

Bogotá, D. C.

Honorable Representante
LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS
Congreso de la República.
luis.ricardo@camara.gov.co

	Al responder por favor cite este número 10002024E2035165	
	Fecha Radicado: 2024-09-10 12:56:24	
	Código de Verificación: 954c7	Folios: 1
	Radicador: Ventanilla Minambiente	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		Anexos: 1

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Ciudad

ASUNTO: Concepto Técnico- jurídico del Proyecto de Ley 231 de 2023 Cámara, "Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones". **Radicados Ministerio de Ambiente 2023E1044806;2023E1045080.**

Respetados Representante y secretario, reciban un atento saludo.

Una vez realizado el análisis sobre la iniciativa legislativa del asunto, esta Cartera Ministerial se permite radicar concepto técnico - jurídico sobre el Proyecto de Ley. Lo anterior, en el marco de las funciones y competencias asignadas a este Ministerio a través de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011.

Respetuosamente,



MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Aprobó: Laura Isabel Villamizar Pacheco- Coordinadora UAL- Oficina Asesora Jurídica
Mauricio Cabrera Leal - Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental VPNA
Adriana Rivera Brusatin-Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente.

**CONCEPTO TÉCNICO DE CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA
PROYECTO DE LEY / PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 231-2023
CÁMARA**

"Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones".

**1. ANTECEDENTES NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible recibió solicitud de emisión de concepto técnico sobre el Proyecto de No. 231-2023 Cámara / Senado, *"Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones"*, el cual fue presentado por H.S. José David Name Cardozo H.R. Luis Ramiro Ricardo Buelvas , H.R. Diógenes Quintero Amaya , H.R. Karen Astrith Manrique Olarte , H.R. John Jairo González Agudelo , H.R. Gerson Lisímaco Montaña Arizala, H.R. Hugo Alfonso Archila Suárez , H.R. Juan Carlos Vargas Soler , H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo , H.R. Ana Rogelia Monsalve Álvarez , H.R. Haiver Rincón Gutiérrez , H.R. Olga Beatriz González Correa , H.R. Juan Pablo Salazar Rivera y se encuentra haciendo trámite en Comisión Quinta Constitucional Permanente.

Dicha iniciativa legislativa está conformada por 16 artículos a través de los cuales propone impulsar planes, programas y proyectos que busquen la recuperación de la capacidad productiva del suelo de uso agrícola, afectado por cualquier forma de degradación física, química o biológica, así como fomentar el uso de bioinsumos y el uso responsable de agroquímicos.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

- **La Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 8, 58, 79 y 80**, que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, conforme a la función social de la propiedad que implica obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica; que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración; y que igualmente se debe proteger la diversidad e integridad del ambiente y de manera particular, el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica, teniendo claro que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.
- Adicionalmente, **el artículo 366 ibidem**, establece como finalidades sociales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y en consecuencia, el saneamiento ambiental será, entre otros, un objetivo fundamental, en virtud de lo que impone que *"en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación"*.



SC-2000142



SA-2000143

"2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

(...)

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido. (...)

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones. (...)"

- **El Decreto 1076 de 2015**, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, especialmente el artículo 2.2.2.3.2.2., en lo que tiene que ver con pesticidas y plaguicidas.

Marco Reglamentario

- La **Resolución 170 de 2009 "Por la cual se declara en Colombia el año 2009 como año de los suelos y el 17 de junio como Día Nacional de los Suelos y se adoptan medidas para la conservación y protección de los suelos en el territorio nacional"**. Principalmente el artículo 2°:

"MEDIDAS DE CONSERVACIÓN. A fin de adelantar acciones tendientes a la conservación de los suelos, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:

2.1. Formular políticas y expedir normas, directrices e impulsar planes, programas y proyectos dirigidos a la conservación, protección, restauración, recuperación y rehabilitación de los suelos.

2.2. Impulsar procesos de divulgación y capacitación dirigidos a la concienciación ciudadana sobre la importancia de la conservación y manejo sostenible de los suelos.

2.5. Promover, conjuntamente con los institutos de investigación y universidades proyectos de investigación científica sobre los suelos, a fin de avanzar en procesos tendientes a su conservación, protección, restauración, recuperación y rehabilitación.

2.6. Seguir liderando la implementación del Plan de Acción Nacional de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía en Colombia (PAN)."



