



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 440

Bogotá, D. C., jueves, 3 de abril de 2025

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 30 DE 2024 SENADO*por medio de la cual se establecen medidas para la protección del suelo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., marzo de 2025

Honorable Senador

MARCOS DANIEL PINEDA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref. Ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley No.030 de 2024 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas para la protección del suelo y se dictan otras disposiciones",

Honorable Senador,

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables senadores el presente informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No.030 de 2024 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas para la protección del suelo y se dictan otras disposiciones",

Cordialmente,

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Senador de la RepúblicaANDRÉS GUERRA
Senador de la RepúblicaINFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NO.030 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA
PROTECCIÓN DEL SUELO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen parlamentario, radicada en la Secretaría General del Senado el 24 de julio de 2024.

Este proyecto de ley ha sido radicado en dos oportunidades, la primera vez en 2023 donde fue numerado como el Proyecto de Ley No. 375 del 2023 Cámara y No. 009 de 2023 Senado, sin embargo no surtió trámite legislativo.

El primer debate del proyecto de ley se llevó a cabo en la Comisión V del Senado el 3 de diciembre de 2024, siendo aprobado con algunas modificaciones.

2. TRÁMITE

Origen: Congresional

Autor de la iniciativa: Honorable Representante Duvalier Sánchez Arango.

Proyecto Publicado: Gaceta N° 1305 de 2024

Ponencia de Primer Debate: Gaceta No. 2057 de 2024

Texto Aprobado en Primer Debate: Gaceta No. 26 de 2025

3. OBJETO

El proyecto de ley tiene por objeto promover medidas para la protección, restauración y conservación de los suelos y evitar el desarrollo de actividades que afecten la salud y bienestar de las personas.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El contenido del articulado es el que se describe a continuación:

Artículo 1: Consagra el objeto del proyecto de ley.

Artículo 2: Establece las definiciones que se deben tener en cuenta para la aplicación del proyecto de ley.

Artículo 3: Creación de una Mesa Técnica Interinstitucional de Protección de los Suelos.

Artículo 4: Prohibiciones de prácticas que afectan el suelo.

Artículo 5: Buenas Prácticas para el uso y manejo sostenible de los suelos
 Artículo 6: Formación del Banco de Información de los suelos en Colombia
 Artículo 7: Vigencia y derogatorias

5. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

5.1. Marco Normativo

El presente proyecto de ley se enmarca en las siguientes normas:

• **Constitución Política**

ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

• **Decreto 2811 de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente."**

ARTÍCULO 8.- Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;

b.- La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras;

(...)

ARTÍCULO 178.- Los suelos del territorio Nacional deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos.

Se determinará el uso potencial de los suelos según los factores físicos, ecológicos, y socioeconómicos de la región.

Según dichos factores también se clasificarán los suelos.

ARTÍCULO 179.- El aprovechamiento de los suelos deberá efectuarse en forma de mantener su integridad física y su capacidad productora.

En la utilización de los suelos se aplicarán normas técnicas de manejo para evitar su pérdida o degradación, lograr su recuperación y asegurar su conservación.

ARTÍCULO 180.- Es deber de todos los habitantes de la República colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos.

Las personas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de infraestructura, que afecten o puedan afectar los suelos, están obligados a llevar a cabo las prácticas de conservación y recuperación que se determinen de acuerdo con las características regionales.

• **Lev 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."**

ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

(...)

12. Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial

ARTÍCULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

• **Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"**

ARTÍCULO 2.2.1.1.18.6. Protección y Conservación de suelos. En relación con la protección y conservación de los suelos, los propietarios de predios están obligados a:

1. Usar los suelos de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos de tal forma que se mantenga su integridad física y su capacidad productora, de acuerdo con la clasificación agroológica del IGAC y con las recomendaciones señaladas por el ICA, el IGAC y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2. Proteger los suelos mediante técnicas adecuadas de cultivos y manejo de suelos, que eviten la salinización, compactación, erosión, contaminación o revenimiento y, en general, la pérdida o degradación de los suelos.

3. Mantener la cobertura vegetal de los terrenos dedicados a ganadería, para lo cual se evitará la formación de caminos de ganado o terracetos que se producen por sobrepastoreo y otras prácticas que traigan como consecuencia la erosión o degradación de los suelos.

4. No construir o realizar obras no indispensables para la producción agropecuaria en los suelos que tengan esta vocación.

5. Proteger y mantener la vegetación protectora de los taludes de las vías de comunicación o de los canales cuando dichos taludes estén dentro de su propiedad, y establecer barreras vegetales de protección en el borde de los mismos cuando los terrenos cercanos a estas vías o canales no puedan mantenerse todo el año cubiertos de vegetación.

6. Proteger y mantener la cobertura vegetal a lado y lado de las acequias en una franja igual a dos veces al ancho de la acequia.

• **Política para la Gestión Sostenible del Suelo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016.**

En esta política se definen los conceptos asociados al suelo, junto con los servicios ecosistémicos que presta. Asimismo, determina un plan de acción en donde se especifica:

TABLA 12. LÍNEA ESTRATÉGICA 4. Monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo

OBJETIVO ESPECÍFICO	ACTIVIDADES	METAS	INDICADORES	ACTORES
Adelantar procesos de monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo que faciliten la toma de decisiones para su gestión sostenible	Formulación y puesta en marcha de un programa de monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo, teniendo en cuenta el rol de cada una de las instituciones con injerencia en el tema de suelos	1	Número de programas de seguimiento a la calidad del suelo en funcionamiento	Minambiente, IDEAM, IGAC, autoridades ambientales, entidades territoriales, comunidades, grupos étnicos, instituciones de educación superior y sectores productivos
	Generación de acuerdos o espacios interinstitucionales de articulación para la puesta en marcha del programa de monitoreo y seguimiento			
	Elaboración y divulgación del manual para el sistema de seguimiento a la calidad de los suelos.			
	Fortalecimiento de la capacidad técnica para el monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo.			
	Implementación de protocolos, metodologías e indicadores para el monitoreo y seguimiento del estado de la calidad del suelo.			

Fuente: Política para la Gestión Sostenible del Suelo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016.

