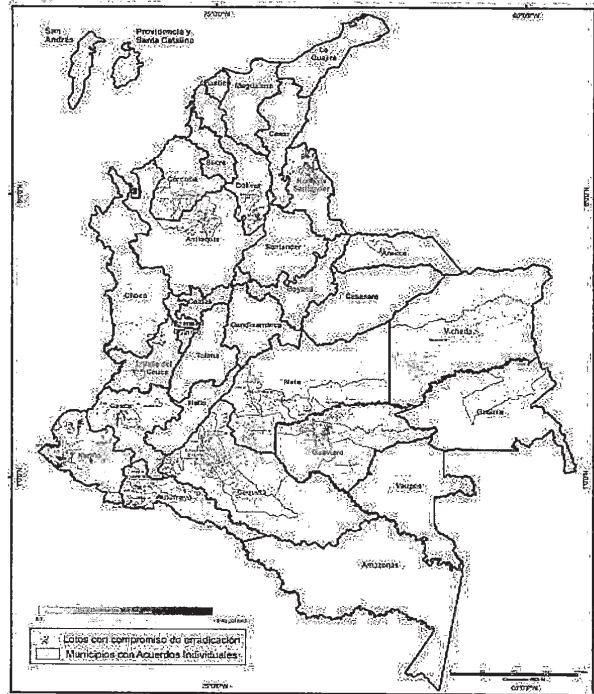
Fuente: Elaboración propia con base en la Procuraduría (2022)

Figura 3: Municipios PNIS y territorios PDET



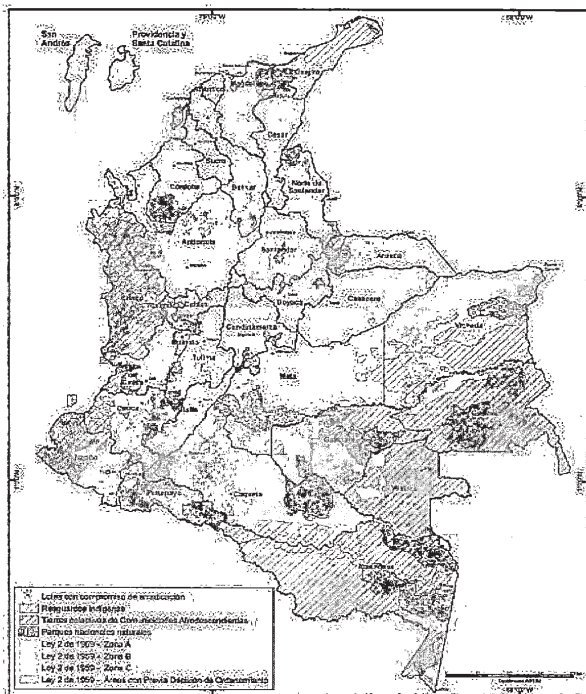
Fuente: Encuentro Nacional De Comunidades PDET (s.f)

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



Fuente: UNODC, 2019

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



Fuente: UNODC, 2022

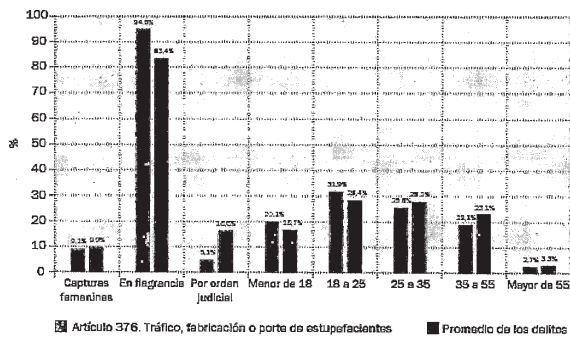
Judicialización de pequeños agricultores y agricultoras

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

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

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

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



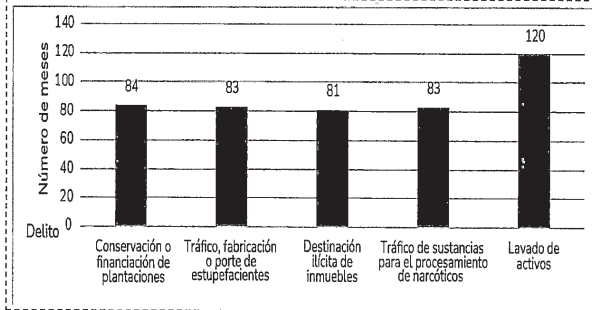
Fuente: Uprimny, Chaparro y Cruz (2017)

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV REFERENCIAS

Becerra Elejalde, L.L. (18 de noviembre de 2019). Narcotráfico pesa hasta \$19 billones en el Producto Interno Bruto de Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/narcotrafico-pesa-hasta-19-billones-en-el-producto-interno-bruto-de-colombia-2933774>

Encuentro Nacional de Comunidades PDET (s.f). En el gobierno del cambio las comunidades son las protagonistas de la paz total. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/encuentro-nacional-comunidades/>

Melo, M.F. (12 de enero de 2024). El mercado mundial de la cocaína. *Statista*. <https://es.statista.com/grafico/31559/paises-productores-de-hoja-de-coca-en-el-mundo-y-numero-de-consumidores-de-cocaína-por-region/>



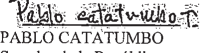
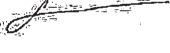

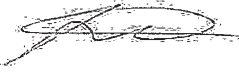

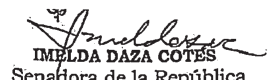

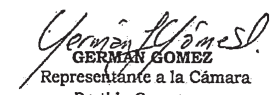


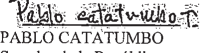
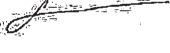

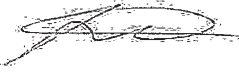

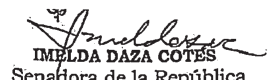

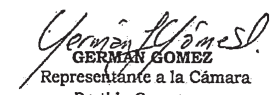
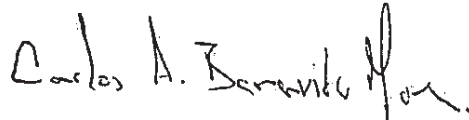


