

# **DEFINICIÓN DE PEQUEÑO PRODUCTOR CAMPESINO Y DE PEQUEÑO PRODUCTOR DE HOJA DE COCA**

## **Nota sobre el proyecto de tratamiento penal diferenciado a productores de cultivos de uso ilícito**

Por Camilo González Posso  
Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz  
INDEPAZ  
Bogotá, 27 de abril de 2018

*Propuesta: Que se considere como pequeña producción cocalera la que tiene en cultivo de coca 5 hectáreas o menos.*

De nuevo se discute la definición de pequeño productor campesino o pequeño productor agropecuario. El debate ha resucitado a propósito del proyecto sobre tratamiento penal diferenciado a productores de cultivos de uso ilícito pero tiene importancia para toda la legislación rural por cuanto establece una categoría de escala de producción aplicable en normas y políticas relacionadas con el campesino y la economía familiar rural. Ese proyecto propone que por encima de 1,78 hectáreas de cultivo de coca se califique como producción industrial y por debajo de esa área se considere pequeña producción. Las implicaciones negativas de esa cifra son muchas por el tratamiento criminalizado a campesinos cocaleros y por la redefinición de lo que significa la Unidad Agrícola Familiar.

Para acercarse al tema conviene partir de las normas vigentes y tener en cuenta que en esta materia en Colombia se ha avanzado relacionado al pequeño productor con un modo de producción y una escala de ingresos equivalente a escala de hectáreas necesarias para la reproducción de la economía familiar en determinada región o zona homogénea. Es importante este primer elemento de identidad con una escala y no con un número.

La pequeña producción campesina en cuanto modo de producción se define por estar garantizada por el trabajo de la familia en el predio que integra trabajadores asalariados ocasionalmente o en forma subordinada. La familia, con diverso reparto de responsabilidades, cumple la función de mano de obra básica y de gerencia para que todos los factores de producción concurren en la generación de los bienes y en su realización como ingresos monetarios o en especie.

La equivalencia de la producción total en ingreso monetario después de descontar los costos debe medirse en dos componentes:

1. La retribución del trabajo familiar y
2. El excedente de capitalización o ingreso adicional al consumo familiar que se necesita para la compra de insumos y otros gastos inherentes a la continuidad y ampliación del ciclo productivo.

En los costos intermedios y de producción se incluyen la compra de materia primas, pagos salariales cuando se necesitan, pago de créditos, impuestos, arriendos, cuotas por herramientas y equipos.

Es una fórmula simple que esta inequívocamente establecida en las normas agrarias vigentes en Colombia:

$INf = Qt - Cp$  (Ingreso Neto Familiar = Valor de la producción total – Costos de producción )

$INf = Sf + Ecp$  (Ingreso Neto Familiar = equivalente al salario familiar + Excedente para reinvertir)

Antes de pasar al tema de la escala y de mostrar que en las normas vigentes va de 2SMLV a 8SMLV conviene relacionar al pequeño productor con las normas que definen la UNIDAD AGRICOLA FAMILIAR (UAF) como base y no como techo.

En lo relativo a la UAF no debe olvidarse que existen equivalencias establecidas por la autoridad competente y que es una falsificación decir que es igual a ingreso de dos salarios mínimos legales vigentes (2SMLV) y peor aún decir que ese es el umbral alto.

### *LO QUE DICEN LAS NORMAS VIGENTES*

Para buscar un consenso en este tema conviene partir de las normas:

#### 1. Ley 135 de 1961:

UAF: “la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera, según el caso, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de la mano de obra extraña al núcleo familiar”.

#### 2. Ley 160 de 1994 en su artículo 38:

UAF: “...empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.

#### 3. Incoder, 2009, Acuerdo 202<sup>1</sup>,

**por el cual se adoptan criterios metodológicos para determinar las extensiones máximas y mínimas de baldíos adjudicables en Unidades Agrícolas Familiares por zonas relativamente homogéneas.**

Unidad Agrícola Familiar (UAF): (...) “La Unidad Agrícola Familiar (UAF) no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere”.