SC-2000142



SA-2000143

- **Ley 2° de 1959** "Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables". Su Artículo 1° "Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre". Artículo 3° establece: "Dentro de las zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los artículos 1°, 2° y 12 de esta Ley, el Instituto Geográfico " Agustín Codazzi", mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinado, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales. Artículo 9°. Con el fin de conservar sus suelos, corrientes de agua y asegurar su adecuada utilización de los terrenos de propiedad dentro de los límites de las zonas de reserva forestal o de bosques nacionales. Artículo 10°, Parágrafo: El Gobierno podrá también usar de facultades similares para aquellos casos en que sea necesario adelantar prácticas de conservación y mejoramiento de los suelos.
- **Ley 23 de 1973** "Por el cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.", el cual tiene por objeto prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y busca la conservación y restauración de los recursos naturales renovables.
- **Ley 9 de 1979** "Por la cual se dictan Medidas Sanitarias", establece medidas y los procedimientos para preservar, restaurar u mejorar las condiciones necesarias en lo que se relaciona a la salud humana.
- **El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974**, dispone que el ambiente es patrimonio común y, por tanto, el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.
- Además, el **Artículo 200 del mencionado Decreto Ley**, establece que: "para proteger la flora silvestre se podrán tomar las medidas tendientes a: a.- Intervenir en el manejo, aprovechamiento, transporte y comercialización de especies e individuos de la flora silvestre y de sus productos primarios, de propiedad pública o privada; b.- Fomentar y restaurar la flora silvestre; c.- Controlar las especies o individuos de la flora silvestre mediante prácticas de orden ecológico."
- Los numerales 2,8 y 10 del artículo 1 de **la Ley 99 de 1993** "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.", erige como principios ambientales (artículo 1°): (...)

Otros documentos marco

- El **Plan Nacional de Restauración: Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas (En adelante PNRERRAD o PNR)** expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2015, *"tiene como objetivo a 20 años, orientar y promover procesos integrales de restauración ecológica que busquen recuperar las condiciones de los ecosistemas como su estructura, su composición o sus funciones y garantizar la prestación de servicios ecosistémicos en áreas degradadas de especial importancia ecológica para el país."*¹ e incluye diferentes conceptos que abordan la restauración ecológica estratégica para el manejo de áreas objeto de conservación, y aquellas con necesidades de intervención por sus niveles de degradación y transformación de coberturas naturales derivadas de disturbios y tensionantes antrópicos y naturales.
- La **Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos**, la cual: *"...plantea un cambio sustancial en la forma de abordar la gestión de la biodiversidad, lo cual se refleja en el desarrollo conceptual y la propuesta técnica que hace."*² (...)
- la **Política Para la Gestión Sostenible de Suelos** (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – En adelante Minambiente, 2016)³; que busca *"...promover el manejo sostenible del suelo en Colombia, en un contexto en el que confluyan la conservación de la biodiversidad, el agua y el aire, el ordenamiento del territorio y la gestión de riesgo, contribuyendo al desarrollo sostenible y al bienestar de los colombianos."*
- La **cartilla** sobre las *"orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial"*⁴

3. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

El proyecto de ley contiene tres componentes: la agricultura, la restauración de los suelos y el uso de bioinsumos, enfocando el uso de estos últimos como única o principal herramienta de restauración sin que se evidencie un soporte técnico para ello. Estos tres componentes generan que no exista unidad de materia en el mencionado Proyecto porque no es claro si se busca fomentar el uso de bioinsumos, restaurar o recuperar los

¹ Cfr. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/gestion-en-biodiversidad/restauracion-ecologica>

² Cfr. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/politica-nacional-para-la-gestion-integral-de-la-biodiversidad-y-sus-servicios-ecosistematicos/>

³ https://www.andi.com.co/Uploads/Pol%C3%ADtica_para_la_gesti%C3%B3n_sostenible_del_suelo_FINAL.pdf

⁴ Disponible en <https://www.minambiente.gov.co/documento-entidad/orientaciones-a-las-autoridades-ambientales-para-la-definicion-y-actualizacion-de-las-determinantes-ambientales-y-su-incorporacion-en-los-planes-de-ordenamiento-territorial-municipal-y-distrital-minis/>



SC-2000142



SA-2000143

suelos (técnicamente son conceptos diferentes) o promover la agricultura con el uso de bioinsumos.

Es importante que se fortalezcan las bases científicas del proyecto de ley, se revisen los instrumentos normativos y políticas y revisar el uso de bioinsumos y su regulación en el derecho comparado, entre otros.

También, es necesario precisar las competencias de las instituciones mencionadas, a fin de evitar que se atribuyan competencias a esta cartera que son propias del Ministerio de Agricultura o de instituciones como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

A continuación, se expresan unos comentarios frente a la justificación y antecedentes del proyecto:

- Frente a Figura 1 de la página 10, se realiza la siguiente claridad: La materia orgánica es la fuente de nutrientes (química del suelo) para la actividad de la fauna del suelo (biología del suelo), la cual influye en la capacidad de retención de agua, resistencia a la erosión y reducción de la compactación (física del suelo). Así que la materia orgánica está relacionada con todas las propiedades del suelo.
- Frente a la figura 3, la fuente original de la información de la referencia aquí citada como: (IDEAM, 2015) es de un documento del IGAC (2012). Referencia: IGAC. (2012). Estudio de los conflictos del territorio colombiano IGAC, Bogotá.
- En general, la información basada en la referencia IDEAM (2015), usada en este texto, se encuentra desactualizada por lo que es muy posible que no refleje la situación actual de la degradación causada por la minería y deforestación en los últimos 8 años.
- Se sugiere incluir mayor bibliografía que soporte la información relacionada con el suelo en la agricultura (página 10 de la gaceta).
- Al referirse a los bioinsumos como *"...productos formulados con microorganismos como bacterias, hongos y virus, y actúan como estrategia para potencializar la producción agrícola desde la sostenibilidad, mejorando la salud de las plantas y las características biológicas del suelo..."* Mencionan los beneficios, entre esos, al medio ambiente, indicando que no son tóxicos y que aumentan la biodiversidad, entre otros. Sin embargo, es importante revisar los estudios científicos y las experiencias de otros países donde, al usar biofertilizantes, por ejemplo, se ha tenido que realizar control al volumen de la aplicación por la nitrificación de las aguas. Se sugiere revisar ese aparte y no ponerlo como la única solución a la baja calidad de los suelos. Se sabe que muchos de esos productos, por ejemplo, los que provienen de los criaderos de animales pueden generar contaminación por metales pesados (como la gallinaza). Por ejemplo, al incorporar nitratos en las fuentes hídricas y puede generar la introducción de microorganismos de carácter exótico y con potencial de dinámica ecológica de especie invasora al pasar de un sitio a otro, así como otros impactos tales como eutrofización que podrían afectar la biodiversidad del suelo y su bioquímica.

La regulación de este tema debe generarse con apoyo científico, estudios técnicos y marco normativo que soporten la utilización de estos productos, que debe ser regulada por la autoridad ambiental, a fin de determinar límites a dicho uso.

- Las actividades de recuperación de suelos deben soportarse primero en un diagnóstico agrológico, con línea base de la degradación de los suelos en el país. Adicionalmente, debe priorizar la protección de los suelos que almacenan y abastecen agua, claves para el desarrollo regional, así como los de alto potencial productivo que aún se encuentren en buen estado de conservación según las fuentes oficiales de información (IGAC) y estudios académicos y técnicos.

Se presume que la iniciativa va encaminada a recuperar algunas propiedades del suelo como materia orgánica, estructura, humedad, etc. Sin embargo, cada caso debe analizarse de manera particular. Por ejemplo, con relación a la erosión, inicialmente se tendría que identificar el tipo de erosión para luego proponer estrategias adecuadas para la recuperación de suelos. En el caso de las cárcavas hay diferentes métodos de recuperación, por ejemplo, gaviones y trinchos. Sin embargo, sólo cuando se ha establecido el estado actual de la cobertura y su grado de erosión y desertificación, se puede establecer la necesidad de aplicación de algún insumo al suelo. La recuperación de suelos por contaminación con metales pesados llevaría otro proceso.

Por lo tanto, no es posible homogenizar los procesos de restauración porque dependen del estado de erosión y desertificación de cada suelo que se vaya a someter a un proceso de recuperación. La restauración de suelos no se realiza única o necesariamente con bioinsumos. La posibilidad de basarse únicamente en ese elemento es excluyente y específico para determinados casos frente a todo el proceso de restauración.

Además, si lo que se busca es la restauración de los suelos, el Proyecto de Ley no puede considerar únicamente suelos con vocación agrícola, también se pueden incorporar, por ejemplo, todos los suelos con erosión moderada y leve.

- Finalmente, para los proyectos de ley relacionados con el uso de suelo, se sugiere incorporar la actualización de criterios como: los grados de erosión, estado actual de la cobertura vegetal, contaminación y contenido de carbono en los suelos. Se debe considerar una escala espacial utilizada oficialmente y comparativa entre entidades que manejen temas de suelos y coberturas. También temporalmente se deben monitorear estos criterios para el país para hacer un seguimiento continuo y sistemático. Estos criterios y otros que determinen las autoridades competentes son clave para el seguimiento de los suelos para establecer acciones de recuperación acordes al lugar y al estado de los suelos. Las instituciones estatales relacionadas con los suelos deben hacerse cargo de la medición, análisis y divulgación de esta información.
- En los antecedentes del proyecto se habla la degradación de los suelos como una enfermedad, afirmación que no es técnicamente correcta, se sugiere usar

definiciones de la política nacional para la gestión sostenible del suelo. Por ejemplo, la publicación de Minambiente: Política para la gestión sostenible del suelo. Bogotá, D.C., Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016.

- Para la justificación se recomienda revisar el documento del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC (2015). Suelos y Tierras de Colombia. Subdirección de Agrología, IGAC, ISBN 978-958-8323-83-1. Donde se estudia la capacidad de los suelos.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El Proyecto de Ley se considera **INCONVENIENTE**, dado que carece de fundamentos técnicos y unidad de materia. Adicionalmente, no se tienen en cuenta las competencias y principios de cada institución mencionada y existen incongruencias en las definiciones base para el objetivo planteado.

Si el enfoque principal de esta normativa va encaminada al fomento de bioinsumos en la agricultura, se recomienda que se especifique el concepto y se revisen las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que se están imponiendo a esta cartera, de manera que se pueda contar con una norma de rango legal en esta materia.