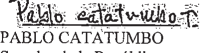
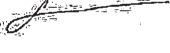

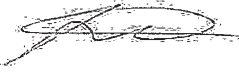

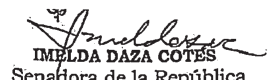

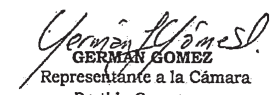
Mesa de conversaciones Gobierno Nacional y FARC - EP (24 de noviembre de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Colombia. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico. Política Nacional de Drogas (2023-2033). <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

Newton C. y Manjarrés J. (20 de marzo de 2024). Balance de InSight Crime de incautaciones de cocaína de 2023. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-incautaciones-cocaína-2023/>


Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (UNODCCP) (2001). Tendencias mundiales de las drogas ilícitas. https://www.unodc.org/pdf/report_2001-06-26_1_es/report_2001-06-26_1_es.pdf


Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (septiembre de 2018). Colombia: Monitoreo de los territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. Bogotá: UNODC-

<p>SIMCI. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (2019). Informe No. 19: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No_19.pdf</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (julio de 2020). Colombia: Monitoreo de los territorios afectados por cultivos ilícitos 2019. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (octubre de 2022). Colombia: Monitoreo de los territorios afectados por cultivos ilícitos 2021. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (junio de 2023). Informe mundial sobre las drogas. https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_ExSum_Spanish.pdf</p> <p>Procuraduría General de la Nación (octubre de 2022). Cuarto informe al congreso. sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20(1).pdf</p> <p>Redacción Colombia +20 (02 de abril de 2023). Crisis cocanera: oportunidad para que el Estado ofrezca alternativas a comunidades. <i>El Espectador</i>. https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/crisis-cocanera-el-sos-de-las-comunidades-por-situacion-del-mercado-de-la-coca-en-colombia/</p> <p>Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (UNODC) (2006). Características agroclimáticas de los cultivos de coca en Colombia. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/OF04012006-caracteristicas-agroclimaticas-cultivos-coca-colombia-2006-.pdf?csf=1&e=1a31j9</p>	<p>Uprimny Yepes, R. Chaparro Hernandez, S y Cruz Olivera, L. F. (julio de 2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. <i>Dejusticia</i>. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf</p> <p>DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.</p> <p>Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado "No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"⁹</p> <p>⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).</p>										
<p>Cordialmente,</p> <table border="1" data-bbox="218 1539 833 2276"> <tr> <td data-bbox="218 1539 526 1663">  JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República </td> <td data-bbox="527 1539 833 1663">  SANDRA RAMIREZ Senadora de la República </td> </tr> <tr> <td data-bbox="218 1666 526 1776">  PABLO CATATUMBO Senador de la República </td> <td data-bbox="527 1666 833 1776">  CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="218 1779 526 1929">  LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara </td> <td data-bbox="527 1779 833 1929">  JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="218 1931 526 2100">  OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República </td> <td data-bbox="527 1931 833 2100">  IMELDA DAZA COTÉS Senadora de la República Partido Comunes </td> </tr> <tr> <td data-bbox="218 2102 526 2276">  PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes </td> <td data-bbox="527 2102 833 2276">  GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes </td> </tr> </table>	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República	 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República	 IMELDA DAZA COTÉS Senadora de la República Partido Comunes	 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes	<p>De los honorables congresistas,</p> <div data-bbox="888 1784 1499 2066" style="border: 1px solid black; padding: 10px;">  Carlos Alberto Benavides Mora Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo </div>
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República										
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara										
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara										
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República	 IMELDA DAZA COTÉS Senadora de la República Partido Comunes										
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes										

<p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>15</u> del mes <u>10</u> del año <u>2024</u></p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>286</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por <u>H. Sr. Julio Gallo C. Senador Constituyente</u> <u>Carlos Alberto Benavides</u></p> <p style="text-align: center;">SECRETARIO GENERAL</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 15 de octubre de 2024</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.286/24 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, SANDRA RAMÍREZ LOBO, PABLO CATATUMBO TORRES, OMAR DE JESÚS RESTREPO, IMELDA DAZA COTES, CARLOS A. BENAVIDES MORA; y los Honorables Representantes CARLOS ALBERTO CARREÑO, LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ, PEDRO BARACUTAO GARCÍA, GERMÁN GÓMEZ LÓPEZ. La materia de qué 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.</p> <p>SAÚL CRUZ BONILLA Secretario General (E)</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 15 DE 2024</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaria 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.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>EFRAIN CEPEDA SARABIA SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>SAÚL CRUZ BONILLA</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2024 SENADO
por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”.

<p>Bogotá D.C., 16 de octubre de 2024</p> <p>DOCTOR SAÚL CRUZ BONILLA SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (E) E. S. D.</p> <table border="1"> <tr> <td>REFERENCIA:</td> <td>PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA LA PRODUCCIÓN, DESTINACIÓN, CONTROL Y PRECIO DEL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”»</td> </tr> <tr> <td>ASUNTO:</td> <td>RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY</td> </tr> </table> <p>Respetuoso saludo.</p> <p>En mi condición de senador de la república, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, por medio del presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda a realizar el trámite correspondiente.</p> <p>Atentamente,</p> <p style="text-align: center;"> JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>	REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA LA PRODUCCIÓN, DESTINACIÓN, CONTROL Y PRECIO DEL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”»	ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY 288 DE 2024 SENADO <i>«Por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”»</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. Con el propósito de reducir los costos de las obras públicas y, de esta forma, optimizar los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura con interés social y económico para la comunidad, el objeto de la presente ley es crear y regular la producción, precio, destinación y control del “Cemento para el Desarrollo”.</p> <p>Artículo 2. Cemento para el Desarrollo. Créase el “Cemento para el Desarrollo” como una categoría de cemento destinada exclusivamente a ser utilizada como insumo en la construcción de obras públicas; constituida por el veinte por ciento (20%) del cemento producido en el país, elaborado con los mismos estándares y la misma calidad del cemento común u ordinario, el cual se ofrecerá por los productores en el mercado a un precio inferior, según lo establecido en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Entiéndase por cemento común u ordinario el cemento producido por las cementeras que no hace parte de la categoría de “Cemento para el Desarrollo”.</p> <p>Artículo 3. Producción del Cemento para el Desarrollo. Las cementeras productoras o fabricantes, nacionales o extranjeras, ubicadas en todo el territorio nacional, producirán el “Cemento para el Desarrollo”, cumpliendo los mismos requisitos, parámetros y estándares de calidad previstos en las normas pertinentes para la producción del cemento común u ordinario.</p> <p>En cada cementera, el “Cemento para el Desarrollo” representará el veinte por ciento (20%) del total de su producción, según lo determinen los índices de producción que el fabricante reporte ante la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para tal efecto.</p> <p>Artículo 4. Empaque o presentación del Cemento para el Desarrollo. El empaque del “Cemento para el Desarrollo” deberá llevar impresa la denominación “Cemento para el Desarrollo” en forma visible, permanente, legible y fácilmente identificable para los compradores de este.</p> <p>Parágrafo. En la reglamentación de que trata el artículo 10 de esta ley, el Gobierno Nacional establecerá las características, especificaciones técnicas y diseño del empaque que identificará al “Cemento para el Desarrollo”.</p>
REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA LA PRODUCCIÓN, DESTINACIÓN, CONTROL Y PRECIO DEL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”»				
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY				

