



Bogotá D.C., 1 de abril de 2025

PSD-25-026

Honorables Senadores:

H.S. José David Name Cardozo
H.S. Isabel Cristina Zuleta López
Coordinadores Ponentes

Asunto: Comentarios al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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”*.

Respetados congresistas:

La Sociedad de Agricultores de Colombia y sus afiliados presentan algunos comentarios al texto aprobado en tercer debate de la Comisión Quinta del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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”*, a fin de contribuir al debate legislativo, confiando en que estos sean útiles en el debate democrático.

Valoramos el interés del legislador por impulsar planes, programas y proyectos destinados a fomentar el uso de bioinsumos en la agricultura, siempre que esto redunde en el fortalecimiento del control fitosanitario en Colombia y en consecuencia, en aspectos como la sanidad pública, la seguridad alimentaria y el medio ambiente. En atención a nuestro seguimiento al trámite de esta iniciativa legislativa, identificamos que se han aprobado modificaciones al articulado que generan gran inquietud en razón a la **precisión conceptual** (artículo 5), a la necesaria **participación de los gremios del sector agropecuario** en las instancias de monitoreo y decisión que se proponen (artículo 8), a la **solidez técnico-científica de algunas disposiciones** (artículo 11) y a la **constitucionalidad** (artículo 13), en los siguientes términos:

1. Necesidad de precisión en la priorización de planes, programas y proyectos (artículo 5)

El artículo 5 de esta iniciativa *Requisitos y priorización*, contempla que las entidades encargadas de la implementación de los planes, programas y proyectos de recuperación podrán priorizar las solicitudes de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

Sobre el particular, es necesario precisar que: *por un lado*, las APPA no cuentan con personalidad jurídica ni órgano de gobierno propio, pues se trata de directrices de ordenamiento territorial y no de entidades que representen a una colectividad u organización; *por otro lado*, en el caso de los TECAM y las ZRC, las formas organizativas campesinas y las comunidades allí asentadas son quienes tendrían la capacidad de presentar solicitudes. En ese sentido, la modificación incluida en el artículo es confusa e innecesaria pues, su literal e) ya establece que las organizaciones campesinas, pueden presentar solicitudes de priorización. Por lo anterior, consideramos necesario eliminar del artículo 5, la referencia a las APPA, TECAM Y ZRC para evitar confusiones sobre las asociaciones u organizaciones cuyas solicitudes se pueden priorizar.

2. Participación de gremios agropecuarios en el Comité de seguimiento (artículo 8)

El numeral 15 y el parágrafo 3 del artículo 8 se refieren de forma genérica a “los gremios” como integrantes del **Comité de Seguimiento a la Recuperación de Suelos con Vocación de Uso Agrícola**. Se propone puntualizar que dichos gremios sean aquellos representativos del sector agropecuario, en vista de su conocimiento y experiencia en los asuntos que aborda el **Comité**, y el hecho de que son la voz de los productores agropecuarios, quienes se verán impactados por la norma.

3. Falta de sustento en la “eliminación paulatina de agrotóxicos” (artículo 11)

Sobre la expresión “eliminación paulatina de agrotóxicos” del artículo 11 que se refiere al fomento del uso de bioinsumos, se considera que la literatura científica y estándares técnicos sobre insumos agrícolas de síntesis química (pesticidas químicos de uso agrícola y fertilizantes) indican que el uso moderado y adecuado de estas sustancias, dentro de estrategias de Manejo Integrado de Plagas (MIP) y nutrición de los suelos, resulta beneficioso para la salvaguarda la sanidad pública y la seguridad alimentaria¹.

Sobre la eliminación absoluta de estas sustancias, es importante anotar que la sostenibilidad del sector exige su uso responsable. Sobre todo porque en varios casos no existen alternativas no químicas, en este sentido, la FAO señala que el MIP:

[I]ntegra diversas estrategias basadas en el ecosistema y todas las técnicas y prácticas disponibles para el control de plagas, que desalientan el desarrollo de poblaciones de plagas y recomiendan el uso racional de plaguicidas únicamente como último recurso, cuando no existan alternativas adecuadas no químicas y aplicados apropiadamente para reducir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente².

¹ Q&A on Pests and Pesticide Management. (12 de mayo de 2021). Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/newsroom/detail/q-a-on-pests-and-pesticide-management/en>

² Ib., traducción propia del texto: “IPM brings together various ecosystem-based strategies and all available pest control techniques and practices that discourage the development of pest populations and recommend judicious use of pesticides only as a last resort when there are no adequate non-chemical alternatives and applied appropriately to reduce risks to human health and the environment.”.

En este sentido, en Colombia, las autoridades (Instituto Colombiano Agropecuario, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Instituto Nacional de Salud), con competencia para realizar los análisis sobre existencia de alternativas, impactos y beneficios deberán ser quienes, en uso de sus facultades realicen los análisis que conduzcan al control, monitoreo, uso y comercialización de estas sustancias. Una norma de carácter general, que oriente a la eliminación de insumos agrícolas de síntesis química que propone el proyecto ¿conllevaría a que las autoridades competentes incurran en un incumplimiento de esta norma? ¿los ciudadanos, los entes de control podrían promover acciones judiciales para exigir esta eliminación?

No debe perderse de vista que en esta materia son fundamentales las condiciones particulares de cada región, producto, cultivo, uso, entre otros aspectos. En tal sentido, se considera que las normas deben evitar riesgos que puedan afectar la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos en la producción primaria

En tal sentido, según la FAO, bajo buenas prácticas agrícolas (dosificación apropiada, monitoreo periódico, capacitación del agricultor, entre otros), el empleo de químicos de uso agrícola complementa el Manejo Integrado de plagas (MIP), cuando no existen alternativas adecuadas de origen no químico³.

En síntesis, la expresión “eliminación paulatina de agrotóxicos” en el artículo 11 del *Proyecto de Ley* no refleja con precisión la realidad científica y normativa sobre el uso de los PQUA y fertilizantes y su papel en la productividad y sostenibilidad del sector agropecuario. En este contexto, sugerimos eliminar del articulado la frase “eliminación paulatina de agrotóxicos”, de modo que las regulaciones que sean expedidas por las autoridades competentes, se basen en criterios técnicos que permitan consolidar una agricultura moderna, sostenible y alineada con las prácticas internacionales.