• **Lev 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial De La Vida"**

ARTÍCULO 38. ESTRATEGIA NACIONAL DE COORDINACIÓN PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LOS ASENTAMIENTOS Y REASENTAMIENTOS HUMANOS. La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, coordinará con las entidades sectoriales del nivel nacional y entidades territoriales, la estrategia nacional de reasentamiento, legalización urbanística,

mejoramiento de asentamientos humanos y gestión del suelo, como acción directa de reducción del riesgo de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las prioridades de la estrategia estarán enfocadas en asentamientos en alto riesgo, y se tendrán en cuenta entre otros: el ordenamiento de los asentamientos en torno al agua, la financiación de estudios de riesgos, la asistencia técnica para la gestión de suelo y el reasentamiento de hogares en alto riesgo no mitigable y el mejoramiento de las condiciones de hábitat con base comunitaria. Los reasentamientos que se desarrollen en el marco de la estrategia de la que trata el presente artículo, deberán ir acompañados de la implementación de proyectos productivos individuales o asociativos que generen ingresos a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural. Sólo podrán implementarse proyectos individuales en predios rurales en aquellos eventos en que los beneficiarios reciban predios de una Unidad Agrícola Familiar. En los demás casos los proyectos a implementar deberán ser asociativos.

5.2. La necesidad de proteger el suelo en Colombia

5.2.1. ¿Qué es el suelo?

El suelo es "una parte esencial del paisaje y el escenario de las actividades y de la supervivencia humana, así como de las relaciones sociales; es un medio multifuncional que constituye la base del 90 % de los alimentos humanos, el forraje, la fibra y los combustibles, y ofrece otros servicios que van más allá de aquellos asociados a la producción". (Brissio, 2005 en Política del Suelo, 2016)

A su vez, teóricos como Abdón Cortés Lombana, lo definen como "el producto de la interacción de factores tales como el clima, los organismos (incluido el ser humano), el relieve, los materiales parentales y el tiempo de la edafogénesis" (Cortés, 2004 en Política de Suelos 2016).

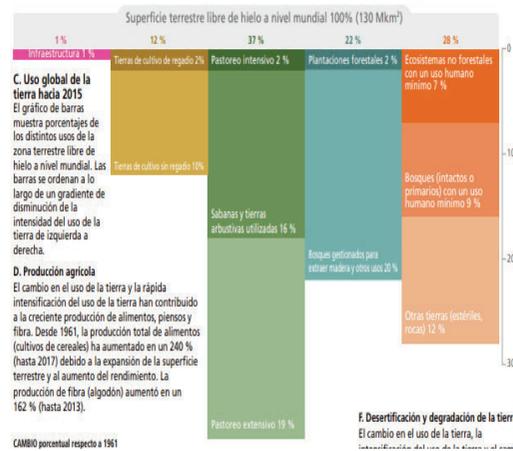
5.2.2. La importancia del suelo en la lucha contra el cambio climático

El cuidado del suelo es fundamental para combatir el cambio climático, esto se asocia al proceso de liberación de carbono del suelo. Según Naciones Unidas "los suelos saludables son esenciales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la resiliencia al cambio climático, al mantener o aumentar su contenido de carbono". Este proceso denominado el ciclo del carbono, que se da como se observa en la siguiente imagen:



Fuente: Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Las autoridades alertan frente al mal manejo de los suelos, pues cuando se acude a prácticas insostenibles el carbón del suelo suele liberarse a la atmósfera en forma de dióxido de carbono CO₂ y termina por contribuir al cambio climático. Varias prácticas como la conversión de pastizales y bosques en tierras de cultivo y de pastoreo han dado como resultado a una gran pérdida del carbono del suelo. El uso del suelo y sus cambios se observan el siguiente gráfico:



Fuente: El cambio climático y la tierra. IPCC

El informe rendido por el grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático advirtió frente a los usos del suelo:

Las actividades relativas a la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés) representaron alrededor del 13% de las emisiones de CO₂, el 44% de las de metano (CH₄) y el 81% de las de óxido nítrico (N₂O) procedentes de las actividades humanas a nivel mundial durante 2007-2016, lo que representa el 23% (12,0 +/- 2,9 GtCO₂ e año-1) del total de emisiones antropógenas netas de GEI21 (nivel de confianza medio). La respuesta natural de la tierra al cambio medioambiental provocado por el ser humano dio lugar a un sumidero neto de alrededor de 11,2 GtCO₂ año-1 durante 2007-2016 (equivalente al 29

% del total de emisiones de CO₂) (nivel de confianza medio); la persistencia del sumidero es incierta debido al cambio climático (nivel de confianza alto). Si se incluyen las emisiones asociadas con las actividades previas y posteriores a la producción en el sistema alimentario mundial, se estima que las emisiones se sitúan entre el 21% y el 37% del total de las emisiones antropógenas netas de GEI (nivel de confianza medio).

La lucha contra el cambio climático incorpora la protección de los suelos, recordando su importancia y el tiempo que toma la formación del mismo, tal y como se observa en la siguiente afirmación hecha por Cristiana Paşca Palmer, Secretaria Ejecutiva del Convenio sobre la Diversidad Biológica

"Se necesitan miles de años para formar 1 centímetro de suelo. Sin embargo, puede ser destruido en casi nada de tiempo. Las prácticas agrícolas insostenibles, las infraestructuras urbanas, la contaminación, la erosión, el cambio climático y otros factores contribuyen a la rápida degradación de nuestros suelos y a la desertificación. Alrededor del 33% de nuestras tierras ya están degradadas, y esta tendencia creciente está poniendo freno al logro de muchos acuerdos mundiales" (United Nations Climate Change, 2024)

Reconocer el valor fundamental del suelo para la lucha contra el cambio climático implica activar las medidas tendientes a su protección como el presente proyecto de ley.