<p>Artículo 5. Precio de venta del Cemento para el Desarrollo por parte de la cementera productora. El "Cemento para el Desarrollo" creado por la presente ley, vendido por el fabricante tanto al consumidor final como a terceros comercializadores o distribuidores, tendrá un precio de venta que deberá ajustarse a los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Será fijado por la cementera productora. 2. Será establecido de tal manera que no obligue a las cementeras a incurrir en pérdidas económicas derivadas de la venta a precios por debajo de los costos de producción. 3. En todo caso, deberá ser inferior al del cemento común u ordinario. 4. El menor valor del "Cemento para el Desarrollo" provendrá de una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen bruto de ganancia de la cementera, respecto del cemento común u ordinario. <p>Parágrafo. Las cementeras estarán obligadas a suministrar información sobre sus costos de producción y márgenes de ganancia a la Superintendencia de Industria y Comercio. Dicha información se presentará con la periodicidad, forma y detalle que fije el Gobierno Nacional en la reglamentación que se expida de conformidad con el artículo 10 de la presente ley.</p> <p>La Superintendencia de Industria y Comercio mantendrá la confidencialidad de la información recibida y únicamente la utilizará para ejercer sus competencias de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de lo previsto en esta ley.</p> <p>Artículo 6. Precio de venta del Cemento para el Desarrollo por parte de terceros comercializadores o distribuidores. El precio de venta del "Cemento para el Desarrollo", cuando es vendido por terceros comercializadores o distribuidores al consumidor final, deberá ser inferior al del cemento común u ordinario en idéntica proporción al aplicado por la cementera productora del cemento objeto de la transacción, según lo establecido en el artículo anterior.</p> <p>Artículo 7. Destino y uso exclusivo del Cemento para el Desarrollo. El "Cemento para el Desarrollo" se destinará de manera exclusiva para consumo nacional y ser utilizado como insumo en la construcción de obras públicas.</p> <p>Para garantizar lo dispuesto en este artículo, la entidad o autoridad contratante de la obra pública en la que se utilizará el "Cemento para el Desarrollo" deberá expedir en favor del consumidor final correspondiente un certificado que autorice su adquisición. Dicho documento deberá contener de manera expresa la cantidad de "Cemento para el</p>	<p>Desarrollo" que se autoriza comprar. La compra solamente se podrá realizar cuando el consumidor final entregue al vendedor el original de la referida certificación.</p> <p>Parágrafo. Sin perjuicio de la eventual responsabilidad penal a que haya lugar, quien expida la certificación a la que se refiere el inciso segundo de este artículo y la emita con información falsa o con el propósito de defraudar el cumplimiento de la destinación específica del "Cemento para el Desarrollo", incurrirá en falta disciplinaria gravísima.</p> <p>Artículo 8. Control sobre la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo". Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de esta ley. 2. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional se deberán establecer mecanismos de monitoreo y verificación que permitan corroborar: <ol style="list-style-type: none"> a) Que en cada cementera el "Cemento para el Desarrollo" represente el veinte por ciento (20%) del total de su producción. b) Que la calidad del "Cemento para el Desarrollo" sea la misma que la del cemento común u ordinario. c) Que el empaque del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley y en la reglamentación correspondiente. d) Que el precio del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6 de esta ley, según sea el caso. e) Que el "Cemento para el Desarrollo" sea efectivamente utilizado como insumo para la construcción de obras públicas. <p>Artículo 9. Sanciones por el incumplimiento de lo establecido en la presente ley. El incumplimiento de lo señalado en esta ley dará lugar a la imposición de sanciones, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si la cementera no tuviere la producción de "Cemento para el Desarrollo" en el porcentaje de ley, incurrirá en las siguientes sanciones: <p>Primera oportunidad: Multa hasta por un valor de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).</p> <p>Reincidencia: Cierre temporal de la empresa por un término de hasta cuatro (4) meses.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 2. Si la calidad del "Cemento para el Desarrollo" es inferior a la del cemento común u ordinario, la cementera productora incurrirá en las siguientes sanciones: <p>Primera oportunidad: Multa hasta por un valor de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).</p> <p>Reincidencia: Cierre temporal de la empresa por un término de hasta cuatro (4) meses.</p> 3. Si el empaque del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley y en la reglamentación correspondiente la cementera productora incurrirá en multa hasta por un valor de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). 4. Si el precio del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6 de esta ley, la cementera productora o el tercero comercializador o distribuidor, según sea el caso, incurrirá en multa por un valor equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" que se pruebe que se vendió a precio irregular. 5. Si el "Cemento para el Desarrollo" se vende sin recibir la certificación contemplada en el inciso segundo del artículo 7 de esta ley o a sabiendas de que no será efectivamente utilizado como insumo para la construcción de obras públicas, la cementera productora o el tercero comercializador o distribuidor, según sea el caso, incurrirá en multa por un valor equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" que se pruebe que se vendió sin el cumplimiento de este requisito o con el conocimiento de la finalidad defraudatoria. <p>El comprador del "Cemento para el Desarrollo" que adquiera el producto sin aportar la referida certificación o con conocimiento de su destinación indebida también será sancionado de acuerdo con lo establecido en el presente numeral.</p> <p>Parágrafo. En la reglamentación a que se refiere el artículo siguiente el Gobierno Nacional podrá definir:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De ser necesario, reglas especiales en el procedimiento para imponer las sanciones contempladas en este artículo. 2. Los criterios para determinar la tasación de la multa en el caso de los numerales 1, 2 y 3 de este artículo. <p>Artículo 10. Reglamentación. Dentro de los seis (6) meses siguientes al inicio de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través de las entidades competentes de acuerdo con sus funciones, deberá expedir la reglamentación detallada y necesaria para su implementación y cumplimiento.</p>	<p>Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p> <div style="text-align: center;">  <p>JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL SENADOR DE LA REPÚBLICA</p> </div> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>16</u> del mes <u>Octubre</u> del año <u>2024</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>288</u> Acto Legislativo Nº. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>HS: Julia Alberta Elías Vidal</u></p> <hr/> <p style="text-align: center;">SECRETARIO GENERAL</p>

