

MEMORANDO

ICA Radicado Manual

Fecha: 22/03/2022

Radicado: ICA20223002872

Anexos: 0 Anexos

11.2.2
Bogotá D.C.,

PARA: JUAN CARLOS PÉREZ VÁSQUEZ
Director Técnico de Asuntos Nacionales

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto Jurídico 004-2022. Verificación y cumplimiento del uso del suelo dentro de los requisitos para otorgar registros por parte del ICA.

Apreciado doctor Pérez.

Para dar respuesta a la solicitud del asunto, recibida mediante correo electrónico el pasado 15 de marzo de la presente anualidad bajo radicado ICA20223002604, se emite el siguiente concepto jurídico.

I. TESIS CONCLUSIVA

Sí debe ser solicitado y verificado por el ICA el cumplimiento del uso del suelo dentro de los requisitos para otorgar registros máxime cuando se encuentra en el marco de una actividad agropecuaria.

El ICA deberá indicar a las personas naturales y/o jurídicas que misionalmente hablando la Entidad no tiene la competencia para determinar la articulación de los procesos de revisión, ajuste y reformulación de los Planes de Ordenamiento Territorial con las propuestas de Ordenamiento Ambiental promovidas desde los niveles regionales y nacionales para determinar el uso del suelo. Competencia que se explicará en el desarrollo del presente concepto jurídico.

II. PROBLEMA JURÍDICO

¿Conforme a las disposiciones normativas del Decreto 4765 de 2008 debe el ICA hacer la verificación del uso del suelo dentro de los requisitos para otorgar registros de predios, establecimientos y lugares de producción?

III. NORMA(S) CONTROLANTE(S)

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 388 de 1997.
- Ley 489 de 1998.
- Ley 1755 de 2015.
- Decreto 4765 de 2008.
- Decreto Ley 019 de 2012.
- Decreto 1807 de 2014.
- Decreto 1071 de 2015.
- Jurisprudencia:
 - Sentencia de Tutela radicado 4360 de 2018.
- Resolución ICA 90464 del 20 de enero de 2021.

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

El suelo es un componente fundamental del ambiente, natural, finito y dinámico. Se encuentra en constante transformación, transferencia y pérdida de materia y energía, por lo cual es esencial en los ciclos biogeoquímicos. Está constituido por minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos y, su formación, depende de cinco factores: roca, clima, tiempo, relieve y organismos. No obstante, aunque el suelo presta soporte a la vida y actividades humanas, se puede deteriorar de forma irremediable según el uso que se le atribuya, siendo en algunos casos imposible llevarlo de vuelta a su estado inicial MINAMBIENTE. (2016).¹

Así mismo, las dinámicas poblacionales exigen mayor demanda de agua y alimentos, causando expansión e intensificación en actividades agrícolas y proyectos urbanísticos. La degradación del suelo, asociada a la disminución en la disponibilidad de los recursos y la biodiversidad, trae consigo consecuencias ambientales y socioeconómicas, las cuales impactan negativamente y en mayor medida a países que se encuentran en vía de desarrollo, como lo es Colombia (Sentís, 2010).²

A saber, dentro de las actividades con más presencia en el país se encuentran la ganadería y la agricultura, las cuales, no se efectúan en su área potencial de acuerdo con el uso del suelo y la zonificación. Asimismo, la deforestación, la expansión urbana y el crecimiento en la demanda de bienes y servicios asociados al suelo son actividades que generan impactos negativos significativos a nivel nacional lo anterior, lleva a la degradación del suelo, entendida como el decrecimiento de su potencial para suplir necesidades ambientales y socioeconómicas de una población. Así, cuando se llega a un

¹ Política para la Gestión Sostenible del Suelo. Recuperado el 20 de septiembre de 2020, de Asociación Nacional de Empresarios de Colombia: <https://bit.ly/32UPUlg>