4. Riesgos de desconocer la autonomía municipal y carecer de unidad de materia (artículo 13)

El artículo 13 encarga al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a otras entidades nacionales la reglamentación del correcto uso del suelo agrícola, con el fin de evitar “conflictos relacionados con la sobreutilización y la subutilización del mismo”. Aunado a lo anterior, incorpora dos párrafos que aluden a la normatividad a la que debe sujetarse la reglamentación del Gobierno Nacional, la cual “deberá contemplar el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, como instrumento de planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario, el marco del *Decreto 4145 de 2011* [Creación y Funciones de la UPRA], *la Ley 1551 de 2012* [Organización y funcionamiento de los municipios] y *la Ley 2294 de 2023* [Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026]”, además de tener en cuenta las necesidades de cada región y los derechos de las comunidades locales sobre la tierra.

³ íd.

De la lectura del artículo se desprende que el objetivo principal de esta propuesta es radicar la función de definir el uso del suelo en cabeza de las entidades del Gobierno Nacional, en detrimento de las competencias constitucionales que sobre esa materia tienen los concejos municipales, consagradas en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución. Al respecto, la jurisprudencia ha subrayado que, en estricto sentido, los municipios tienen una facultad reglamentaria que les permite planear el desarrollo del territorio a través de la clasificación de las zonas de suelo urbano, rural, de expansión urbana y de protección, delimitar el espacio público y definir la intensidad en el uso del suelo⁴. Razón por la cual, permitir una intervención directa del Gobierno Nacional vulnera el principio de descentralización y la autonomía territorial.

Asimismo, el artículo 13 del Proyecto de Ley también vulnera el principio de unidad de materia que exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵ pues carece de cualquier tipo de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con el resto del articulado propuesto. Esto se debe a que no existe ningún tipo de vínculo entre el núcleo temático la ley y esta disposición en particular pues, la artículos corresponden a una política pública construida a partir de proyectos concretos para rehabilitar suelos y utilizar bioinsumos, con sus respectivas fuentes de financiación, garantías y un mecanismo de seguimiento; mientras que, el artículo 13, de forma aislada e inconexa, le ordena al Gobierno Nacional la reglamentación del uso del suelo agrícola con el fin de evitar “conflictos relacionados con la sobreutilización y la subutilización del mismo”, lo que invade la órbita del ordenamiento territorial municipal y, eventualmente, los derechos de las personas que habitan esos territorios.

Cuestionamos seriamente esta propuesta a partir de la cual cabe preguntarse: ¿estas autoridades nacionales terminarán anulando a los municipios, porque regularán directamente el uso específico del suelo?; ¿Qué pasa con los instrumentos de ordenación municipal como los EOTs y los POTs?; ¿esta propuesta implica modificaciones a leyes orgánicas sobre uso de suelo?; ¿Qué se entiende por sobreutilización y subutilización?; ¿Qué criterios van a ser empleados para definirlos?; ¿La puesta en marcha de esta ley podría terminar desconociendo la protección constitucional consagrada en el artículo 65 constitucional de la que gozan TODAS las formas de producción agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales?

Sobre la protección constitucional en materia de producción agropecuaria recordarnos que el artículo 65 establece que:

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo., consideración jurídica. 49.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-704 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva., consideración jurídica. 7.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

En nuestro criterio, esta iniciativa merece toda la atención, pues el texto aprobado en el tercer debate el pasado 25 de febrero en la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República requiere ser ajustado en atención a los riesgos expuestos en materia constitucional, sobre ordenación del suelo, unidad de materia, precisiones conceptuales y en asuntos relacionados con la sanidad vegetal en el país.

La SAC, en representación de los 21 sectores agropecuarios, reitera al Senado su disposición para aportar y profundizar las observaciones aquí expuestas. Recomendamos que el debate sobre esta iniciativa se realice con profundidad técnica y jurídica, para que de aprobarse, se logre una regulación clara, con solidez técnica y jurídica.

Cordialmente,





JORGE ENRIQUE BEDOYA VIZCAYA

Presidente

Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC

Anexo 1: Proposiciones al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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”.

Anexo 2- Análisis técnico sobre el proyecto de ley no. 340 de 2024 senado y 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”.

Preparó: Gina Teresa Torres López – Abogada – Vicepresidencia de Asuntos Corporativos 
Revisó: Mónica Rodríguez Benavides – Vicepresidenta de Asuntos Corporativos 

ANEXO 1. PROPOSICIONES

PROPOSICIÓN MODIFICATORIA DEL ARTICULO 5

Modifíquese el artículo 5 del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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*”, el cual quedará así:

Artículo 5. Requisitos y priorización. De manera conjunta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, definirán los requisitos para el acceso a los planes, programas y proyectos de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola, los cuales deberán estar dirigidos a:

1. Población campesina.
2. Predios que no superen dos (2) Unidades Agrícolas Familiares- UAF de suelo degradado.
3. Población étnica

Las entidades encargadas de la implementación de los planes, programas y proyectos de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola priorizarán las solicitudes de:

- a. Asociaciones de mujeres rurales.
- b. Jóvenes rurales.
- c. Víctimas del conflicto armado que estén inscritas en el Registro Único de Víctimas – RUV
- d. Predios ubicados en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET o en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado- ZOMAC.
- e. Organizaciones agropecuarias y asociaciones campesinas (Ley 2219 de 2022 y Ley 2294 de 2023).
- ~~f. Territorios campesinos agroalimentarios.~~
- ~~g. Áreas de protección para la producción de alimentos.~~
- ~~h. Zonas de Reserva Campesina.~~

Justificación

Las APPA **carecen de un cuerpo de gobierno o administración** pues, se trata de una de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación y operan como una determinante de segundo nivel del ordenamiento territorial (artículo 32, *Ley 2294 de 2023*⁶). Esto quiere decir que las APPA son directrices de ordenamiento para los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, más no personas o entidades que actúen en

⁶ “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

representación de una comunidad u organización. Razón por la cual, resulta **incorrecto** añadirlas como si de una persona jurídica o colectividad que puede presentar solicitudes susceptibles de ser priorizadas, como sí podría hacerlo una asociación de mujeres rurales o una organización agropecuaria o campesina. Por lo anterior, se recomienda eliminar el literal g) del artículo.