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETIVO Y SÍNTESIS DE LA INICIATIVA

En general, el proyecto de ley de "Cemento para el Desarrollo" se presenta como una iniciativa con el potencial de generar beneficios importantes para el país, tanto en términos de reducción de costos en obras públicas como de impulso al desarrollo económico y social.

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo principal crear y regular una nueva categoría de cemento denominado "Cemento para el Desarrollo", destinado exclusivamente a ser utilizado como insumo en la construcción de obras públicas. Con esto se busca reducir los costos de dichas obras, optimizar el uso de los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura en beneficio de las comunidades en los que se ejecutan tales proyectos.

El "Cemento para el Desarrollo" estaría constituido por el veinte por ciento (20%) del cemento producido en el país, manteniendo los mismos estándares y calidad del cemento común u ordinario. Sin embargo, se vendería al consumidor final a un precio inferior, ajustado para no generar pérdidas a las cementeras, pero con una significativa reducción en el margen de ganancia; incentivando, así, su uso en obras públicas y haciéndolo más asequible.

Al reducir los costos de construcción de obras públicas, se podrán optimizar los recursos disponibles, permitiendo que se ejecuten más proyectos con el mismo presupuesto. Esto es especialmente relevante en un contexto donde la eficiencia en el uso de los recursos contribuye de mejor manera al desarrollo y el bienestar social.

Al establecer parámetros claros para la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo", se asegura que el producto llegue efectivamente a los proyectos de infraestructura pública. Además, se fortalece la vigilancia y el control sobre la calidad del cemento y su uso exclusivo en obras públicas, garantizando así que los beneficios esperados se materialicen de manera efectiva.

Finalmente, cabe destacar que esta iniciativa fomenta una mayor responsabilidad social por parte de las cementeras, al requerirles que contribuyan al desarrollo del país mediante la producción y venta de cemento a un precio más bajo para obras a cargo del Estado. Esto no solo mejora la imagen de estas empresas, sino que también contribuye al desarrollo económico y social de las comunidades donde se llevan a cabo los proyectos de infraestructura.

2. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República contiene un total de once artículos:

El **ARTÍCULO 1** establece el objeto de la ley, que es la creación y regulación de una nueva categoría de cemento destinada a la construcción de obras públicas: el "Cemento para el Desarrollo".

Este artículo sienta las bases para reducir los costos de dichas obras, optimizar los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura de interés social y económico. Se especifica que el propósito de la ley es reducir los costos de las obras públicas a través de la creación del "Cemento para el Desarrollo"; la cual se encuentra consagrada en el artículo 2 del proyecto.

Se señala que el "Cemento para el Desarrollo" estará regulado en términos de producción, precio, destinación y control: Cómo se verá más adelante, la producción se regula en los artículos 3 y 4; el precio en los artículos 5 y 6, la destinación en el artículo 7 y el control en los artículos 8 y 9.

En el **ARTÍCULO 2** se crea el "Cemento para el Desarrollo". Se explica que es una categoría especial de cemento con las siguientes características:

- Está destinada exclusivamente a ser utilizada como insumo en la construcción de obras públicas.
- Debe representar el 20% del total del cemento producido en el país.
- Debe elaborarse con los mismos estándares y la misma calidad del cemento común u ordinario.
- Se debe ofrecer por los productores en el mercado a un precio inferior, respecto del cemento común u ordinario.

Este artículo tiene un **PARÁGRAFO** en el que se aclara que cuando en la ley se hace referencia al cemento común u ordinario, se refiere al cemento que no es "Cemento para el Desarrollo".

Es decir, el "Cemento para el Desarrollo" no se trata de un tipo especial de cemento; es el mismo cemento que producen las cementeras. El punto es que del cemento que produce cada una de las cementeras, el 20% debe destinarse exclusivamente para obras públicas y venderse más barato, en atención al beneficio social que se obtiene por su utilización.

En los artículos subsiguientes se desarrollan cada uno de los aspectos enunciados: La destinación para obras públicas, el porcentaje mínimo que debe representar la producción de "Cemento para el Desarrollo" en cada cementera productora, su calidad y el precio inferior en relación con el cemento común u ordinario.

El **ARTÍCULO 3** regula la producción del "Cemento para el Desarrollo". Se abordan aquí tres aspectos de la producción:

- Los sujetos obligados a la producción del "Cemento para el Desarrollo".
- La calidad con la que se debe producir el "Cemento para el Desarrollo".
- Cuánto "Cemento para el Desarrollo" deben producir los sujetos obligados.