5.2.3. Colombia un país edafodiverso

Colombia, según los estudios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, cuenta con 11 de los 12 órdenes de suelos existentes en el mundo a excepción de los gelisoles. Pero ¿cómo se describen los 11 tipos de suelos con los que contamos en el país? En el siguiente cuadro se condensa la información, determinando el nombre del tipo, su descripción y su ubicación geográfica:

Tipo de Suelo	Descripción	Lugar
Entisoles	Son los suelos más jóvenes, en los cuales los procesos formadores no han generado aún diversos horizontes.	Representan el 24.3% de los suelos en Colombia y se encuentran cerca de ríos, en zonas andinas erosionadas, y en regiones áridas
Inceptisoles	Son menos jóvenes que los entisoles, con desarrollo incipiente de horizontes.	Valles interandinos, Orinoquia, Amazonia y Valle Pacífico.

	presentan acumulación de materia orgánica, hierro o arcilla.	
Ultisoles	Suelos arcillosos y ácidos (pH bajo), de fertilidad escasa.	Orinoquia
Oxisoles	Suelos con el más avanzado desarrollo de horizontes de las regiones intertropicales. Sus componentes como el cuarzo y la caolinita, son muy resistentes a la meteorización. Por ser pobres en arcilla y en materia orgánica, su fertilidad natural es muy limitada.	Orinoquia colombiana, en las terrazas altas del piedemonte llanero
Andosoles	Suelos volcánicos, se forman sobre cenizas y vidrios volcánicos, así como a partir de otros materiales piroclásticos. Su fertilidad es considerable, aunque padecen algunas limitaciones. Suelos muy aptos para la agricultura.	Región Andina
Molisoles	Suelos con buen desarrollo de horizonte. Tienen gran concentración de materias orgánicas y nutrientes, por lo que poseen una alta fertilidad.	Caribe
Vertisoles	Alto grado de fertilidad, alto contenido de arcilla forman grietas durante las épocas secas.	Predominan en el norte del país
Aridisoles	Suelos de las regiones áridas y semiáridas, con poca disponibilidad de agua, por lo cual sus nutrientes químicos se encuentran en abundancia. Muy	La media y alta Guajira, alrededores de Cúcuta y Santa Marta, Desierto de la Tatacoa (Huila), y cañón del Chicamocha.

	poca concentración de materia orgánica.	
Histosoles	Suelos gruesos, con altísima concentración de materia orgánica, producto de la disposición fluvial durante largos periodos. Almacenan grandes cantidades de carbón orgánico. Son difíciles de cultivar por su retención del agua. La mayoría son ácidos y prácticamente carecen de nutrientes minerales.	Páramos
Alfisoles	Constituidos por acumulación de arcilla en el horizonte "B". Tienen una fertilidad natural entre moderada y alta.	Arauca
Espodosol	Presentan una mezcla de materia orgánica y compuestos férricos y aluminicos	Amazonia

Fuentes: Martínez, Cristian. *Tipos de suelo en Colombia*. Malagón Castro, Dimas. *Ensayo Sobre Tipología De Suelos Colombianos - Énfasis En Génesis Y Aspectos Ambientales*. Gisbert Blanquer, Juan Manuel et al, *Ultisoles*. Ramírez Castillo, Jheniffer Andrea. *Estudio bibliográfico sobre las propiedades físico - químicas de Suelos Andisoles en el departamento de Nariño*.

5.2.4. La importancia de un banco de información de suelos en Colombia.

La diversidad de suelos en Colombia, descrita en este proyecto de ley, genera una pregunta clara ¿conocemos los colombianos el estado de los suelos en nuestro país?, la respuesta a esta pregunta es uno de los motores de la creación de un artículo en el proyecto de ley.

En el primer debate del proyecto de ley, los miembros de la Comisión V consideraron fundamental aprobar una proposición que incluía un artículo con la creación de un banco de información de suelos que tendrá las siguientes funciones:

1. Recopilar y analizar información sobre las prácticas de manejo de suelos en todo el territorio nacional, incluyendo el uso de fertilizantes, plaguicidas y técnicas de conservación.
2. Generar informes periódicos sobre el estado del suelo en Colombia, incluyendo la identificación de áreas afectadas por la degradación y la evaluación de la efectividad de las políticas de protección.
3. Poner a disposición del público la información recopilada, a través de una plataforma digital de acceso libre y gratuito.

La necesidad de contar con un banco de información de suelos ha sido resaltada por edafólogos que afirman:

"Colombia tiene una gran variedad de suelos, cada uno con sus propiedades físico-químicas y biológicas, con su aptitud de uso y manejo, con su vulnerabilidad y con factores particulares que limitan su uso pleno; estos limitantes, por otra parte, pueden estar en las tres dimensiones euclidianas o en dimensiones diferentes como la tempo-espacial y la económico-social, en las cuales el edafólogo analiza el suelo con criterio ambientalista, en aras de contribuir a la aproximación interdisciplinaria al problema de la comprensión del fenómeno geográfico integral." (Córtes Lombana, 1998)

Los expertos resaltan la diversidad de suelos y buscan un criterio ambientalista para su análisis pero no solo se quedan allí, también hablan de la implicación del conocimiento de los suelos y la necesidad de que esta información cuente dentro de la planeación de las diferentes municipios, así lo expresan:

"El edafólogo no pretende ordenar el territorio con un mapa de suelos, pero clama porque en esa materia y en la planificación regional no se desconozca el mosaico edáfico con sus potencialidades y limitaciones, para no repetir los errores que se han cometido en el pasado (proyectos de reforma agraria y de colonización para aumentar la producción de alimentos, en suelo sin aptitud agrícola; distritos de drenaje en áreas cenagosas cuya productividad en recursos hidrobiológicos es varias veces superior que en cultivos y pastos; ubicación de cultivos en áreas forestales y siembra de árboles exóticos en zonas ganaderas o agrícolas; localización de viviendas y otras construcciones en suelos erodables y sometidos a los fenómenos de movimientos en masa)" (Subrayado propio) (Córtes Lombana, 1998)

Contar con un banco de información de suelos permitiría que las autoridades tomen decisiones relacionadas con la planificación del territorio, la ejecución de diferentes proyectos, teniendo en cuenta las características particulares de cada zona, así como asegurar que las inversiones no se pierdan o se deban destinar más recursos de los destinados.