² Problemas de degradación de suelos en el mundo: causas y consecuencias. X Congreso Ecuatoriano de la Ciencia del Suelo. Congreso llevado a cabo en Quito, Ecuador. Obtenido de X Congreso Ecuatoriano de la Ciencia del Suelo: <http://www.secsuelo.org/wp-content/uploads/2015/06/1.-Pro>

grado avanzado de degradación se genera desertificación, la cual se produce por prácticas inadecuadas y/o insostenibles, como sobreexplotación agrícola, hídrica y forestal (IGAC, 2019).³

De lo anterior, es importante dar a conocer una primera noción de competencia misional en cada una de las Entidades del nivel nacional y que están direccionadas al proceso de planificación, verificación, custodia y demás actividades relacionadas al uso del suelo en el territorio nacional. Así mismo, se debe hablar de los Determinantes Ambientales siendo un insumo importante para lograr la articulación de los procesos de revisión, ajuste y reformulación de los Planes de Ordenamiento Territorial con las propuestas de Ordenamiento Ambiental promovidas desde los niveles regionales y nacionales, como lo son las áreas protegidas, los Planes de Ordenación Forestal, Planes de Manejo de Páramos y Humedales, los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas y demás instrumentos de planificación existentes.

El propósito del ordenamiento territorial, en desarrollo de lo previsto en la Ley 388 de 1997, es lograr la armonía entre los diferentes instrumentos de planificación ambiental y la determinación de los usos del suelo, de tal manera que permita construir un modelo de desarrollo sostenible. Por tal razón, la identificación de las determinantes ambientales (artículo 10 Ley 388 de 1997) en los POT, debe responder a un proceso de análisis territorial, con una mirada desde el ordenamiento ambiental del mismo. Además de lo citado anteriormente la Ley 99 de 1993 establece, la zonificación ambiental del territorio para su apropiado uso (ordenamiento), regulaciones sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, pautas ambientales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, zonas marinas y costeras y demás áreas de manejo especial; así como políticas de población (demografía) y regulación ambiental de asentamientos humanos y de actividades económicas.

Todo lo anterior deja en claro el carácter determinante del ordenamiento ambiental para los planes de ordenamiento territorial. Puede considerarse que las categorías espaciales de ordenamiento ambiental constituyen formas pre-existentes de ordenamiento del territorio, pues tales categorías establecen usos de la tierra que los planes de ordenamiento territorial deben considerar e incorporar. En las categorías espaciales de ordenamiento ambiental se encuentra un traslape de contenidos con los planes de ordenamiento territorial, situación que acerca a estos dos instrumentos de planificación. Del mismo modo, la concepción de la política ambiental descrita antes, constituye una directriz para los planes de ordenamiento del territorio, cuyos objetivos y estrategias deben orientarse al desarrollo territorial sostenible.

Del mismo modo, la Constitución Política es explícita en considerar el carácter sostenible de las actividades económicas, empezando por el Estado quien deberá planificar *"el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución"*, así como *"prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y exigir la reparación de los daños causados"* (CP, art. 80)⁴ Dando una revisión a los artículos citados anteriormente se puede apreciar que las directrices nacionales le dan un nuevo enfoque al tema de la planificación del territorio y al

³ Colombia, un país con una diversidad de suelos ignorada y desperdiciada. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de Instituto Geográfico Agustín Codazzi: <https://igac.gov.co/es/noticias/colombia-un-pais-con-una-diversidad-de-suelosignorada-y-desperdiciada>

⁴ Constitución Política de Colombia 1991.

mismo tiempo introducen en esta la dimensión ambiental, mediante la cual el desarrollo económico y social debe ser compatible con la preservación, protección y recuperación de los recursos naturales que requieren las próximas generaciones para su desarrollo. Dentro de este contexto la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias desarrollan, en gran medida, los aspectos ambientales anteriores.

Es importante mencionar que Según lo establecido en el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, los municipios deben identificar en los planes de ordenamiento territorial las zonas no urbanizables que por amenazas naturales presenten riesgo para la localización de asentamientos humanos.