En cuanto a los sujetos obligados a la producción del "Cemento para el Desarrollo", el artículo establece que todas las cementeras, ya sean nacionales o extranjeras, ubicadas en el territorio nacional, estarán obligadas a su producción. De esta manera, se incluye a todas las cementeras con producción en cualquier parte del país, sin importar su origen, asegurando que siempre que se produzca cemento en Colombia, una parte se destine a conformar el inventario de "Cemento para el Desarrollo" disponible.

Sobre la calidad del "Cemento para el Desarrollo", se indica que su producción se debe hacer cumpliendo los mismos requisitos, parámetros y estándares de calidad previstos en las normas pertinentes para la producción del cemento común u ordinario. Esto quiere decir que el "Cemento para el Desarrollo", pese a ser un cemento que tendrá que venderse con un menor margen de ganancia, no puede ser un cemento de inferior calidad. Como se sostuvo previamente, la idea no es que se fabrique un tipo diferente de cemento, sino que de la producción de cada cementera se destine un porcentaje para ser "Cemento para el Desarrollo".

La pregunta, entonces, es: ¿cuál es el porcentaje de la producción que las cementeras deben destinar para el "Cemento para el Desarrollo"? La respuesta se introduce en este artículo, estableciendo que el "Cemento para el Desarrollo" deberá corresponder al veinte por ciento (20%) del total del cemento que fabrique cada cementera.

Para determinar la cantidad específica que en cada caso corresponderá al veinte por ciento (20%) de la producción, se señala que cada fabricante deberá reportar sus índices de producción a la Superintendencia de Industria y Comercio, y a partir de ese dato, deberá liquidar el veinte por ciento (20%) correspondiente. Se especifica que la reglamentación que el Gobierno haga de la ley deberá incluir la normativa sobre este reporte.

Para poder hacerse una idea de cuánto "Cemento para el Desarrollo" estaría disponible aplicando el porcentaje contemplado en el proyecto de ley, se puede tomar como

referencia la estadística de producción de cemento gris para el año 2023, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE:

ANO	MES	TONELADAS PRODUCCIDAS	ESTIMADO DE TONELADAS DE CEMENTO PARA EL DESARROLLO
2023	Ene	939.371	186.074,20
	Feb	1.057.742	211.548,40
	Mar	1.162.546	232.509,20
	Abr	987.451	197.490,20
	May	1.126.139	225.227,80
	Jun	1.033.032	206.606,40
	Jul	1.051.542	210.308,40
	Ago	1.103.018	220.603,60
	Sep	1.131.366	226.273,20
	Oct	1.113.742	222.748,40
	Nov	1.103.167	220.633,40
	Dic	1.093.587	218.717,40
TOTAL		12.893.703	2.578.740,60

En este ejemplo, de las 12.893.703 toneladas de cemento gris que se fabricaron en 2023, más de dos millones y medio de toneladas habrían sido "Cemento para el Desarrollo", destinadas a obras públicas. Esto habría resultado en una reducción del costo de dichas obras, generando un beneficio general al optimizar los recursos públicos disponibles para su financiación, permitiendo así la realización de un mayor número de obras o, en su defecto, la destinación de los recursos remanentes a otros rubros de inversión social.

El **ARTÍCULO 4** del proyecto establece una exigencia específica para el empaque del "Cemento para el Desarrollo". Indica que el empaque debe llevar impresa de manera visible, clara, permanente y fácilmente identificable la denominación "Cemento para el Desarrollo". El objetivo de esta disposición es garantizar que se pueda identificar fácilmente este producto en el mercado, evitando confusiones y facilitando el control sobre su producción, comercialización y destinación.

Vale la pena poner de presente aquí que, al establecer esta obligación en el empaque, tácitamente se impide la venta a granel del "Cemento para el Desarrollo"; la cual dificultaría considerablemente la trazabilidad requerida para hacer cumplir la ley en los términos que se plantean en la iniciativa. Al exigir un etiquetado específico en el empaque, se facilita el seguimiento del producto desde su origen hasta su destino final. Esto permite un control más riguroso de la calidad y de la correcta destinación de este cemento.

¹ Información disponible en internet: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/estadisticas-de-cemento-gris>

Este artículo también tiene un **PARÁGRAFO** en el que se indica que las características, especificaciones técnicas y diseño del empaque que identificará al "Cemento para el Desarrollo" deberán estar contenidas en la reglamentación que el Gobierno Nacional haga de la ley, conforme al artículo 10 del proyecto.

El **ARTÍCULO 5** regula, específicamente, lo atinente al precio del "Cemento para el Desarrollo". Como se dispuso con antelación; concretamente en los artículos 1 y 2 de este proyecto de ley, el objetivo principal del "Cemento para el Desarrollo" es reducir los costos de las obras públicas al disponer de un cemento en el mercado que pueda ser adquirido a un menor valor que el del cemento común u ordinario. Así pues, en este artículo se dispone que el precio de venta del "Cemento para el Desarrollo", en las operaciones que las cementeras productoras o fabricantes hagan directamente con los consumidores finales o con terceros comercializadores o distribuidores, debe cumplir con cuatro parámetros (que obedecen a los cuatro numerales del artículo):

- **El precio lo fija la cementera productora o fabricante:** La regulación del precio del "Cemento para el Desarrollo" no establece un valor específico o fijo que deba ser aplicado por las cementeras en el momento de su venta. Sino que, manteniendo las condiciones de competencia propias del mercado, el precio lo determina el propio fabricante, quien, además de tener en cuenta los criterios que considere necesarios para definir los precios a los que venderá sus productos, deberá cumplir con los restantes parámetros que se enuncian en este artículo.
- **El precio se establece de tal manera que no obligue a las cementeras a incurrir en pérdidas económicas derivadas de la venta a precios por debajo de los costos de producción:** El precio se establece de manera que las cementeras no deban vender el "Cemento para el Desarrollo" a pérdidas. Por lo tanto, el precio nunca podrá ser inferior a los costos de producción. Esta regulación no busca afectar la viabilidad financiera de las cementeras o llegar a ser confiscatoria, sino que, como se verá en detalle al referirnos al último criterio contenido en el artículo, limita razonablemente el margen de ganancia, en consideración al interés general y al beneficio social pretendido.
- **En todo caso, el precio debe ser inferior al del cemento común u ordinario:** El precio del "Cemento para el Desarrollo", aunque fijado por la cementera, siempre será inferior al del cemento común u ordinario. Esta diferencia de precio garantiza que se cumpla el objetivo principal de esta categoría especial de cemento: ofrecer un insumo más económico para la construcción de obras públicas, sin comprometer la calidad. De esta manera, se reduce el costo total de las obras, permitiendo destinar más recursos a otros proyectos.
- **El menor valor del "Cemento para el Desarrollo" provendrá de una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen bruto de ganancia de la cementera, respecto del cemento común u ordinario:** El precio establecido por la