En el caso de los TECAM y las ZRC quienes tendrían la capacidad para formular las solicitudes de priorización serían las formas organizativas campesinas (artículo, 2.14.26.1.3, *Decreto 780 de 2024*⁷) y las organizaciones representativas de las comunidades campesinas encargadas de elaborar los planes de desarrollo sostenible (artículo 2.14.13.10, *Decreto 1071 de 2015*⁸). En este sentido, y dado que la referencia a los TECAM y ZRC se entiende comprendida en el literal e) relativo a las asociaciones campesinas, se sugiere eliminar los literales f) y h) del artículo.

⁷ "Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios-TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023".

⁸ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural".

PROPOSICIÓN MODIFICATORIA DEL ARTICULO 8

Modifíquense el numeral 15 y el párrafo 3 del artículo 8 del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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*”, el cual quedará así:

Artículo 8. Comité de seguimiento a la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola.
Créese el Comité de seguimiento a las actividades de recuperación del suelo con vocación de uso agrícola, que estará conformado por:

1. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo presidirá
2. Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
3. Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación o su delegado
4. Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado
5. Un representante de la Agencia de Desarrollo Rural- ADR.
6. Un representante de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria- UPRA
7. Un representante del Instituto Colombiano Agropecuario- ICA
8. Un representante del Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC.
9. Un representante del instituto de hidrología, meteorología y estudios ambientales- IDEAM.
10. Un representante de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA.
11. Un representante de la asociación de corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible- ASOCAR.
12. Un representante del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA.
13. Un representante de la Agencia Nacional de Tierras – ANT.
14. Un representante de universidades públicas y un representante de universidades privadas.
15. Un representante de los gremios **del sector agropecuario.**
16. Un representante de las asociaciones campesinas.
17. Un representante de las asociaciones de mujeres rurales.
18. Un representante de la Alcaldía municipal en la que esté localizado el predio.
19. Un representante de las asociaciones de víctimas.

(...)

Parágrafo 3. Los gremios del sector agropecuario o asociaciones campesinas que integren el Comité de seguimiento a la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola, deberán tener vocación de actividades agrícolas en territorios que requieran la recuperación de suelos. Los gremios del sector agropecuario deberán estar debidamente registrados e inscritos ante la Cámara de Comercio y las asociaciones deberán contar con matrícula mercantil vigente.

Justificación

El numeral 15 y el parágrafo 3 del artículo 8 del *Proyecto de Ley* se refieren de forma genérica a “los gremios” como participantes del *Comité de seguimiento a la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola*. En punto de la integración del Comité, se advierte la necesidad de precisar que serán los gremios del sector agropecuario los que hagan parte de esta instancia de participación, debido a su experiencia a nivel productivo y científico será determinante para gestionar integralmente los planes, proyectos y programas de recuperación de suelos agrícolas.

PROPOSICIÓN MODIFICATORIA DEL ARTICULO 11

Modifíquese el artículo 11 del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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*”, el cual quedará así:

Artículo 11. Fomento al uso de bioinsumos y ~~plan de eliminación de agrotóxicos~~. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA-, las universidades adscritas al Ministerio de Educación Nacional y la Agencia de Desarrollo Rural, conjuntamente con AGROSAVIA y el ICA, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, desarrollarán estrategias para promover el uso de los bioinsumos ~~y la eliminación paulatina de agrotóxicos~~ por medio de programas de formación de los profesionales del sector agropecuario en agroecología y el uso de bioinsumos, al igual que de los extensionistas adscritos a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA).

De igual manera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, AGROSAVIA y el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA promoverá como líder del sector a través de la ADR, proyectos de agroecología que estimulen el uso de bioinsumos, señalando sus ventajas, formas de aplicación y dosificaciones, como parte de los programas del desarrollo rural para la regeneración y recuperación de la vida de los suelos en el territorio, ~~lo cual incluye campañas para la eliminación paulatina de agrotóxicos.~~

Justificación

La “eliminación paulatina de agrotóxicos” que propone en el artículo 11 del *Proyecto de Ley* pasa por alto la evidencia científica e institucional acerca de la eficacia de los Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (PQUA) utilizados con moderación y dentro de esquemas de Manejo Integrado de Plagas (MIP). De modo que, una política sostenible no exige la supresión absoluta de estos insumos, sino su adecuada regulación y convivencia con alternativas como los bioinsumos. La eliminación de los PQUA no es el único camino para lograr seguridad alimentaria y protección al medio ambiente, por el contrario, la vía más efectiva consiste en un **uso responsable y complementario** de diferentes prácticas y tecnologías.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), señala que entre el 20% y el 40% de los cultivos a nivel global se pierden cada año debido a daños causados por plagas⁹. Para abordar esta situación se requiere “un enfoque coordinado y políticas integrales para garantizar la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente”¹⁰, lo que incorpora el MIP como un mecanismo de protección sostenible de los cultivos¹¹ que “combina estrategias y prácticas (culturales) específicas de gestión biológica, química, física y agrícola para producir cultivos sanos y minimizar la utilización de plaguicidas, mitigando o reduciendo al mínimo

⁹ Q&A on Pests and Pesticide Management. (12 de mayo de 2021). Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/newsroom/detail/q-a-on-pests-and-pesticide-management/en>

¹⁰ *Ib.*, p. 20

¹¹ Q&A on Pests and Pesticide Management..., *Óp. Cit.*

los riesgos que plantean estos productos para la salud humana y el medio ambiente”¹². Debe tenerse en cuenta que, tal y como lo señala la Organización Mundial de la Salud (OMS), “los efectos adversos de estos plaguicidas solo se producen cuando se rebasa un cierto nivel seguro de exposición”¹³.

Teniendo en cuenta lo anterior, se sugiere suprimir la expresión “eliminación paulatina de agrotóxicos” del artículo.

¹² *Gestión de plagas. Manejo integrado de plagas y plaguicidas*. (s.f.). Organización de Las Naciones Unidas Para La Alimentación y La Agricultura. Recuperado el 3 de marzo de 2025. <https://www.fao.org/pest-and-pesticide-management/ipm/integrated-pest-management/es/>

¹³ *Residuos de plaguicidas en los alimentos*. (15 de septiembre de 2022). Organización Mundial de La Salud. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/pesticide-residues-in-food>

PROPOSICIÓN ELIMINATORIA DEL ARTICULO 13

Elimínese el artículo 13 del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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*”.

