

Bogotá D.C., 03 de junio de 2022

Honorable Representante

HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ

Comisión Quinta Constitucional Permanente de La Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Ciudad

Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 060 de 2021 de Cámara, Criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia

Honorable Representante Ortiz,

Desde el Consejo Gremial Nacional, organización que agrupa a los 31 gremios más representativos de la economía, trabajamos por la búsqueda del desarrollo social y económico a través de criterios como la promoción de la libertad de empresa, la libertad de mercado y la sostenibilidad fiscal. Así como la protección de la institucionalidad y del Estado Social de Derecho.

A continuación, de forma respetuosa nos permitimos compartir nuestras consideraciones frente al proyecto de ley No. 060 de 2021 de Cámara *“Por medio del cual se establecen criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia, mediante la creación de la mesa nacional de suelos y se dictan otras disposiciones”*.

1. Viabilidad constitucional del articulado, competencias constitucionales.

La iniciativa en cuestión tiene por objeto establecer los criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos mediante la creación de la Mesa Nacional de Suelos, indicando que esta será un órgano consultivo que deberá fomentar y diseñar planes y prácticas de forma estratégica según el tipo de suelo, uso y región.

Frente a estas competencias reglamentarias en materia de definición de uso del suelo¹ es pertinente señalar que, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, corresponde a los concejos municipales reglamentar el uso del suelo en los términos que fije la Ley. Es así como los entes territoriales, en el ejercicio de sus facultades, están habilitados para establecer en el ordenamiento de su territorio, el uso adecuado del suelo y la protección de su patrimonio cultural y ecológico.

En este sentido, el articulado propuesto desconoce las competencias de los concejos municipales y la naturaleza de los planes de ordenamiento territorial, que es precisamente *“el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal: y se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”*.

Aunado a lo anterior, la propuesta de asignar funciones reglamentarias del uso del suelo a la Mesa de Suelos

¹ Artículo 2 de la ponencia para primer debate del proyecto de ley 060 de 2021 de Cámara

² Artículo 9, Ley 388 de 1997,

omite los principios establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política, el cual establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Así mismo, modificar estas competencias constitucionales, deslegitima el principio de autonomía de los entes territoriales como de las autoridades ambientales en su función de mantener caracterizado el recurso suelo, toda vez que, estas funciones dependerán de las decisiones o planes estratégicos que proponga la Mesa Nacional de Suelos.

2. Pertinencia y justificación de la propuesta normativa.

Frente a la creación de la Mesa Nacional de Suelos debe advertirse que no se evidencia dentro de la exposición de motivos la justificación concreta sobre la necesidad de crear una Mesa Nacional y por qué se considera que tal instancia sería conveniente para resolver los problemas de deterioro del suelo en Colombia.

En este sentido, antes de considerar la creación de nuevos órganos consultivos, valdría la pena analizar cuál ha sido el resultado obtenido en la implementación de políticas públicas similares, y estudiar si su creación e implementación generará los resultados esperados. Toda vez que, en la práctica, la creación de otro órgano consultivo generaría una serie de conceptos sin carácter vinculante y que no tendrían ningún peso en la solución del verdadero problema, que es el ordenamiento en el territorio.

Un ejemplo claro de esto es lo que ocurre con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA; que en el marco de sus funciones define un mapa del país con vocación para la actividad agropecuaria. Aun así, sus conceptos no generan ningún efecto en materia de ordenamiento del territorio debido a que no tienen carácter vinculante para los municipios.

Considerando los resultados de la UPRA, se debe señalar que el proyecto de ley tampoco genera criterios relevantes para el ordenamiento del territorio, debido a que estos no podrían plantearse a través de una Mesa como la que se pretende crear. Ya que, como se reconoce en el anterior título, el ordenamiento constitucional es claro al determinar que son los municipios los que tienen estas competencias.

A su vez, es relevante señalar que Colombia cuenta con herramientas legislativas respecto al ordenamiento territorial, y no se considera necesario o pertinente la creación de un espacio adicional para la concertación o articulación de políticas entre las entidades. De hecho, en Colombia ya existe una Política para la Gestión Sostenible del Suelo desde el año 2016, la cual contempló la creación del comité interinstitucional para el seguimiento y evaluación de la iniciativa. Esta política no es mencionada dentro de la exposición de motivos, razón por la cual se considera importante poder verificar la pertinencia de las nuevas mesas que propone el proyecto de ley.

De igual manera, mediante la Ley 388 de 1997 se señala que las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones con el objeto de asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal.

Frente a las anteriores afirmaciones, se es enfático en que la normatividad en materia de estudios y planes de manejo ambiental ya incluye obligaciones puntuales relacionadas con el manejo del impacto de los proyectos sobre el suelo, con la concertación interinstitucional y que ya existen diferentes mecanismos legales que buscan compensar los impactos no mitigables que se generan por el cambio de uso del suelo, el uso directo del agua o por el desarrollo que un proyecto, obra o actividad le genera a los ecosistemas.