cementera productora para el "Cemento para el Desarrollo" se debe fijar teniendo en cuenta el margen bruto de ganancia que tiene respecto del cemento común u ordinario. Téngase en cuenta que el margen bruto de ganancia representa la diferencia entre el costo de producción de un producto (en este caso, el cemento) y el precio al que se vende; es decir, es el beneficio que obtiene la empresa por cada unidad vendida. Para el caso del "Cemento para el Desarrollo" la empresa cementera tendrá que disminuir, como mínimo, la mitad de su ganancia habitual por cada unidad de cemento destinada a esta categoría.

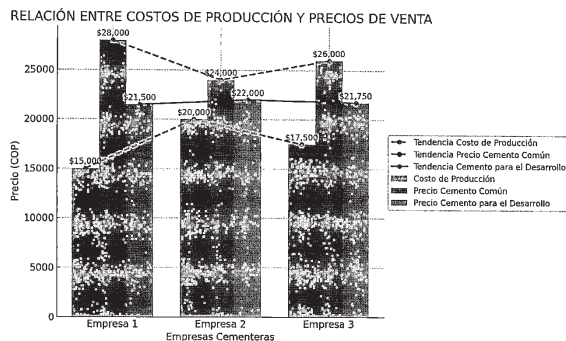
Para explicar mejor esta idea, se plantea a continuación un ejemplo, con valores hipotéticos, en el que se puede ver cuál sería la forma en la que se fijaría el precio del "Cemento para el Desarrollo". Se usará como referencia tres empresas: La empresa 1, que tiene costos de producción bajos y margen bruto de ganancia alto; la empresa 2, que tiene costos de producción altos y margen bruto de ganancia bajo; y, finalmente, la empresa 3, que tiene costos de producción y margen bruto de ganancia medios.

CEMENTERA	COSTO DE PRODUCCIÓN (50 KILOS)	PRECIO DE VENTA CEMENTO	MARGEN BRUTO DE GANANCIA	% MARGEN DE GANANCIA
Empresa 1	\$15.000	\$28.000	\$13.000	86,67 %
Empresa 2	\$20.000	\$24.000	\$4.000	20,00 %
Empresa 3	\$17.500	\$26.000	\$8.500	48,57 %

Para fijar el precio del "Cemento para el Desarrollo" cada una de las cementeras debe reducir al menos en el 50% su margen bruto de ganancia así:

CEMENTERA	PRECIO DE VENTA CEMENTO	MARGEN BRUTO DE GANANCIA	% MARGEN DE GANANCIA	REDUCCIÓN DEL 50% DEL MARGEN BRUTO DE GANANCIA	PRECIO DE VENTA CEMENTO PARA EL "DESARROLLO"	% DESCUENTO "CEMENTO PARA EL DESARROLLO"
Empresa 1	\$28.000	\$13.000	86,67%	-\$6.500	\$21.500	23,21%
Empresa 2	\$24.000	\$4.000	20,00%	-\$2.000	\$22.000	8,33%
Empresa 3	\$26.000	\$8.500	48,57%	-\$4.250	\$21.750	16,35%

Con el fin de ilustrar de manera más clara la relación entre los costos de producción y los precios de venta del cemento, tanto en su modalidad común como en la categoría "Cemento para el Desarrollo", a continuación, se presenta una gráfica comparativa:

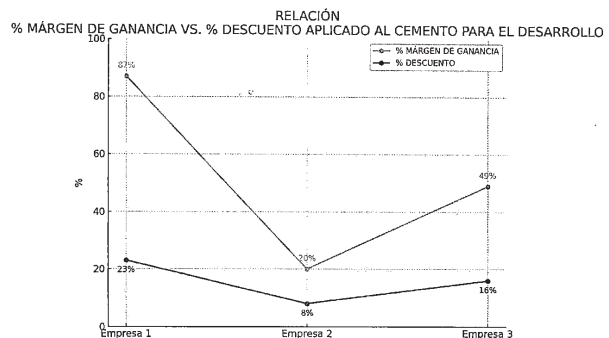


La gráfica que acompaña este análisis ilustra la relación entre los costos de producción y los precios de venta del cemento.

En primer lugar, destaca la disparidad en los costos de producción y en los precios del cemento común entre las distintas empresas cementeras. Estas diferencias son significativas y muestran cómo los costos de producción y los precios de venta del cemento común varían considerablemente entre una empresa y otra.

No obstante, el aspecto más relevante es la tendencia hacia la estabilización que se refleja en los precios del "Cemento para el Desarrollo". Gracias a la fórmula planteada en este proyecto de ley, que establece una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen de ganancia en comparación con el cemento común, el precio del "Cemento para el Desarrollo" se muestra más uniforme y estable entre las diferentes empresas, independientemente de la disparidad en las otras variables.

Ahora, se presenta una gráfica que ilustra la relación entre el porcentaje de margen de ganancia de las empresas cementeras y el porcentaje de descuento que deben aplicar al "Cemento para el Desarrollo", conforme a lo dispuesto en este proyecto de ley. Esta visualización permite destacar cómo, a medida que el margen de ganancia de una empresa es mayor, el descuento aplicado al precio del "Cemento para el Desarrollo" también aumenta, reflejando el principio de proporcionalidad que se busca implementar.