5.2.5. La necesidad de prohibir actividades que afecten el suelo

El proyecto de ley en su artículo 5 prohíbe una serie de actividades que afecta el suelo, a saber:

"Se prohíbe progresivamente la realización de quemas agrícolas controladas, no controladas, de residuos vegetales y cualquier otra actividad generada por las actividades económicas a pequeña escala y el fraccionamiento antieconómico que afecten los suelos y pongan en peligro la vida e integridad de las personas y del ambiente en el territorio nacional"

La necesidad de prohibir dichas actividades proviene de los efectos que las mismas generan sobre la sostenibilidad del suelo y las consecuencias en la salud de las personas que habitan cerca a las zonas donde se practican. De esta manera, se busca alertar frente a los daños que causan las mismas, por esto se describe con claridad las consecuencias que las mismas ocasionan.

3.2.4.1. Quemas Agrícolas

El uso del fuego en el sector agrícola es común y se usa *"como técnica para la eliminación de cobertura vegetal residual de una cosecha previa, como método de control de diferentes plagas y, comúnmente, se maneja para las cosechas como la caña de azúcar"* (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural México)

En Colombia, la materia se ha reglamentado a partir del artículo 2.2.5.1.3.14 del Decreto número 1076 de 2015, señaló que queda prohibida la práctica de quemas abiertas rurales, *con excepción de aquellas que se hagan para la preparación del suelo en actividades agrícolas, el descapote del terreno en actividades mineras, la recolección de cosechas o disposición de rastrojos y las quemas abiertas producto de actividades agrícolas realizadas para el control de los efectos de las heladas, y estarán controladas y sujetas a las reglas que para el efecto establezcan el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con miras a la disminución de dichas quemas, al control de la contaminación atmosférica, la prevención de incendios, la protección de la salud, los ecosistemas, zonas protectoras de cuerpos de agua e infraestructura; para lo cual el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de la Protección Social, expedieron la Resolución número 532 de 26 de abril de 2005, la cual establece los requisitos, términos, condiciones y obligaciones para las quemas abiertas controladas en áreas rurales en actividades agrícolas y mineras.* Subrayado fuera de texto. (Resolución 358 De 2024)

Tal y como se observa en la norma descrita el deber ser de la reglamentación plantea desde 2015 la disminución de dicha práctica atendiendo a las afectaciones que la misma genera, a *saber la calidad del aire, la pérdida de biodiversidad y empobrecimiento de los suelos de cultivo* (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural México) , esto sin contar que una quema mal practicada puede llevar a un incendio forestal.

Prohibir la quema agrícola es un deber con la salud de los colombianos, según un estudio hecho en el Valle del Cauca por Eleonora Dávalos, se observa como la quema de caña de azúcar afecta directamente la salud de los habitantes de Palmira:

"La población de Palmira se está viendo afectada por la contaminación del aire. Ello se refleja en las numerosas consultas médicas efectuadas por IRA y los resultados empíricos de la investigación que corroboran una relación positiva y significativa entre el PM10 y la morbilidad por esta misma causa. Los grupos de la población más afectados son los niños y los adultos mayores de 60 años. En otras palabras, los niños y niñas de Palmira se enferman de IRA debido a la quema de la caña de azúcar.

Asimismo, se halla que la principal fuente de contaminación atmosférica es la quema de la caña de azúcar, emitiendo el 50 por ciento del total de la contaminación por PM10, relación que se corrobora a través de la estimación de la función lineal, hallando una estrecha relación entre la quema de la caña de azúcar y la concentración de PM10 en la atmósfera. De modo indirecto, se encuentra que la quema de la caña de azúcar está generando un efecto nocivo en la población, ya que la quema de la caña genera PM10 y este genera IRA.

Paralelamente, los límites diarios máximos permitidos por la EPA son sobrepasados en diez ocasiones en tan solo 119 días, sin importar que este límite solo se puede rebasar una vez al año con el fin de garantizar la adecuada calidad del aire. Esta situación deja ver que la autoridad ambiental no está ejerciendo de manera adecuada su gestión, ni considera esta situación como un problema." (Dávalos, La caña de azúcar: ¿una amarga externalidad?)

Las afectaciones a la población por cuenta de las quemas agrícolas pone de presente la necesidad de su prohibición. Esta disposición también implica una intervención de los Ministerios correspondientes, pues las alternativas a la quema requieren una capacitación y conducción clara para evitar frenar procesos agrícolas.

Las quemas agrícolas también afectan los suelos pues "reduce la retención de agua y la fertilidad del suelo entre 25% y 30% y, por lo tanto, requiere que los agricultores inviertan en soluciones costosas para compensar el daño. El carbono negro también puede modificar los patrones de lluvia, especialmente el monzón asiático, lo que interrumpe los eventos climáticos necesarios para apoyar la agricultura." Las tierras quemadas en realidad tienen menor fertilidad y mayores tasas de erosión, lo que requiere que los agricultores apliquen fertilizantes en exceso", dice Pam Pearson" (ONU, 2024)

Las alternativas a la quema son desde la trituración vegetal con maquinaria autorizada, hasta la inclusión del rastrojo dentro del proceso de cultivo. Las mismas tienen que ser estudiadas y socializadas para lograr que la prohibición se cumpla.

6. CONFLICTO DE INTERESES

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades relacionadas con la agricultura a pequeña y gran escala que apliquen la quema agrícola que les produzcan un beneficio directo, particular y actual, a su patrimonio o al de sus familiares, o un beneficio moral en los términos antes señalados.

7. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, proponemos a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No.030 de 2024 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas para la protección del suelo y se dictan otras disposiciones" con el texto aprobado en primer debate en la Comisión V de Senado.

INTIRAÚL ASPRILLA REYES
Senador de la República

ANDRÉS GUERRA
Senador de la República

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO.030 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL SUELO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Promover medidas para la protección, restauración y conservación de los suelos con enfoque preventivo.

Artículo 2°. Definiciones. Entiéndase para el desarrollo de la presente ley, los siguientes conceptos:

1. Buenas Prácticas para el uso y manejo sostenible de los suelos: son todas aquellas medidas preventivas con enfoque local, regional y/o nacional esenciales para evitar o revertir la degradación de los suelos y garantizar la seguridad alimentaria, proteger los servicios ecosistémicos asociados al suelo, la igualdad social y la acción climática efectiva.

Las alternativas de no quemar en la agricultura constituyen buenas prácticas para mejorar la calidad del suelo, el aire, la salud y bienestar de las comunidades.