~~**Artículo 13. Uso del suelo agrícola.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en compañía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria AGROSAVIA y el IDEAM, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentarán lo correspondiente al correcto uso del suelo en la agricultura en función de la vocación y condiciones del suelo, con el fin de generar explotación agrícola de acuerdo a las condiciones y capacidades de cada tipo de suelo, evitando así conflictos relacionados con la sobreutilización y la subutilización del mismo.~~

~~**Parágrafo 1.** La reglamentación expedida deberá contemplar el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, como instrumento de planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario, en el marco del Decreto 4145 de 2011, la Ley 1551 de 2012 y la Ley 2294 de 2023.~~

~~**Parágrafo 2.** La reglamentación del uso del suelo debe tener en cuenta las realidades y necesidades específicas de cada región, así como los derechos de las comunidades locales sobre la tierra.~~

Justificación

De la lectura del artículo se desprende que la pretensión principal del *Proyecto de Ley* es radicar la función de definir el uso del suelo en cabeza de las entidades del Gobierno Nacional, en detrimento de las competencias constitucionales que sobre esa materia tienen los concejos municipales, consagrada en el numeral 7 del artículo 313 de la *Constitución*. La jurisprudencia ha subrayado la importancia de la autonomía municipal para establecer reglas precisas sobre el uso del suelo, por lo que permitir una intervención directa del Gobierno Nacional vulnera el principio de descentralización y la autonomía territorial.

Asimismo, el artículo 13 del *Proyecto de Ley* también vulnera el principio de unidad de materia pues carece de cualquier tipo de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con el resto del articulado propuesto. Esto se debe a que no existe ningún tipo de vínculo entre el núcleo temático la ley y esta disposición en particular pues, la mayoría de los artículos corresponden a una política pública construida a partir de proyectos concretos para rehabilitar suelos y utilizar bioinsumos, con sus respectivas fuentes de financiación y garantías y un mecanismo de seguimiento; mientras que, el artículo 13, de forma aislada e inconexa le ordena al Gobierno Nacional la reglamentación del uso del suelo agrícola con los impactos sobre el ordenamiento territorial municipal y, eventualmente, los derechos de las personas que habitan esos territorios

ANEXO 2- ANÁLISIS TÉCNICO PROYECTO DE LEY NO. 340 DE 2024 SENADO Y 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”.

El Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara, que impulsa planes, programas y proyectos para rehabilitar suelos degradados y promover el uso de bioinsumos, introduce una serie de medidas que, en el concepto de la SAC generan gran inquietud, pues involucran medidas que pueden afectar el desarrollo agropecuarios. A continuación se presenta el análisis de cada uno de ellos:

- I. **El artículo 5 del *Proyecto de Ley* relativo a los requisitos y priorización de acceso a los planes, programas y proyectos de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola debe precisar quiénes son las personas naturales o jurídicas que pueden solicitar la priorización de sus propuestas en el caso de las APPA, los TECAM y las ZRC**

El artículo 5 el *Proyecto de Ley* señala que las entidades encargadas de la implementación de los planes, programas y proyectos de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola priorizarán las solicitudes de, entre otros, las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

Al respecto debe aclararse que, las APPA **carecen de un cuerpo de gobierno o administración** pues, se trata de una de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación y operan como una determinante de segundo nivel del ordenamiento territorial (artículo 32, *Ley 2294 de 2023*). Esto quiere decir que las APPA son directrices de ordenamiento para los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, más no personas o entidades que actúen en representación de una comunidad u organización. Razón por la cual, resulta **incorrecto** añadirlas como si de una persona jurídica o colectividad con la posibilidad de presentar solicitudes susceptibles de ser priorizadas se tratara, como sí podría hacerlo una asociación de mujeres rurales o una organización agropecuaria o campesina.

En el caso de los TECAM y las ZRC quienes tendrían la capacidad para formular las solicitudes de priorización serían las formas organizativas campesinas (artículo, 2.14.26.1.3, *Decreto 780 de 2024*) y las organizaciones representativas de las comunidades campesinas encargadas de elaborar los planes de desarrollo sostenible (artículo 2.14.13.10, *Decreto 1071 de 2015*). En este sentido, y en aras de la precisión conceptual y normativa, la referencia a los TECAM y ZRC debe entenderse comprendida en el literal e) relativo a las asociaciones campesinas.

- II. **El numeral 15 y el párrafo 3 del artículo 8 del *Proyecto de Ley* deben especificar que los gremios que participarán del *Comité de seguimiento a la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola* son los del sector agropecuario**

El numeral 15 y el párrafo 3 del artículo 8 del *Proyecto de Ley* se refieren de forma genérica a “los gremios” como participantes del *Comité de seguimiento a la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola*. En punto de la integración del Comité, se advierte la necesidad de que sean los gremios del sector agropecuario los que hagan parte de esta instancia de participación, debido a que su experiencia a nivel productivo y científico será determinante para gestionar integralmente los planes, proyectos y programas de recuperación de suelos agrícolas

III. La expresión “eliminación paulatina de agrotóxicos” del artículo 11 del *Proyecto de Ley* debe suprimirse por contar con poco sustento técnico-científico

La expresión "eliminación paulatina de agrotóxicos" en el artículo 11 del *Proyecto de Ley* sobre el fomento al uso de bioinsumos ignora que el uso **moderado y adecuado** de insumos agrícolas de síntesis química, en el marco de estrategias de Manejo Integrado de Plagas (MIP) y nutrición de cultivos, contribuye de forma significativa al control de fitosanitario, la productividad agrícola y, al final, a la garantía de la sanidad pública y la seguridad alimentaria.