La gráfica muestra claramente la relación directamente proporcional entre el margen de ganancia de las empresas cementeras y el descuento que deben aplicar al "Cemento para el Desarrollo". Como puede observarse, las empresas que obtienen un mayor margen de ganancia en la venta de cemento común son las que, en virtud de la fórmula propuesta, deben aplicar un mayor descuento al "Cemento para el Desarrollo". Este enfoque garantiza que el esfuerzo por reducir costos recaiga de manera proporcional sobre aquellas empresas que tienen una mayor capacidad para hacerlo, bajo la premisa de que "el que más gana, más descuento hace", promoviendo así una mayor equidad en el mercado y favoreciendo el uso eficiente de los recursos públicos en la construcción de obras.

Continuando con la explicación del articulado del proyecto, el artículo 5 tiene un **PARÁGRAFO** que establece la obligación de las empresas cementeras de suministrar información detallada sobre sus costos de producción y márgenes de ganancia a la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta disposición es fundamental para asegurar que la Superintendencia cuente con los insumos necesarios para ejercer adecuadamente sus funciones de inspección, vigilancia y control, garantizando que las empresas cumplan con lo dispuesto en esta ley.

La información deberá presentarse con la periodicidad, forma y detalle que determine el Gobierno Nacional en la reglamentación correspondiente, lo que otorga flexibilidad para

<p>adaptar los requerimientos a las condiciones específicas del mercado y a las necesidades de supervisión.</p> <p>Además, se hace un énfasis importante en la confidencialidad de la información suministrada, lo que busca proteger los intereses comerciales de las cementeras, asegurando que dicha información solo se utilice para los fines previstos en la ley. Esto brinda garantías tanto a las empresas, respecto a la protección de su información sensible, como al Estado, en cuanto a su capacidad de supervisar el cumplimiento de los descuentos aplicados al "Cemento para el Desarrollo".</p> <p>El ARTÍCULO 6 del proyecto de ley reconoce que la venta de cemento no siempre es realizada directamente por las cementeras al consumidor final, sino que en muchas ocasiones intervienen terceros distribuidores o comercializadores. Estos intermediarios pueden incluir costos adicionales relacionados con su labor, como el transporte y su margen de ganancia. No obstante, el artículo garantiza que el precio del "Cemento para el Desarrollo" al consumidor final siempre sea inferior al del cemento común u ordinario, en la misma proporción que aplique la cementera productora.</p> <p>Esta disposición asegura que, aunque los distribuidores puedan incluir sus márgenes de ganancia y otros costos operativos, el precio final del "Cemento para el Desarrollo" no se verá afectado en cuanto al descuento aplicado. De esta forma, se protege el objetivo principal de la ley: ofrecer un insumo más económico para las obras públicas, independientemente de los costos asociados a la distribución.</p> <p>Así, el margen de ganancia del intermediario se mantiene, pero sin alterar la proporcionalidad del descuento que debe recibir el consumidor final respecto al cemento común. Este equilibrio busca mantener la participación de los distribuidores sin que ello perjudique el beneficio económico que esperan obtener o el menor precio del "Cemento para el Desarrollo" destinado a los proyectos de infraestructura pública.</p> <p>El ARTÍCULO 7 del proyecto de ley establece de manera clara que el "Cemento para el Desarrollo" tendrá un destino y uso exclusivo: será utilizado únicamente en obras públicas dentro del territorio nacional. Esta disposición asegura que los beneficios económicos derivados de este insumo lleguen directamente a los proyectos de infraestructura, buscando que se logre un mayor impacto social y evita de manera expresa que el "Cemento para el Desarrollo" se exporte.</p> <p>Para garantizar el control sobre este uso exclusivo, el artículo prevé un mecanismo mediante el cual la entidad o autoridad responsable de la obra pública debe emitir un certificado que autorice la adquisición del "Cemento para el Desarrollo" por parte del consumidor final. Este certificado será un requisito obligatorio para poder efectuar la</p>	<p>compra y deberá detallar la cantidad exacta de cemento autorizado, lo que permite llevar un control sobre su destinación y evitar desvíos en su uso.</p> <p>El PARÁGRAFO conduce a la aplicación de sanciones severas para quienes expidan estos certificados de manera fraudulenta, es decir, aquellos que emitan la certificación con información falsa o con el fin de eludir el cumplimiento de la destinación específica del "Cemento para el Desarrollo". Este tipo de conducta se considera una falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la responsabilidad penal a la que pueda dar lugar. De esta forma, se refuerza la responsabilidad de las entidades y se promueve la transparencia en el uso del "Cemento para el Desarrollo", asegurando que cumpla su función de reducir costos en proyectos públicos y promover el bienestar general.</p> <p>El ARTÍCULO 8 del proyecto de ley establece un marco claro para el control sobre la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo", con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de la ley y que los beneficios económicos lleguen a los proyectos de infraestructura pública.</p> <p>Este artículo se organiza en dos partes: un primer numeral que define la responsabilidad de la Superintendencia de Industria y Comercio como la autoridad competente para ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de la ley; y un segundo numeral que señala los mecanismos de monitoreo y verificación que deben ser incluidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.</p> <p>El segundo numeral, a su vez, está estructurado en cinco literales que detallan los aspectos clave a controlar:</p> <p>El literal a) versa sobre la producción: Mecanismos para constatar que el "Cemento para el Desarrollo" represente el veinte por ciento (20%) del total de la producción de cada cementera, como lo exige la ley.</p> <p>El literal b) versa sobre la calidad: Mecanismos para verificar que el "Cemento para el Desarrollo" mantenga los mismos estándares de calidad que el cemento común u ordinario, garantizando que el precio reducido no afecte su integridad como insumo de construcción.</p> <p>El literal c) versa sobre el empaque: Mecanismos para controlar que el empaque del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con lo dispuesto en el artículo 4 de la ley y en la reglamentación correspondiente, asegurando que el producto pueda ser identificado de manera adecuada.</p>
<p>El literal d) versa sobre el precio: Mecanismos para asegurar que el precio del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6, garantizando que el descuento aplicado por las cementeras se mantenga durante toda la cadena de comercialización.</p> <p>El literal e) versa sobre la destinación: Mecanismos para verificar que el "Cemento para el Desarrollo" sea utilizado exclusivamente como insumo para la construcción de obras públicas, garantizando que los beneficios económicos derivados de su menor valor en el mercado se apliquen en proyectos de infraestructura de interés general.</p> <p>El ARTÍCULO 9 del proyecto de ley define el régimen sancionatorio para las empresas y actores involucrados en la producción y comercialización del "Cemento para el Desarrollo" que incumplan lo dispuesto en la ley. A través de sanciones claras y específicas, este artículo busca asegurar el cumplimiento de las normas y garantizar que el "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los estándares y objetivos previstos en el proyecto.</p> <p>El artículo establece diferentes tipos de sanciones según la naturaleza del incumplimiento. Las sanciones son impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio y están organizadas de manera que se castigue la reincidencia de manera más severa, así como las acciones que tienen un mayor impacto en el incumplimiento de la ley.</p> <p>El régimen sancionatorio está estructurado en cinco numerales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incumplimiento en la producción: Si una cementera no cumple con el porcentaje de producción del "Cemento para el Desarrollo" (20% del total), se impondrán las siguientes sanciones: <ul style="list-style-type: none"> • Primera vez: Multa hasta por mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). • Reincidencia: Cierre temporal de la empresa hasta por un término de cuatro (4) meses. <p>Esta medida asegura que las cementeras cumplan con su obligación de destinar el porcentaje estipulado de producción, imponiendo una sanción financiera que en caso de reincidencia se agrava con el cierre temporal de la empresa.</p> 2. Incumplimiento en la calidad: Si la calidad del "Cemento para el Desarrollo" es inferior a la del cemento común u ordinario, se impondrán las siguientes sanciones: <ul style="list-style-type: none"> • Primera vez: Multa hasta por mil (1.000) smlmv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reincidencia: Cierre temporal de la empresa hasta por un término de cuatro (4) meses. <p>Estas sanciones refuerzan la necesidad de mantener los estándares de calidad.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Incumplimiento en el empaque: Si el empaque del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con lo dispuesto en el artículo 4 y en la reglamentación correspondiente, se impondrá una multa de hasta quinientos (500) smlmv. <p>El correcto empaque es clave para identificar y controlar el uso del cemento. Esta sanción busca asegurar que no haya confusión entre el cemento común y el "Cemento para el Desarrollo".</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Incumplimiento en el precio: Si el precio del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con los parámetros de descuento establecidos en los artículos 5 y 6, ya sea por parte de la cementera productora o de un tercero distribuidor, se impondrá una multa equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" vendido a un precio irregular. <p>Esta sanción económica severa garantiza que los descuentos aplicados en el precio del cemento sean respetados.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Incumplimiento en la destinación y certificación: Si el "Cemento para el Desarrollo" se vende sin la certificación requerida (artículo 7) o con el conocimiento de que no será utilizado en obras públicas, tanto la cementera productora como el distribuidor, según sea el caso, será sancionado con una multa equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado del cemento vendido en estas condiciones. Además, el comprador que adquiera el cemento sin la certificación o con conocimiento de su destinación indebida también será sancionado. <p>Esta disposición asegura que el "Cemento para el Desarrollo" sea utilizado exclusivamente en obras públicas, como lo estipula la ley, y protege el uso correcto de los recursos públicos.</p> <p>El PARÁGRAFO del Artículo 9 otorga al Gobierno Nacional la facultad para establecer aspectos adicionales relacionados con la imposición de sanciones, en caso de que sea necesario. A través de la reglamentación que el Gobierno expida, se podrán definir dos elementos:</p>