2. Degradación del suelo: cambios en la calidad y salud del suelo resultando en deterioro, afectación a sus propiedades y disminución en la capacidad del ecosistema para producir bienes o prestar servicios ambientales para sus beneficiarios.

3. Suelo: es un componente fundamental del ambiente, natural y finito, constituido por minerales, aire, agua, materia orgánica, macro, meso y microorganismos que desempeñan procesos permanentes de tipo biótico y abiótico, cumpliendo funciones vitales para la sociedad y el planeta y prestando servicios ecosistémicos

El suelo cubre la mayor parte de la superficie terrestre; su límite superior es el aire o el agua superficial; sus fronteras horizontales son las áreas donde el suelo cambia, a veces gradualmente a aguas profundas, rocas o hielo; el límite inferior puede ser la roca dura o depósitos de materiales

virtualmente desprovistos de animales, raíces u otras señales de actividad biológica y que no han sido afectados por los factores formadores del suelo.

4. Restauración ambiental. Entiéndase por el proceso de generar el restablecimiento de un ecosistema y supresión de agentes que determinan el fraccionamiento, degradación, afectación, deterioro, daño o destrucción, para favorecer su recuperación con respecto a la composición, estructura y funcionalidad. Para ello debe considerarse el análisis en el que se conjuga el conocimiento del ecosistema, de ecosistemas de referencia, de los agentes de tensión y del contexto real para generar las estrategias adecuadas o adaptativas cuando no sea posible retornar al estado previo, evitando que se siga presentando la degradación. El ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general, así como de la mayoría de sus bienes y servicios.

5. Zona de restauración. Es un espacio dirigido al restablecimiento parcial o total a un estado anterior, de la composición, estructura y función de la diversidad biológica. En las zonas de restauración se pueden llevar a cabo procesos inducidos por acciones humanas, encaminados al cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida. Un área protegida puede tener una o más zonas de restauración, las cuales son transitorias hasta que se alcance el estado de conservación deseado y conforme los objetivos de conservación del área, caso en el cual se denominará de acuerdo con la zona que corresponda a la nueva situación. Será el administrador del área protegida quien definirá y pondrá en marcha las acciones necesarias para el mantenimiento de la zona restaurada y prohibirá las actividades que considere no permiten el proceso de restauración.

6. Restauración de ecosistemas hídricos. Son intervenciones, acciones y trabajos implementados con el objetivo de detener, reducir o revertir las condiciones de degradación, daño o destrucción de los ecosistemas hídricos. Estas actividades buscan proteger los componentes, funciones y procesos de los ecosistemas acuáticos, así como restablecer la calidad de los servicios ecosistémicos fluviales para promover su recuperación.

Artículo 3°. Mesa Técnica Interinstitucional de Protección de los Suelos. El Gobierno Nacional, a través del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- y de las entidades nacionales o territoriales que prestan servicios de gestión catastral, con el apoyo del Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y demás entidades que sean requeridas, dentro de los seis (06) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa técnica interinstitucional, la cual se encargará de establecer medidas de restauración del suelo y se propenda por la adopción de medidas para que los entes territoriales cuenten con herramientas para avanzar en acciones que permitan promover la protección y restauración de los suelos y se implementen programas de seguimiento y monitoreo de calidad y degradación de los suelos.

Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentarán el funcionamiento de la mesa técnica interinstitucional de protección de los suelos

Parágrafo 1. Previo a la conformación de la mesa técnica interinstitucional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará la evaluación de los avances de cada una de las líneas estratégicas de la Política para la gestión sostenible del suelo existente. Este informe será fuente primaria de información para que la mesa técnica pueda avanzar en realizar los ajustes necesarios para lograr la protección efectiva de los suelos.

Parágrafo 2. La mesa técnica interinstitucional desarrollará acciones para actualizar y reformular la Política para la gestión sostenible del suelo existente, adoptando dentro de sus lineamientos: a) la restauración ecológica en los procesos de erosión; b) la restauración de las cuencas por procesos de dragados; c) los procesos de agricultura regenerativa en las áreas que han sido objeto de quemaduras; d) medidas para el análisis del estado de los suelos productivos del país y la restauración de estos; y e) Entre otras acciones que propendan por comprender la importancia de los suelos en la economía del carbono y la necesidad del manejo y conservación integral de estos.

Parágrafo 3. En las acciones realizadas por la mesa técnica interinstitucional existirá un componente participativo, en el cual se tendrá en cuenta a la academia, expertos, sectores productivos, organizaciones sociales y comunidad en general.

Artículo 4°. Prohibiciones de prácticas que afectan el suelo. Se prohíbe progresivamente la realización de quemaduras agrícolas controladas, no controladas, de residuos vegetales que afecten los suelos y pongan en peligro la vida e integridad de las personas y del ambiente en el territorio nacional.

Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- diseñarán dentro de los doce (12) meses siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la hoja de ruta para avanzar transitoriamente en la prohibición de todo tipo de quemaduras; estableciendo mediante mesas de trabajo y escenarios de socialización con los sectores económicos y las comunidades que realizan estas prácticas los requisitos, términos, condiciones y obligaciones, para avanzar en el diseño de nuevas formas y métodos para limpiar la tierra, fertilizar y preparar para nuevas plantaciones en las actividades económicas que se realicen sobre los suelos.

Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en colaboración con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), elaborará y difundirá un manual de buenas prácticas agrícolas que no impliquen la quema, incluyendo ejemplos concretos de técnicas como la incorporación de rastrojos al suelo, compostaje y el uso de abonos verdes.

Parágrafo 2. La prohibición de las quemaduras agrícolas controladas no aplica sobre los predios de las comunidades campesinas y/o étnicas donde se desarrollan procesos tradicionales de economía campesina y/o comunitaria. No obstante, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará, en coordinación con las comunidades afectadas, las acciones y programas necesarios que promuevan la disminución y la sustitución progresiva de las quemaduras agrícolas controladas.

Artículo 5. Buenas Prácticas para el uso y manejo sostenible de los suelos. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los seis (06) meses siguientes a la expedición de la presente ley, diseñarán campañas de educación, sensibilización y fomentarán en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, programas que contarán como mínimo con dos módulos 6 sobre temáticas de desarrollo de capacidad de los agricultores, mejoramiento de la productividad de los suelos, incremento de la conectividad y reducción de la degradación de la tierra, esquemas de pago por servicios ambientales, adopción de sistemas silvopastoriles, entre otras acciones necesarias para la gestión sostenible de los recursos naturales.