La *Decisión 804 de 2015* de la Comunidad Andina¹, elaborada con el apoyo de la FAO y la OMS, reconoce el término “plaguicida químico de uso agrícola” (PQUA), el cual está regulado bajo criterios de seguridad y eficacia, para los insumos de síntesis química que protegen los cultivos de plagas, enfermedades y malezas. *Por su parte*, los fertilizantes están regulados por la *Resolución 00150 de 2003* del Instituto Colombiano Agropecuario “*Por la cual se adopta el Reglamento Técnico de Fertilizantes y Acondicionadores de Suelos para Colombia*”, donde se definen los fertilizantes.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que la agricultura requiere un enfoque integral que contemple los dos componentes esenciales, con absoluta precisión: la protección fitosanitaria contra plagas, enfermedades y malezas, mediante plaguicidas, y la nutrición del suelo y los cultivos con fertilizantes. Ambos tipos de insumos cuentan con regulaciones armonizadas con estándares internacionales a través de los cuales se evalúa y garantiza su eficacia y seguridad.

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), entre el 20% y el 40% de los cultivos a nivel global se pierden cada año debido a daños causados por plagas³. Como lo reseña el estudio elaborado por la consultora Global Mind, los impactos de plagas y patógenos en la producción de dieciséis cultivos estratégicos en Colombia son significativos. El promedio de porcentaje de daño a algunos de estos cultivos se desglosa en la siguiente tabla⁴:

Tabla 1. Impacto de Plagas y Patógenos sobre el Rendimiento de los Cultivos Estratégicos, 2024 (Porcentaje de Pérdida de Producción)⁵.

Cultivo/Plagas y Patógenos	Promedio de Porcentaje de Daño
1. Arroz	46%
Arvenses o malezas	51%
Hongos	39%
Insectos	35%
2. Papa	44%
Arvenses o malezas	26%

¹ Comunidad Andina (24 de abril de 2015). Decisión N. 804- Modifica en todos sus Capítulos, Secciones, Artículos y Anexos la Decisión N. 436, Norma andina para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 2.493, 28 de abril de 2015. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC144062/>

² ³ Q&A on Pests and Pesticide Management. (12 de mayo de 2021). Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/newsroom/detail/q-a-on-pests-and-pesticide-management/en>

⁴ *Desafíos para la economía y la seguridad alimentaria en Colombia, en un escenario de restricción del uso de plaguicidas en la protección de cultivos estratégicos.* (2024). <https://bit.ly/3Z6CKoL>, pp. 71-72.

⁵ Íd.

Hongos	85%
Insectos	49%
3. Banano	52%
Arvenses o malezas	53%
Hongos	40%
Insectos	54%
4. Caña de azúcar	30%
Arvenses o malezas	29%
Hongos	47%
Insectos	26%
5. Palma de aceite	36%
Arvenses o malezas	35%
Hongos	36%
Insectos	36%
6. Flores	39%
Arvenses o malezas	44%
Hongos	37%
Insectos	18%
7. Aguacate	36%
Arvenses o malezas	31%
Hongos	21%
Insectos	47%
8. Café	58%
Arvenses o malezas	66%
Hongos	44%
Insectos	41%

Se debe precisar que la utilización de estos productos se hace con base en las recomendaciones técnicas para evitar efectos adversos en el ambiente y la salud. Por ejemplo, para el control de la broca del café se realizan aplicaciones locales de PQUA cuando es estrictamente necesario y oportuno, es decir, cuando las infestaciones superan el 2%, más del 50% de la población está penetrando en el fruto y sólo a partir de los 120 días después de haber ocurrido las floraciones principales⁶.

Es así como se hace necesaria la implementación de “estrategias integradas de manejo de plagas que puedan mitigar estos efectos y asegurar la sostenibilidad de la producción agrícola en Colombia”⁷, dentro de un escenario que requiere “un enfoque coordinado y políticas integrales para garantizar la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente”⁸.

⁶ *Cultivemos Café, Manejo Integrado del Cultivo*. (2 de febrero de 2016). Centro Nacional de Investigaciones de Café-Cenicafé.

https://www.cenicafe.org/es/index.php/cultivemos_cafe/manejo_integrado_del_cultivo/c%20cultivemos_cafe_estrategias_para_la_implementacion_del_manejo_integrado_de%20arvenses./P5

⁷ *Desafíos para la economía y la seguridad alimentaria en Colombia...*, Óp. Cit., p. 72.

⁸ *Ib.*, p. 20

Esta conclusión se articula con la recomendación de la FAO en relación con el control de plagas como determinante para lograr el Segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible “Hambre Cero”, en tanto promueve el MIP como un mecanismo de protección sostenible de los cultivos⁹ que “combina estrategias y prácticas (culturales) específicas de gestión biológica, química, física y agrícola para producir cultivos sanos y minimizar la utilización de plaguicidas, mitigando o reduciendo al mínimo los riesgos que plantean estos productos para la salud humana y el medio ambiente”¹⁰.

De hecho, la ciencia agrícola se ha orientado a fomentar una **aplicación moderada y responsable** — respetando las dosis y límites de residuos permitidos— que conserve los niveles de estas sustancias en los alimentos y el ambiente dentro de márgenes seguros. Debe tenerse en cuenta que, tal y como lo señala la Organización Mundial de la Salud (OMS), “los efectos adversos de estos plaguicidas solo se producen cuando se rebasa un cierto nivel seguro de exposición”¹¹. Por ello, los mecanismos de prevención y mitigación de los efectos adversos son cruciales y comprenden buenas prácticas como el etiquetado claro de los productos, el seguimiento de las dosis indicadas por el fabricante, momentos de aplicación adecuados, la capacitación de quienes manipulan las sustancias, el almacenamiento seguro y el monitoreo frecuente de los cultivos. Lo cual debe ir acompañado del desarrollo de nuevas tecnologías.

En síntesis, la expresión “eliminación paulatina de agrotóxicos” en el artículo 11 del *Proyecto de Ley* no refleja con precisión la realidad científica y normativa sobre el uso de los PQUA y fertilizantes y su papel en la productividad y sostenibilidad del sector agropecuario. En este contexto, se sugiere eliminar la expresión “eliminación paulatina de agrotóxicos” del artículo del *Proyecto*.

IV. El artículo 13 del *Proyecto de Ley* que atribuye competencias sobre la reglamentación del uso del suelo a entidades del Gobierno Nacional desconoce la autonomía de los municipios y carece de unidad de materia

Dentro de este apartado, se expondrán los reparos que general el artículo 13 del *Proyecto de Ley*, principalmente, relacionados con el desconocimiento de las competencias constitucionales de los municipios para definir y reglamentar los usos del suelo, y la ausencia de unidad de materia con el propósito central del articulado por tratarse de una medida aislada que no dialoga con aquellas que apuntan a rehabilitar suelos degradados y promover el uso de bioinsumos.