<p>1. Reglas especiales para el procedimiento sancionatorio: El Gobierno tendrá la posibilidad de establecer normas adicionales que regulen el procedimiento para imponer las sanciones estipuladas en el artículo. Esto incluye la capacidad de ajustar el proceso sancionatorio a las circunstancias particulares de los actores involucrados, asegurando que las sanciones se apliquen de manera adecuada y proporcional.</p> <p>2. Criterios para la tasación de las multas: En el caso de los numerales 1, 2 y 3, que regulan las sanciones por incumplimiento en la producción, calidad y empaque del "Cemento para el Desarrollo", el Gobierno podrá definir criterios específicos para determinar el valor de las multas. Estos criterios permitirán una mayor precisión en la imposición de sanciones, tomando en cuenta factores como la magnitud del incumplimiento, el impacto en el mercado o la reincidencia de la infracción.</p> <p>El ARTÍCULO 10 otorga un término de seis meses para que el Gobierno Nacional, a través de las entidades competentes de acuerdo con sus funciones, expida la reglamentación necesaria para la implementación y cumplimiento de la ley.</p> <p>Finalmente, el ARTÍCULO 11 corresponde a la vigencia, la cual inicia con la promulgación de la ley.</p> <p>3. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:</p> <p>ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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 al 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 Congreso pueda encontrar.</p> <p>Por su parte, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:</p> <p>ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) <Literal INEXEQUIBLE></p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p> <p>PARÁGRAFO 10. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>PARÁGRAFO 20. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.</p> <p>PARÁGRAFO 30. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.</p>
<p>Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:</p> <p>No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.</p> <p>Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.</p> <p>4. IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:</p> <p>ARTÍCULO 70. 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutoria por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.</p>	<p>Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:</p> <p>35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.</p> <p>Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</p> <p>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.</p> <p>Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.</p> <p>36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.</p> <p>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear</p>

barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que el proyecto será remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre éste y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales.

En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que los gastos que podrían causarse no implican erogaciones del erario adicionales, sino que corresponderán a los recursos que ya estén disponibles y puedan ser destinados para el propósito correspondiente.

Atentamente,


JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
 SENADOR DE LA REPÚBLICA

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 16 del mes Octubre del año 2024
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 288 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: HO: Julio Alberto Elías Vidal

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
 LEYES

Bogotá D.C., 16 de octubre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.288/24 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA EL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”**”, 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 JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL. 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.

SAÚL CRUZ BONILLA
 Secretario General (E)

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 16 DE 2024

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

EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

CONTENIDO

Gaceta número 1773 - Lunes, 21 de octubre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 286 de 2024 Senado, por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017.....	1
Proyecto de Ley número 288 de 2024 Senado, por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”	11