Artículo 6. Banco de Información de los suelos en Colombia. Se crea el Banco de Información de suelos en Colombia, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este Banco se encargará de:

1. Recopilar y analizar información sobre las prácticas de manejo de suelos en todo el territorio nacional, incluyendo el uso de fertilizantes, plaguicidas y técnicas de conservación.

2. Generar informes periódicos sobre el estado del suelo en Colombia, incluyendo la identificación de áreas afectadas por la degradación y la evaluación de la efectividad de las políticas de protección.

3. Poner a disposición del público la información recopilada, a través de una plataforma digital de acceso libre y gratuito

Artículo 7. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Senador de la República



ANDRÉS GUERRA
Senador de la República

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No.030 DE 2024
SENADO

"Por medio de la cual se establecen medidas para la protección del suelo y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

Decreta

Artículo 1°. Objeto. Promover medidas para la protección, restauración y conservación de los suelos con enfoque preventivo.

Artículo 2°. Definiciones. Entiéndase para el desarrollo de la presente ley, los siguientes conceptos:

1. **Buenas Prácticas para el uso y manejo sostenible de los suelos:** son todas aquellas medidas preventivas con enfoque local, regional y/o nacional esenciales para evitar o revertir la degradación de los suelos y garantizar la seguridad alimentaria, proteger los servicios ecosistémicos asociados al suelo, la igualdad social y la acción climática efectiva.

Las alternativas de no quemar en la agricultura constituyen buenas prácticas para mejorar la calidad del suelo, el aire, la salud y bienestar de las comunidades.

2. **Degradación del suelo:** cambios en la calidad y salud del suelo resultando en deterioro, afectación a sus propiedades y disminución en la capacidad del ecosistema para producir bienes o prestar servicios ambientales para sus beneficiarios.

3. **Suelo:** es un componente fundamental del ambiente, natural y finito, constituido por minerales, aire, agua, materia orgánica, macro, meso y microorganismos que desempeñan procesos permanentes de tipo biótico y abiótico, cumpliendo funciones vitales para la sociedad y el planeta y prestando servicios ecosistémicos.

El suelo cubre la mayor parte de la superficie terrestre; su límite superior es el aire o el agua superficial; sus fronteras horizontales son las áreas donde el suelo cambia, a veces gradualmente a aguas profundas, rocas o hielo; el límite inferior puede ser la roca dura o depósitos de materiales virtualmente desprovistos de animales, raíces u otras señales de actividad biológica y que no han sido afectados por los factores formadores del suelo.

- 4. **Restauración ambiental.** Entiéndase por el proceso de generar el restablecimiento de un ecosistema y supresión de agentes que determinan el fraccionamiento, degradación, afectación, deterioro, daño o destrucción, para favorecer su recuperación con respecto a la composición, estructura y funcionalidad. Para ello debe considerarse el análisis en el que se conjuga el conocimiento del ecosistema, de ecosistemas de referencia, de los agentes de tensión y del contexto real para generar las estrategias adecuadas o adaptativas cuando no sea posible retornar al estado previo, evitando que se siga presentando la degradación. El ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general, así como de la mayoría de sus bienes y servicios.
- 5. **Zona de restauración.** Es un espacio dirigido al restablecimiento parcial o total a un estado anterior, de la composición, estructura y función de la diversidad biológica. En las zonas de restauración se pueden llevar a cabo procesos inducidos por acciones humanas, encaminados al cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida. Un área protegida puede tener una o más zonas de restauración, las cuales son transitorias hasta que se alcance el estado de conservación deseado y conforme los objetivos de conservación del área, caso en el cual se denominará de acuerdo con la zona que corresponda a la nueva situación. Será el administrador del área protegida quien definirá y pondrá en marcha las acciones necesarias para el mantenimiento de la zona restaurada y prohibirá las actividades que considere no permiten el proceso de restauración.
- 6. **Restauración de ecosistemas hídricos.** Son intervenciones, acciones y trabajos implementados con el objetivo de detener, reducir o revertir las condiciones de degradación, daño o destrucción de los ecosistemas hídricos. Estas actividades buscan proteger los componentes, funciones y procesos de los ecosistemas acuáticos, así como restablecer la calidad de los servicios ecosistémicos fluviales para promover su recuperación.

Artículo 3°. Mesa Técnica Interinstitucional de Protección de los Suelos. El Gobierno Nacional, a través del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- y de las entidades nacionales o territoriales que prestan servicios de gestión catastral, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y demás entidades que sean requeridas, dentro de los seis (06) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa técnica interinstitucional, la cual se encargará de establecer medidas de restauración del suelo y se propenda por la adopción de medidas para que los entes territoriales cuenten con herramientas para avanzar en acciones que permitan promover la protección y restauración de los suelos y se implementen programas de seguimiento y monitoreo de calidad y degradación de los suelos.

Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentarán el funcionamiento de la mesa técnica interinstitucional de protección de los suelos.

Parágrafo 1. Previo a la conformación de la mesa técnica interinstitucional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará la evaluación de los avances de cada una de las líneas estratégicas de la Política para la gestión sostenible del suelo existente. Este informe será fuente primaria de información para que la mesa técnica pueda avanzar en realizar los ajustes necesarios para lograr la protección efectiva de los suelos.

Parágrafo 2. La mesa técnica interinstitucional desarrollará acciones para actualizar y reformular la Política para la gestión sostenible del suelo existente, adoptando dentro de sus lineamientos: a) la restauración ecológica en los procesos de erosión; b) la restauración de las cuencas por procesos de dragados; c) los procesos de agricultura regenerativa en las áreas que han sido objeto de quemas y; d) medidas para el análisis del estado de los suelos productivos del país y la restauración de estos; y e) Entre otras acciones que propendan por comprender la importancia de los suelos en la economía del carbono y la necesidad del manejo y conservación integral de estos.

Parágrafo 3. En las acciones realizadas por la mesa técnica interinstitucional existirá un componente participativo, en el cual se tendrá en cuenta a la academia, expertos, sectores productivos, organizaciones sociales y comunidad en general.