A. El artículo 13 del *Proyecto de Ley* desconoce las competencias de los municipios en materia de definición del uso del suelo

De la lectura del artículo se desprende que su pretensión principal del *Proyecto de Ley* es radicar la función de definir el uso del suelo en cabeza de las entidades del Gobierno Nacional, en detrimento de las competencias constitucionales que sobre esa materia tienen los concejos municipales. Para sustentar esta posición, se analizará la base constitucional que confiere a los concejos municipales la facultad de reglamentar los usos del suelo para después examinar la lectura que de esa competencia ha hecho la jurisprudencia constitucional. Una vez fijado el estándar constitucional, se evaluará el

⁹ Q&A on Pests and Pesticide Management..., Óp. Cit.

¹⁰ *Gestión de plagas. Manejo integrado de plagas y plaguicidas*. (s.f.). Organización de Las Naciones Unidas Para La Alimentación y La Agricultura. Recuperado el 3 de marzo de 2025. <https://www.fao.org/pest-and-pesticide-management/ipm/integrated-pest-management/es/>

¹¹ *Residuos de plaguicidas en los alimentos*. (15 de septiembre de 2022). Organización Mundial de La Salud. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/pesticide-residues-in-food>

artículo 13 del *Proyecto de Ley*, que asigna a entidades nacionales la reglamentación del uso del suelo agrícola, en contraposición a las competencias de los municipios sobre estos asuntos.

Según el numeral 7 del artículo 313 de la *Constitución Política*, los concejos municipales tienen la función de:

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (Negrilla fuera de texto)

Esta función no obsta para que tanto la Nación como los departamentos concurren al ordenamiento del territorio, tal y como lo reconoce el artículo 29 de la *Ley 1454 de 2011* al hacer una distribución de las competencias entre los distintos niveles de gobierno territorial. En relación con este punto, la sentencia *C-138 de 2020*¹² estudió la constitucionalidad de los literales a) y e) del numeral 2 de dicho artículo que se ocupaban de las facultades que tenían los departamentos para proferir directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial en la totalidad o parte del territorio y de articular dichas medidas a través de planes de departamentales de ordenamiento territorial (PDOT). El cuestionamiento de los accionantes, precisamente, apuntaba a la violación del numeral 7 del artículo 313 de la *Constitución* dado que, en su criterio, invadían las competencias de los municipios en materia de usos del suelo.

En el marco de su análisis, la Corte abordó las competencias concurrentes de la Nación, los departamentos y los municipios a la hora de reglamentar los usos del suelo en virtud del artículo 288 de la *Constitución* que deben armonizarse en pro del interés general¹³. Así pues son diversas las formas en las que el Gobierno Nacional interviene en los usos del suelo como, por ejemplo, a través de los instrumentos de planificación del uso eficiente del suelo rural que adopta la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria¹⁴. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional advirtió que

[L]a labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no podría ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles. Por lo tanto, aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función, **escapa a la competencia constitucional del Legislador y de cualquier otra autoridad, definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los POT o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo. La acción estatal coordinada con los municipios, es (sic) una manera privilegiada de conciliar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial**¹⁵. (Negrilla fuera de texto)

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹³ Ib., consideraciones jurídicas 41-44.

¹⁴ Ib., consideración jurídica 43.

¹⁵ Ib., consideración jurídica 44.

Por lo tanto, en estricto sentido, los municipios tienen una facultad reglamentaria que les permite planear el desarrollo del territorio a través de la clasificación de las zonas de suelo urbano, rural, de expansión urbana y de protección, delimitar el espacio público y definir la intensidad en el uso del suelo¹⁶. En virtud de lo anterior, la sentencia concluyó que la función de establecer directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial a través de PDOT no constituían imposiciones del departamento sobre el municipio a quien le corresponde la reglamentación específica y concreta de estos asuntos¹⁷. Esta posición fue reiterada por la sentencia *C-015 de 2023* que estudió la interacción entre la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y los municipios y distritos que la componen sobre el uso del suelo¹⁸, donde indicó que:

De esta manera, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“la facultad reglamentaria que el Constituyente consagró para los municipios, reivindicando su autonomía y el principio de descentralización, deberán ejercerla ellos a través de sus Concejos Municipales, **con base en las directrices y pautas que a nivel nacional y regional produzcan las autoridades competentes**”*¹⁹

El primer inciso y el párrafo del artículo 13 del *Proyecto de Ley* señalan que:

Artículo 13. Uso del suelo agrícola. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en compañía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA, La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- AGROSAVIA - y el IDEAM, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, **reglamentarán lo correspondiente al correcto uso del suelo en la agricultura en función de la vocación y condiciones del suelo, con el fin de generar explotación agrícola de acuerdo a las condiciones y capacidades de cada tipo de suelo, evitando así conflictos relacionados con la sobreutilización y la subutilización del mismo.**

Parágrafo 1. La reglamentación expedida deberá contemplar el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, como instrumento de planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario, el marco del Decreto 4145 de 2011, la Ley 1551 de 2012 y la Ley 2294 de 2023.

Parágrafo 2. La reglamentación del uso del suelo debe tener en cuenta las realidades y necesidades específicas de cada región, así como los derechos de las comunidades locales sobre la tierra. (Énfasis propio).

Por consiguiente, el análisis evidencia que el artículo 13 del Proyecto de Ley intenta asignar a entidades nacionales la tarea de reglamentar el uso del suelo agrícola, lo que implica una usurpación de la competencia de definir el uso del suelo a través de una reglamentación específica que tienen los concejos municipales, consagrada en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución. La jurisprudencia ha subrayado la importancia de la autonomía municipal para establecer reglas precisas sobre el uso del suelo, por lo que permitir una intervención directa del Gobierno Nacional vulnera el principio de descentralización y la autonomía territorial.

¹⁶ Ib., consideración jurídica. 49.

¹⁷ Ib., consideración jurídica 79.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁹ Ib., consideración jurídica 61.