Mediante el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012, se estableció que, para proceder con la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los POT o la expedición de uno nuevo, se deberán delimitar y zonificar las áreas de amenaza y con condiciones de riesgo, además de las medidas específicas para su mitigación, con su cartografía correspondiente. Por su parte, el Decreto 1807 de 2014, atendiendo al principio de gradualidad al que se refiere la Ley 1523 de 2012, estableció que los municipios y distritos en la elaboración, formulación y revisión de sus instrumentos de planificación, deben realizar estudios básicos que les permitan delimitar y zonificar las áreas del territorio con condición de amenaza y de riesgo que restrinjan la posibilidad de asentar población en ellas. Durante la ejecución del POT, los municipios deben realizar estudios detallados que permitan adoptar medidas estructurales para su mitigación, las cuales pueden llevar al condicionamiento del uso del suelo en esas zonas.

Ahora bien, en segundo lugar y no menos importante para el análisis en concreto se debe mencionar que el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, es una entidad Pública del Orden Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tiene por objeto contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales, la investigación aplicada y la administración, investigación y ordenamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.

Aunado a lo anterior, y en virtud de las disposiciones normativas del Decreto 4765 de 2008 el ICA a través de la Dirección Técnica de Asuntos Nacionales dirige el análisis, diseño y formulación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), ordinarias y de emergencia para proteger la salud de las personas, animales y plantas.

Igualmente, apoya a la Subgerencia de Regulación Sanitaria y Fitosanitaria en la formulación, preparación y desarrollo de planes, programas, proyectos, medidas y procedimientos relacionados con la expedición de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en coordinación con las Subgerencias Técnicas del ICA, velando porque estas medidas se encuentren armonizadas con las directrices internacionales y/o soportadas en evaluaciones de riesgo; Así como el cumplimiento de los procedimientos establecidos por el Instituto para el diseño y desarrollo de las Medidas Sanitarias y

Fitosanitarias que se expidan, garantizando su divulgación y publicidad en aplicación del principio de transparencia.

La pregunta sería: **¿cómo se enlaza la misionalidad del ICA con el proceso de planificación, verificación, custodia y demás actividades relacionadas al uso del suelo en el territorio nacional?**

Conforme el artículo 6 del Decreto 4765 de 2008, es función general del ICA conceder, suspender o cancelar licencias, registros, permisos de funcionamiento, movilización, importación o exportación de animales, plantas, insumos, productos y subproductos agropecuarios, directamente o a través de los entes territoriales o de terceros, en los asuntos propios de su competencia.

En segundo lugar, lo dispuesto en la sentencia de Tutela radicado 4360-2018 del 5 de abril de 2018, el Gobierno Nacional expidió la Directiva Presidencial No.10 del 29 de noviembre de 2018, donde ordenó al ICA establecer acciones para el control de las Guías Sanitarias de Movilización Interna y la vacunación de animales que se desarrolle dentro de las áreas de exclusión y/o condicionadas para la actividad pecuaria en el país.

Otro aspecto importante es lo contenido el parágrafo 2º del artículo 2º de la Resolución ICA 90464 del 20 de enero de 2021, *“Por medio de la cual se establece el Registro Sanitario de Predio Pecuario- RSPP”*, establece entre otras cosas que:

*“(…) Todos los predios productores registrados por el ICA, deberán cumplir con la normativa aplicable al sector agropecuario, sin perjuicio de las disposiciones establecidas por otras entidades, **siendo competencia exclusiva del ICA el manejo de la sanidad animal, en armonía con la protección y preservación de los recursos naturales competencia de otras entidades del orden Nacional, Departamental o Municipal para lo cual el ICA desarrollará las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de estas(…)**.*

(…) Los predios y/o productores que desarrollen su actividad pecuaria dentro de las áreas de exclusión y/o condicionadas para su ejercicio deberán acreditar, mediante acuerdo o permiso emitido por la Corporación Autónoma Regional o la entidad administrativa competente, la autorización para practicar su actividad en dicha zona. Lo anterior, con el fin de respetar los planes de vida de las comunidades étnicas, la producción sostenible, la reconversión productiva o la compatibilidad con las actividades forestales, según sea el caso (...).