Artículo 4°. Prohibiciones de prácticas que afectan el suelo. Se prohíbe progresivamente la realización de quemas agrícolas controladas, no controladas, de residuos vegetales que afecten los suelos y pongan en peligro la vida e integridad de las personas y del ambiente en el territorio nacional.

Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- diseñarán dentro de los doce (12) meses siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la hoja de ruta para avanzar transitoriamente en la prohibición de todo tipo de quemas; estableciendo mediante mesas de trabajo y escenarios de socialización con los sectores económicos y las comunidades que realizan estas prácticas los requisitos, términos, condiciones y obligaciones, para avanzar en el diseño de nuevas formas y métodos para limpiar la tierra, fertilizar y preparar para nuevas plantaciones en las actividades económicas que se realicen sobre los suelos.

Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en colaboración con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), elaborará y difundirá un manual de buenas prácticas agrícolas que no impliquen la quema, incluyendo ejemplos concretos de técnicas como la incorporación de rastrojos al suelo, el compostaje y el uso de abonos verdes.

Parágrafo 2. La prohibición de las quemas agrícolas controladas no aplica sobre los predios de las comunidades campesinas y/o étnicas donde se desarrollan procesos tradicionales de economía campesina y/o comunitaria. No obstante, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará, en coordinación con

las comunidades afectadas, las acciones y programas necesarios que promuevan la disminución y la sustitución progresiva de las quemas agrícolas controladas.

Artículo 5. Buenas Prácticas para el uso y manejo sostenible de los suelos. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los seis (06) meses siguientes a la expedición de la presente ley, diseñarán campañas de educación, sensibilización y fomentarán en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, programas que contarán como mínimo con dos módulos 6 sobre temáticas de desarrollo de capacidad de los agricultores, mejoramiento de la productividad de los suelos, incremento de la conectividad y reducción de la degradación de la tierra, esquemas de pago por servicios ambientales, adopción de sistemas silvopastoriles, entre otras acciones necesarias para la gestión sostenible de los recursos naturales.

Artículo 6. Banco de Información de los suelos en Colombia. Se crea el Banco de Información de los suelos en Colombia, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este Banco se encargará de:

1. Recopilar y analizar información sobre las prácticas de manejo de suelos en todo el territorio nacional, incluyendo el uso de fertilizantes, plaguicidas y técnicas de conservación.
2. Generar informes periódicos sobre el estado del suelo en Colombia, incluyendo la identificación de áreas afectadas por la degradación y la evaluación de la efectividad de las políticas de protección.
3. Poner a disposición del público la información recopilada, a través de una plataforma digital de acceso libre y gratuito.

Artículo 7. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Inti Raúl Aspílla Reyes
Senador de la República
Ponente Coordinador

Isabel Cristina Zuleta López
Senadora de la República
Ponente

Andrés Guerra Hoyos
Senador de la República
Ponente

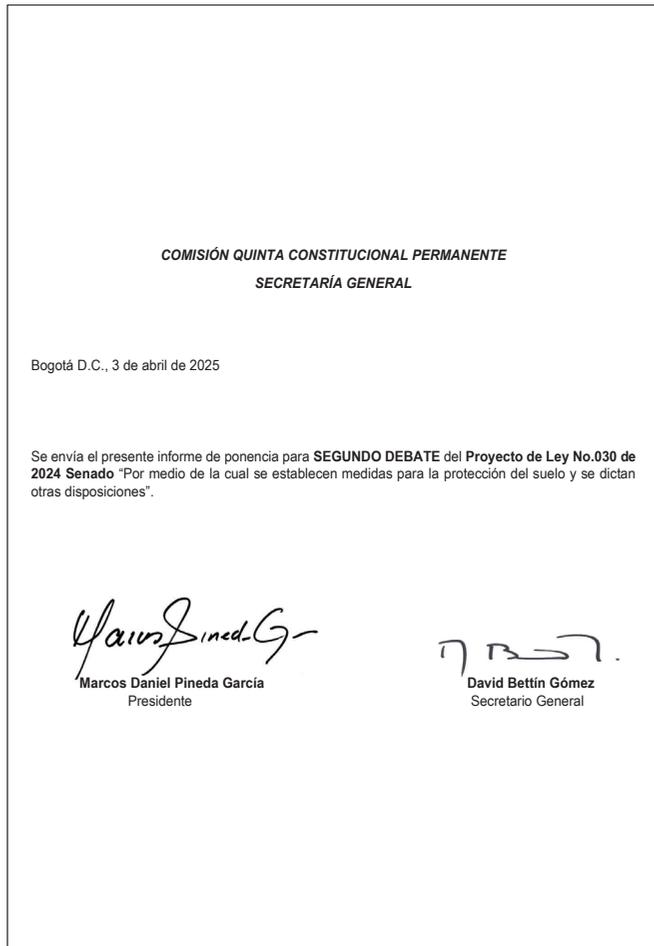
En los anteriores términos fue aprobado, con modificaciones, en primer debate el Proyecto de Ley No.030 de 2024 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas para la protección del suelo y se dictan otras disposiciones", en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República el día tres (3) de diciembre de 2024, de acuerdo con el Acta No.091 de la misma fecha. El anuncio del presente proyecto fue hecho el día veintisiete (27) de noviembre del año en curso, de acuerdo con el acta No.090 de 2024.



Marcos Daniel Pineda García
Senador de la República
Presidente Comisión Quinta



David de Jesús Bettín Gómez
Secretario Comisión Quinta



CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 416 DE 2025 SENADO

por la que se adiciona y modifica la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, para incluir y profundizar la aplicabilidad de mecanismos de justicia restaurativa y justicia terapéutica en el SRPA, los fines pedagógicos del sistema de justicia juvenil, el carácter especializado y diferenciado respecto del sistema penal de adultos, la garantía integral de derechos de los adolescentes y las víctimas, orientados a prevenir la recaída en el delito, transformar vidas y facilitar la reintegración social del adolescente en conflicto con la ley penal.