---

<sup>1</sup> Incoder, 2009, Acuerdo 202, por el cual se adoptan criterios metodológicos para determinar las extensiones máximas y mínimas de baldíos adjudicables en Unidades Agrícolas Familiares por zonas relativamente homogéneas. Consultado en [https://www.redjurista.com/Document.aspx?ajcode=a\\_incoder\\_0202\\_2009#/](https://www.redjurista.com/Document.aspx?ajcode=a_incoder_0202_2009#/)

“Excedente Capitalizable: El excedente capitalizable se refiere a los recursos económicos que, luego de la deducción de los costos de producción (incluida la remuneración de la mano de obra familiar), impuestos, costos de transacción y demás costos asociados al proceso productivo agrícola, pecuario, acuícola y/o forestal de una explotación, pueden llegar a ser ahorrados, y, o reinvertidos, en términos de activos productivos, nuevas tecnologías, capacitación u otras posibles inversiones que coadyuven a la formación o incremento del patrimonio familiar. Para efectos del cálculo de la Unidad Agrícola Familiar para titulación de baldíos, el excedente capitalizable es el equivalente mínimo a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes”.

“Remuneración de la mano de obra familiar: Es la contraprestación que un trabajador recibe en dinero o en especie, por la utilización de su mano de obra en actividades agrícolas, pecuarias, piscícolas y/o forestales, en un predio rural, la cual produce frutos económicos o en servicios. Para efectos del cálculo de la Unidad Agrícola Familiar para titulación de baldíos, es la contraprestación equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes”.

No cabe la menor duda de la equivalencia de la UAF en sus dos componentes que en 2009 suman 4 smlv y en revisiones posteriores se estiman por encima de esa cifra.

El reducir arbitrariamente la equivalencia de la UAF a ingresos netos de 2smvlv tiene implicaciones muy graves en política rural pues cambia totalmente los parámetros de la propiedad rural, definiciones catastrales y del impuesto predial y lleva a asignaciones de títulos de propiedad que significan el empobrecimiento de las familias campesinas.

### *PEQUEÑA PRODUCCIÓN ES TAMBIÉN UNA ESCALA*

La pequeña producción también se ha definido como una escala de uso o propiedad de la tierra asociada a la Unidad Agrícola Familiar y sus equivalencias en ingresos. Estas categorías distinguen el microfundio, la pequeña, media y gran propiedad cuando se mide en UAF y minifundio, pequeña, media y grande propiedad según tamaño de los predios en hectáreas.

Los estudios sobre el tema de la concentración de la tenencia o propiedad de la tierra coinciden en ese enfoque de escalas estableciendo franjas con límites inferiores y superiores. Cuando se utiliza la Unidad Agrícola Familiar como medida se ha utilizado la escala definida en el Censo de Minifundio realizado por el IICA en 1986 sustentado por el estudio de Absalón Machado. Esa metodología se retoma en la investigación realizada por el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio (PPTP) promovido por Acción Social de la Presidencia de la República entre 2005 y 2011. Según la tipología del IICA y el PPTP se tienen las siguientes definiciones<sup>2</sup>:

Microfundio: menor a media Unidad Agrícola Familiar

Pequeña Propiedad: más de 0,5UAF hasta 2 UAF

Mediana Propiedad: más de 2UAF hasta 10 UAF

Gran propiedad: más de 10 UAF.

En ingresos monetarios, siguiendo el Acuerdo 202/2009 del Incoder que es la referencia oficial

---

<sup>2</sup> Acción Social, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2010). Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, PPTP.

vigente en la materia se tiene que:

- ✓ El microfundio y la pequeña propiedad es la UPA hasta 2 UAF equivalente a 8smlv.
- ✓ La pequeña propiedad está en la escala que tiene un mínimo de 2smlv y un máximo de 8smlv.
- ✓ Y se puede afirmar que el promedio de ingresos de la pequeña propiedad es equivalente a 5SMLV según la equivalencia que establece la norma.

### PEQUEÑA PRODUCCIÓN COCALERA

Las recomendaciones de la Misión Nacional sobre política de Drogas y los acuerdos de la Habana están alineados con las posiciones internacionales que avanzan hacia la descriminalización al consumidor y a los pequeños productores de sustancias restringidas o de cultivos de coca, marihuana y amapola. En esa dirección es que se proponen normas como el proyecto de ley en trámite en el Congreso de la República que intentan un tratamiento penal diferencial al pequeño productor y hacen la distinción con el productor industrial y narcotraficante.

Una aproximación adecuada a la definición del pequeño productor cocalero es la que tiene como referencia la escala basada en Unidades Agrícolas Familiares y su equivalencia en ingresos medidos con salarios mínimos legales vigentes.

La primera opción es definir como pequeña producción de coca aquella que le permite a la familia cultivadora obtener entre 2smlv y 8smlv como ingreso neto mensual promedio de la parcela destinada a ese cultivo.

La pregunta que sigue es ¿cuántas hectáreas de cultivo de coca están en la escala de pequeño productor?