(…) El ICA reportará a las entidades ambientales competentes la relación de los predios y/o productores que hayan sido identificados, en ejercicio de sus actividades, desarrollando una actividad pecuaria dentro de las áreas de exclusión y/o condicionadas sin autorización para que se dé inicio a las investigaciones y/o procesos administrativos sancionatorios (...)

Para sustentar normativamente lo mencionado antes se cita lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia cuando dispone:

“(...) ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...).”

De acuerdo a lo anterior, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Para ello, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Por su parte, la Ley 489 de 1998 consagra:

“(...) ARTICULO 50. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

ARTICULO 60. PRINCIPIO DE COORDINACION. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares (...).”

Así pues, en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales; para lo cual prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

De acuerdo a lo anterior, las autoridades públicas, en virtud del principio de coordinación y colaboración, pueden prestar colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones.

V. CONCLUSIÓN FINAL.

Con el fin de prevenir y/o mitigar los impactos negativos de los usos del suelo que han llevado al aumento de su degradación en Colombia, se debe considerar la capacidad de uso del suelo según sus potencialidades y restricciones ambientales, ecológicas, culturales, sociales y económicas. La implementación de prácticas agrícolas y ganaderas sostenibles es posible siempre y cuando se fomenten planes y programas de educación ambiental, enfocados en informar a los productores cuáles son las propiedades del suelo, los bienes y servicios que prestan, su función en los distintos ciclos biogeoquímicos, las consecuencias de las malas prácticas productivas y la importancia de prevenir y/o mitigar los impactos causados a este recurso, para evitar a su vez su degradación.

La vocación del uso del suelo es de vital importancia a la hora de prevenir la sobreexplotación o subutilización de las tierras, puesto que conociendo el uso potencial del suelo en Colombia se podrían implementar gran variedad de actividades productivas a lo largo del territorio natural, con motivo de aprovechar la diversidad de suelos que posee el país y, a su vez, mitigar la contaminación causada por la degradación de éstos.

Además de lo citado anteriormente la Ley 99 de 1993 establece, la zonificación ambiental del territorio para su apropiado uso (ordenamiento), regulaciones sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, pautas ambientales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, zonas marinas y costeras y demás áreas de manejo especial; así como políticas de población (demografía) y regulación ambiental de asentamientos humanos y de actividades económicas.

Todo lo anterior deja en claro el carácter determinante del ordenamiento ambiental para los planes de ordenamiento territorial. Puede considerarse que las categorías espaciales de ordenamiento ambiental constituyen formas pre-existentes de ordenamiento del territorio, pues tales categorías establecen usos de la tierra que los planes de ordenamiento territorial deben considerar e incorporar. En las categorías espaciales de ordenamiento ambiental se encuentra un traslape de contenidos con los planes de ordenamiento territorial, situación que acerca a estos dos instrumentos de planificación. Del mismo modo, la concepción de la política ambiental descrita antes, constituye una directriz para los planes de ordenamiento del territorio, cuyos objetivos y estrategias deben orientarse al desarrollo territorial sostenible.

Finalmente, en el asunto de marras se tiene que la entidad no tiene la competencia para la articulación de los procesos de revisión, ajuste y reformulación de los Planes de Ordenamiento Territorial con las propuestas de Ordenamiento Ambiental promovidas desde los niveles regionales y nacionales para determinar el uso del suelo insumo previo a que el mismo ICA debe obtener para reglamentar y otorgar registros de predios, establecimientos y lugares de producción.

Sin embargo, este Instituto si podrá trabajar de manera conjunta bajo los principios de coordinación y colaboración para que el otorgamiento de los mismos sea legítimo disponiendo sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En los anteriores términos, procedo a dar una respuesta de fondo a su solicitud, indicando que la misma se surte bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



JUAN PABLO ESPINOSA RODRÍGUEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Álvaro Andrés De La Hoz Gutiérrez