B. El artículo 13 del *Proyecto de Ley* no tiene unidad de material con el núcleo temático del articulado propuesto

Como se anunció, en este apartado se explicará que, además de desconocer las competencias de los municipios para determinar el uso del suelo en sus territorios, el artículo 13 del *Proyecto de Ley* también vulnera el principio de unidad de materia pues carece de cualquier tipo de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con el resto del articulado propuesto. Para ello, se hará un breve repaso de las reglas constitucionales y precedentes jurisprudenciales sobre unidad de materia, para después realizar el análisis del núcleo temático del *Proyecto de Ley*, el contenido y alcance del artículo 13 y finalizar con el contraste entre uno y otro.

El **principio de unidad de materia** está consagrado en los artículos 158 y 169 de la *Constitución Política* y dispone que, *por un lado*, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, por lo que son inadmisibles disposiciones que no se relacionen con ella y, *por otro lado*, los títulos de las leyes deberán corresponder a su contenido²⁰. Como desarrollo de este principio a nivel legal, el artículo 148 de la *Ley 5 de 1992* ordena a los presidentes de las comisiones permanentes el rechazo de “disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia”²¹.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia constitucional, el principio de unidad de materia exige que todas las disposiciones de una ley guarden una conexidad temática **objetiva y razonable** con el asunto principal que se regula²². Con ello, se pretende enfocar el trabajo legislativo en un tema específico, lo que garantiza la transparencia, coherencia y facilita el control ciudadano²³. Ahora bien, este principio debe interpretarse de forma flexible pues, se reconoce que los procesos legislativos son dinámicos y deliberativos por lo que, un proyecto de ley puede transformarse a lo largo del trámite²⁴.

Con base en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, para respetar el margen de apreciación y configuración del legislador, “solo los apartes, segmentos o proposiciones de una ley con los que no sea posible establecer razonablemente una “relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante” podrán expulsarse del ordenamiento jurídico”²⁵.

Como lo recoge la sentencia *C-080 de 2023*, para adelantar el juicio constitucionalidad del principio de unidad de materia debe seguirse la siguiente metodología: *primero*, debe identificarse el núcleo temático de la ley, para lo que deben considerarse el título, objeto, exposición de motivos, documentos del trámite legislativo y el contenido general de la ley; *segundo*, ha de determinarse el contenido y alcance de las disposiciones analizadas para al régimen jurídico al que pertenecen; *tercero*, con todos estos elementos de juicio decantados, se procederá a establecer si entre la ley y las disposiciones objeto del análisis existe alguno de los siguientes vínculos²⁶:

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-537 de 2023. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, consideración jurídica 80.

²¹ ARTICULO 148. Rechazo de disposiciones. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión.

²² Corte Constitucional. Sentencia 113 de 2024. M.P. Natalia Ángel Cabo, consideración jurídica. 47.

²³ *Ib.*, 48

²⁴ *Íd.*

²⁵ *Ib.*, consideración jurídica 49.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2023. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar, consideraciones jurídicas 55 y 69-108.

- **Conexidad temática** que consiste en la vinculación objetiva y razonable entre la materia o asunto general del que trata la ley y el asunto en particular del que trata la disposición.
- **Conexidad causal**, en donde se verifica la identidad o coincidencia que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición.
- **Conexidad teleológica** que existe cuando los fines u objetivos que persigue la ley a nivel general y particular se corresponden entre sí.
- **Conexidad sistemática** en virtud de la cual debe existir una relación entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, de modo que constituyen un cuerpo organizado que responde su propia lógica interna.

Una vez delineada la metodología de análisis y los vínculos que deben existir entre la disposición bajo examen y la ley que la contine, se procederá a hacer el estudio concreto del artículo 13 del *Proyecto de Ley*, del cual se concluirá que éste no guarda unidad de materia.

1. Identificación del núcleo temático.

El Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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*” tiene por objeto “recuperar la capacidad productiva del suelo con vocación de uso agrícola, afectado por cualquier forma de degradación física, química o biológica, a través de planes, programas y proyectos, así como fomentar el uso de bioinsumos y promover el uso responsable de agroquímicos en las actividades agropecuarias” (artículo 1).

Dentro de la exposición de motivos de esta ley, los autores de la ley indicaron que la ley estaba orientada a impulsar “planes, programas y proyectos para a la recuperación del suelo con vocación de uso agrícola degradado por distintos factores naturales y antrópicos, con el fin de restablecer y aumentar su productividad²⁷. Para ello, se emplearía procesos de remediación adaptados a las necesidades regionales, con un mínimo impacto ambiental y especial énfasis en técnicas de biorremediación y biofertilización; lo anterior, estaría acompañado del fomento al uso de bioinsumos y el uso responsable de agroquímicos²⁸.

Con esto en mente, el *Proyecto de Ley* propone la creación de planes, programas y proyectos de recuperación de la capacidad productiva de los suelos agrícolas (artículo 4), para ello fijó los requisitos de acceso y criterios de priorización de los programas (artículo 5). Asimismo, indicó que los programas de recuperación se articularían con las políticas de adjudicación pues, los predios adjudicables serían sometidos a análisis de capacidad productiva (artículo 6), y se implementarían estrategias educativas para formar en técnicas de recuperación de capacidad productiva y el uso correcto de bioinsumos (artículo 7). De la mano de estas nuevas ofertas en educación, se promoverían procesos de investigación y transferencia tecnológica para la recuperación del suelo (artículo 10) y el desarrollo de programas de formación profesional para fomentar el uso de bioinsumos (artículo 11).

²⁷ Gaceta del Congreso No. 1328 de 2023, p. 19

²⁸ Íd.

Al tiempo, se diseñarían estrategias para entregar incentivos económicos a la producción y uso de bioinsumos regulados, así como a la promoción de biofábricas (artículo 12). Las fuentes de financiación de esta política pública provendrían de los ingresos efectivamente disponibles para nuevas asignaciones de algunos fondos especiales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (artículo 14). En línea con lo anterior, se crearía un Fondo de Garantía para Bioinsumos (FGB), como un mecanismo para cubrir los riesgos asociados al uso de bioinsumos en la producción agropecuaria, facilitando el acceso a estos productos y promoviendo su adopción a nivel nacional (artículo nuevo).