Si se toma sólo el área cultivada con coca se puede calcular el límite inferior y el superior que corresponde a pequeña producción teniendo el dato de producción promedio por hectárea de coca en la zona considerada. También se puede tener una línea de referencia considerando el promedio nacional que se establece como media ponderada de varias regiones en donde la productividad es diferente.

En el libro Coca no es cocaína se presentan cálculos para definir la escala de pequeña producción tomando la media nacional de productividad y de ingresos mensuales por hectárea de coca sembrada que presentan los estudios de la Policía Nacional y los informes de ONUDC. Según esos estudios y entrevistas en varias regiones se tienen los siguientes valores unitarios:

<b>Hectáreas de coca en pequeña producción - Colombia 2015 a 2018</b>				
Ingreso por coca en UPAC/ha de coca	2.015	2.016	2.017	2.018
Ingreso total anual UPAC /ha de coca	13.972.432*	14.531.329	15.112.582	15.717.086
Ingreso total mensual UPAC en 1,0 ha de coca*	1.164.369*	1.210.944	1.259.382	1.309.757

Salario Mínimo SMMLV***	644.350	689.455	737.717	781.242
Ingresos con 2smmlv	1.288.700	1.378.910	1.475.434	1.562.484
Ingresos con 8smmlv	5.154.800	5.515.640	5.901.736	6.249.936
Héctareas con cultivo de coca de pequeño productor - límite inferior	1	1	1	1
Héctareas con cultivo de coca de pequeño productor - límite superior	4	5	5	5
Héctareas de coca de pequeño productor estimando \$1.000.000 de ingreso/ha-límite superior**	5	5,5	5,9	6

Fuente: \*Policía Nacional, Coca, deforestación, contaminación y pobreza, 2014. \*\*INDEPAZ. \*\*\*DANE

Con los datos anteriores se puede afirmar que el pequeño productor de coca esta en la franja entre 1 hectárea y 5 hectáreas dependiendo de la productividad de la zona o región considerada. Según UNODC/SIMCI las zonas de menor productividad (Kilos/ha) son la Amazonía y la Sierra Nevada de Santa Marta y las de mayor productividad son Pacífico y Catatumbo. En el libro Coca no es cocaína ni los cocaleros narcotraficantes se toma como base de ingreso neto familiar \$1.000.000 de pesos por hectárea de coca y por ello el límite superior del pequeño productor es 6 hectáreas de coca.<sup>3</sup>

**Esto significa que si se va a utilizar una cifra debe considerarse que el pequeño productor es aquel que tiene cultivos de coca de menos de 5 hectáreas. Los microfundistas con menos de una hectárea en coca se incluyen en la definición para efectos de política pública.**

Otra opción para definir la pequeña producción en ingresos del cultivo de coca es considerando que como mínimo la familia debe tener lo necesario para comprar la canasta familiar básica y una cantidad similar por concepto de excedente de capitalización. Con este supuesto una UAF tiene que reajustarse al área necesaria para tener 3smmlv por remuneración al trabajo familiar y 3smlmv de excedente de capital. Sin embargo esta opción no tiene aún base legal.

### *EL ANÁLISIS DE MINJUSTICIA Y SIMCI/UNODC*

La cifra que se presenta en el proyecto de ley para definir pequeño productor y por defecto productor industrial narcotraficante establece 1,78 ha como lo máximo cultivado como uno de los requisitos para calificar en los beneficios de la nueva ley.

Esa cifra es arbitraria por varias razones:

1. Sin ninguna sustentación entiende que el pequeño productor es aquel que “su propiedad debe ser menor o igual al área de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de la región”. Esto es contrario a las definiciones de las normas vigentes.

<sup>3</sup> González C.(2017). Coca no es cocaína ni los cocaleros narcotraficantes, INDEPAZ. Disponible en [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co)

2. Establece arbitrariamente unos criterios de umbral bajo, medio y alto relacionados con línea de pobreza extrema, línea de pobreza y 2SMLV.
3. Interpreta mal la estimación de la UAF reduciéndola a la equivalencia a la remuneración del trabajo familiar sin considerar el otro componente que se refiere al excedente de capitalización.
4. En los cálculos de costos de producción el estudio contratado por el Minjusticia no incluye costos de capital (intereses, amortización de equipos), impuestos, arrendamiento, ni parte de la remuneración al trabajo familiar.
5. Reduce la pequeña producción a un número promedio nacional en contra de las definiciones consuetudinarias que la entienden como un modo de producción y una escala.

[camilogonzalezposso@gmail.com](mailto:camilogonzalezposso@gmail.com) Bogotá, 27 de abril de 2018.