<div style="text-align: center;">  <p>Hacienda</p> </div> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <div style="text-align: center;">  <p>Radicado: 2-2025-020572 Bogotá D.C., 2 de abril de 2025 17:18</p> </div> <p>Doctora ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ Ministra MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO gestion_documental@minjusticia.gov.co diego.olarte@minjusticia.gov.co Bogotá</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 15188/2025/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al Anteproyecto de Ley "Por la que se adiciona y modifica la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, para incluir y profundizar la aplicabilidad de mecanismos de justicia restaurativa y justicia terapéutica en el SRPA, los fines pedagógicos del sistema de justicia juvenil, el carácter especializado y diferenciado respecto del sistema penal de adultos, la garantía integral de derechos de los adolescentes y las víctimas, orientados a prevenir la recaída en el delito, transformar vidas y facilitar la reintegración social del adolescente en conflicto con la ley penal".</p> <p>Respetada Ministra:</p> <p>De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al Anteproyecto de ley del asunto, correspondiente a la segunda versión remitida a esta Cartera el día 31 de enero de 2025, en los siguientes términos:</p> <p>La iniciativa propone realizar diferentes modificaciones a la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA), con el fin de "(...) fortalecer el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes por medio de la creación, implementación y articulación de procesos y procedimientos interinstitucionales e intersectoriales, que garanticen instrumentos efectivos y adecuados para materializar la finalidad restaurativa y pedagógica del proceso y de la sanción, prevenir la reiteración en el delito, fortalecer la protección integral, así como obtener mejores niveles de integración social de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, en consonancia con los principios de complementariedad, subsidiariedad, autonomía, descentralización y desconcentración".</p> <p><small>1 Artículo 1 del proyecto normativo.</small></p>	<p>De esta manera, en la exposición de motivos se especifica que "[l]a creación de una mayor cantidad de reglas específicas y diferenciadas para el proceso penal que se sigue a los adolescentes en conflicto con la ley penal, es indispensable para superar barreras normativas e institucionales existentes que dificultan la obtención de cambios positivos y significativos en la vida de los infractores y de sus familias, con lo cual se busca la transformación o superación efectiva de condiciones personales o sociales que llevaron a la producción de un daño antijurídico".</p> <p>Ahora bien, luego de revisar la nueva versión del proyecto normativo, se evidencia que las sugerencias remitidas por esta Cartera fueron atendidas de forma sustancial, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> Se modificaron los artículos que se consideraba podían tener un impacto fiscal significativo, estos son, los artículos 35, 36, 42 y 94, en especial, para precisar que las obligaciones estatales y de las entidades territoriales se financiarán con los recursos asignados en sus presupuestos ordinarios, evitando así la percepción de un impacto fiscal adicional y la necesidad de establecer fuentes adicionales de financiación. En relación con las entidades territoriales, se identificó el papel que juegan en el ciclo de fortalecimiento y funcionalidad del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA), señalando que las acciones desarrolladas en el proyecto normativo hacen parte de su misión institucional a partir de una lectura integral con el CONPES 3629 de 2009², por lo que la propuesta de modificación a la Ley 1098 de 2006 se ajusta a las facultades y obligaciones que en la materia les corresponden. <p>Por otra parte, en la exposición de motivos se precisó que las obligaciones a cargo de estas entidades se ajustarán a los recursos disponibles, evitando imponer cargas adicionales que no estén contempladas en sus presupuestos. Esto se considera esencial para cumplir con las normas presupuestales y constitucionales, garantizando su autonomía presupuestal.</p> <ol style="list-style-type: none"> Respecto a la redacción ambigua en ciertas disposiciones, se realizaron precisiones tanto en la exposición de motivos como en el cuerpo normativo, destacando que se aclaró que la obligación de proporcionar unidades de atención se ajustará a las apropiaciones presupuestales vigentes, eliminando la incertidumbre sobre posibles costos adicionales. Finalmente, en la exposición de motivos, se incorporó un capítulo específico sobre el análisis de impacto fiscal lo que evidencia el compromiso de justificar el manejo de los recursos sin generar incertidumbres en la asignación presupuestal. <p>No obstante, con el fin de salvaguardar la constitucionalidad de la iniciativa resulta necesario que en el articulado también quede explícito que las obligaciones derivadas del anteproyecto de ley se financiarán con los recursos ordinarios asignados a cada una de las entidades que integran el SRPA, sin requerir partidas presupuestales adicionales.</p> <p><small>2 CONPES 3629 de 2009. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA: Política de atención al adolescente en conflicto con la ley. Sobre el particular, el documento CONPES señala "(...) la necesidad de una actuación armónica de las entidades nacionales y territoriales que hacen parte del Sistema y su articulación, entre otros sistemas garantes de los derechos de los adolescentes, con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF, con la correspondiente concurrencia de las entidades territoriales." Adicionalmente, en la página 18 del documento, se especifica las entidades que conforman el SRPA.</small></p>
---	--

Lo anterior permitirá precisar que las obligaciones de las entidades, incluyendo la provisión de unidades de atención y la implementación de programas, se enmarca en las asignaciones ya existentes y asegura la adecuada financiación de las obligaciones estatales y territoriales sin comprometer recursos adicionales.

Así las cosas, este Ministerio considera que el anteproyecto es susceptible de implementación respetando las asignaciones de las entidades territoriales, las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y los techos del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) de los sectores involucrados, en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, manifiesta su análisis fiscal sobre el Anteproyecto de Ley del asunto y reitera la disposición de colaborar con las iniciativas de las diferentes entidades del Gobierno nacional dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO
 Viceministro General
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGPPN/DAF/OAJ

CONTENIDO

Gaceta número 440 - jueves, 3 de abril de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS Págs.

Informe de Ponencia positiva para segundo debate y texto aprobado al Proyecto de Ley número 30 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la protección del suelo y se dictan otras disposiciones. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley numero 416 de 2025 Senado, por la que se adiciona y modifica la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, para incluir y profundizar la aplicabilidad de mecanismos de justicia restaurativa y justicia terapéutica en el SRPA, los fines pedagógicos del sistema de justicia juvenil, el carácter especializado y diferenciado respecto del sistema penal de adultos, la garantía integral de derechos de los adolescentes y las víctimas, orientados a prevenir la recaída en el delito, transformar vidas y facilitar la reintegración social del adolescente en conflicto con la ley penal. 8