Para hacer seguimiento de las actividades, se crearía el Comité de Seguimiento a la Recuperación de Suelos con Vocación de Uso Agrícola, integrado por diversos actores institucionales, comunitarios y del sector privado (artículo 8). El Comité tendría la tarea de monitorear, evaluar y dar seguimiento a la implementación de las medidas, incluyendo la investigación de técnicas agroecológicas, la revisión de proyectos de financiación, el ajuste de mapas de calidad del suelo y la difusión semestral de avances (artículo 9).

Por último, en articulación entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional se formularía e implementaría la política de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola, y se garantizarían las estrategias pedagógicas necesarias para acceder los planes, programas y proyectos (artículo 15).

En definitiva, el **núcleo temático** del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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*” es la recuperación de la capacidad productiva de los suelos agrícolas mediante un enfoque que combina la implementación de planes, programas y proyectos dirigidos a una población en específico, incentivos económicos, mecanismos de financiación y garantía, y estrategias educativas y de transferencia de conocimiento y tecnología. Todo ello supervisado a través de un Comité de Seguimiento.

2. Contenido y alcance del artículo 13 del *Proyecto de Ley*.

El artículo 13 del *Proyecto de Ley* establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con entidades técnicas como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) **expedirán** una reglamentación que defina el correcto uso del suelo agrícola. Esto implica regular cómo se debe explotar el suelo en función de su vocación y condiciones específicas, evitando conflictos asociados a su sobreutilización o subutilización.

Adicionalmente, el párrafo del artículo señala que dicha reglamentación debe contemplar el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, sirviendo como instrumento para la planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario. Para ello, la reglamentación se debe enmarcar en la normatividad existente relativa a las funciones de la UPRA (*Decreto 4145 de 2011*), la organización y funcionamiento de los municipios (*Ley 1551 de 2012*) y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (*Ley 2294 de 2023*). Para cerrar, se precisa que la reglamentación debe adaptarse a las particularidades de cada región y tener en cuenta los derechos de las comunidades locales sobre la tierra, en tanto podría generar alteraciones en el ejercicio de sus derechos de propiedad, tenencia o uso.

De lo anterior es posible concluir que, este artículo se inscribe dentro del régimen del ordenamiento territorial, en particular, en lo que tiene que ver con las competencias que le asisten a la Nación y a los municipios para regular el uso del suelo rural de forma concurrente. Dicha regulación puede implicar variaciones en las posibilidades que un propietario, poseedor o tenedor tiene explotar su tierra, razón por la cual la norma prevé un criterio de interpretación que busca maximizar los derechos de las comunidades locales sobre los territorios sujetos a esta nueva normatividad.

3. Análisis sobre la existencia de conexidad entre el artículo 13 Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 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” y su núcleo temático

Recogiendo las consideraciones previamente expuestas, se encuentra que el artículo 13 del *Proyecto de Ley* carece de unidad de materia debido a que no existe ningún tipo de vínculo entre el núcleo temático la ley y esta disposición en particular pues, los artículos corresponden a una política pública construida a partir de proyectos concretos para rehabilitar suelos y utilizar bioinsumos, con sus respectivas fuentes de financiación y garantías y un mecanismo de seguimiento; mientras que, el artículo 13, de forma aislada e inconexa le ordena al Gobierno Nacional la reglamentación del uso del suelo agrícola con los impactos sobre el ordenamiento territorial municipal y, eventualmente, los derechos de las personas que habitan esos territorios. La siguiente tabla condensa el razonamiento que conduce a la conclusión expuesta.

Tabla 2. Matriz de análisis de criterios de conexidad del *Proyecto de Ley*.

Vínculo	Núcleo temático del <i>Proyecto</i>	Artículo 13 del <i>Proyecto</i>	Conclusión
Temático	El <i>Proyecto de Ley</i> pretende la recuperación de la capacidad productiva de los suelos y el uso de bioinsumos agrícolas a través de planes, proyectos y programas dirigidos a una población en específico, incentivos económicos, mecanismos de financiación y garantía, y estrategias educativas y de transferencia de conocimiento y tecnología. Todo ello supervisado a través de un Comité de Seguimiento.	La norma ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural una reglamentación sobre el correcto uso del suelo rural con enfoque local que contemple el ordenamiento productivo y rural de la propiedad rural.	No se evidencia una vinculación objetiva y razonable debido a que el núcleo temático del proyecto consiste en la recuperación de suelos y el uso de bioinsumos mediante un conjunto integral de planes, incentivos y estrategias, mientras que el artículo 13 ordena a que se expida una reglamentación sobre usos del suelo.
Causal	Como lo indica la exposición de motivos, la razón detrás de para la expedición de esta ley reside en que existen suelos degradados que requieren rehabilitación y debe promoverse el uso de bioinsumos con miras a una gestión sostenible del suelo en la agricultura.	La exposición de motivos no detalla la razón detrás de la atribución de esta función de reglamentación de uso del suelo al Gobierno Nacional.	No existe vínculo causal entre el motivo que dio lugar a una política de rehabilitación de suelos acompañada la promoción del uso de bioinsumos diseñada a partir de planes con financiación estatal, incentivos económicos y una estrategia articulada de educación y transferencia de tecnología, y una nueva definición del uso del suelo a nivel local por parte del Gobierno Nacional.
Teleológico	El proyecto persigue la recuperación de suelo rural degradado y el fomento del uso de bioinsumos en la agricultura.	El fin de esta norma es la determinación del correcto uso del suelo agrícola a nivel local por parte del Gobierno Nacional.	No existen fines comunes entre un proyecto de ley que busca rehabilitar suelos agrícolas previamente degradados y una norma que definirá el uso del suelo agrícola a futuro.

Sistemático

El *Proyecto de Ley* concibe una política de recuperación de suelos agrícolas y el uso de bioinsumos que prevé mecanismos de financiación y garantía, articulación entre la formación educativa y la transferencia de tecnología orientada a esos dos objetivos principales.

La norma es la única que se refiere a la definición del uso del suelo del Gobierno Nacional en clave de ordenamiento territorial.

No existe una relación sistemática pues, mientras la mayoría de las disposiciones responden a una política con objetivos concretos, herramientas de financiación y mecanismos de seguimiento, el artículo 13 es el único en su especie al ordenar una nueva reglamentación sobre el uso del suelo rural.