Por último, una forma de contribuir a resolver muchas de las problemáticas enunciadas en la ponencia, es avanzar en la seguridad jurídica de la propiedad rural y urbana, para establecer un régimen de propiedad y uso del suelo basado en información precisa y completa que se debe materializar a través del Catastro Multipropósito, previendo un régimen de transición y la asignación de recursos suficientes para su implementación. También, se propone incentivar el desarrollo de Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), mediante el cual se podría fortalecer la identificación del estado y la presión que puede estar sufriendo el recurso suelo en los diferentes territorios.

3. Otros aspectos para considerar

En caso de dar trámite a esta iniciativa que desconoce mandatos orgánicos de constitucionalidad, se propone analizar los siguientes puntos:

- i. En el artículo 3 se señala quienes serán los integrantes de la Mesa Nacional de Suelos, llamando la atención que dentro de la conformación de esta mesa no estén representantes del sector productivo ni de las entidades territoriales que son, en este último caso, las instituciones que desarrollan los planes de ordenamiento territorial (POT) o en algunos casos los Planes básicos de Ordenamiento territorial (PBOT); y que fomentan la caracterización y estado actual del recurso en su territorio.
- ii. En los artículos 5 y 6 se asigna otras facultades constitucionales propias de las autoridades ambientales y de la rama judicial a los comités que propone crear la iniciativa, entregando facultades en materia de planificación ambiental y de solución de conflictos.
- iii. En el artículo 9 se menciona que las obras de infraestructura de minería y las grandes agroindustrias, deberán incluir en sus estudios y planes de manejo ambiental diagnósticos iniciales y de afectación por la pérdida de unidades de suelo. Sin embargo, dicha responsabilidad ya se encuentra establecida en los procesos de adjudicación de licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento y a planes de manejo ambiental.
- iv. En el artículo 10 se crea una compensación que, de un lado, no guarda unidad de materia con el objeto del proyecto de ley, y de otro, desconoce lo dispuesto por el Ministerio de Ambiente en la materia de diagnósticos iniciales y de afectación por la pérdida de unidades de suelo en metros cúbicos.

En el caso de la contratación y ejecución de obras públicas y civiles, la inclusión de este tipo de medidas incidirá en el valor final de los proyectos y contratos celebrados para estos efectos, lo cual representará, entre otros, mayores costos para las entidades contratantes y para los beneficiarios finales o usuarios de las obras, teniendo en cuenta que se tendrían que incurrir en medidas compensatorias que implican algún tipo de costo.

En tal sentido, en materia de contratación pública, en virtud de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, las entidades deberán realizar los estudios y evaluaciones que permitan definir la viabilidad del proyecto y su impacto social, **económico y ambiental**, los cuales deberán ser asumidos por la entidad contratante beneficiaria y propietaria de las obras en atención al literal (c) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que ordena definir con precisión en los pliegos de los procesos de contratación las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.

Adicionalmente, estas exigencias deberían contar con un diagnóstico y soportes técnicos que evidencien que las medidas de compensación ambiental actuales no son suficientes. Estos estudios deberían ser el resultado del trabajo de las mesas a crear.

- v. En el Proyecto no se hace referencia a la “Estrategia Nacional de Compensaciones ambientales” que lidera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- vi. Llama la atención que el Ministerio de Vivienda no se encuentra presente a lo largo del proyecto de ley como un actor relevante, cuando es éste el que se encarga de la reglamentación en materia urbanística y de desarrollo territorial y cuando los resultados de su gestión han generado que, en ocasiones sus conceptos sean considerados por las entidades territoriales para la formulación y reforma de los planes de ordenamiento territorial.
- vii. Es pertinente enfatizar en que: (i) la obligación de analizar el impacto en el suelo en los PMA y otros diagnósticos no aplique a proyectos en curso para el momento de expedición de la Ley, (ii) que se delimite el contenido obligacional de los acuerdos para el uso sostenible de suelos y, (iii) que quede en claro que el Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos que se apruebe, no afectará los usos aprobados del suelo con precedencia a su expedición.

En virtud de lo anterior, y teniendo en consideración que Colombia cuenta con herramientas constitucionales y legales suficientes para determinar el uso racional del suelo; que la creación de órganos consultivos no genera condiciones relevantes para solucionar los problemas de ordenamiento territorial y; que la competencia reglamentaria del uso del suelo constitucionalmente corresponde a los territorios, desde el Consejo Gremial Nacional se sugiere el archivo de esta iniciativa legislativa.

Finalmente, solicitamos que esta comunicación sea enviada a los integrantes de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes para su conocimiento y análisis pertinente, y que repose dentro del expediente del proyecto de ley.

Agradecemos su atención.

Cordialmente,



JAIME ALBERTO CABAL SANCLEMENTE

Presidente

CONSEJO GREMIAL NACIONAL

Con copia:

H.R. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Presidente de la Comisión Quinta de La Cámara de Representantes
Dr. Jair Ebrat – Secretario de la Comisión Quinta de La Cámara de Representantes