

MEMORANDO

11.2.2
Bogotá,

PARA: JUAN CARLOS PÉREZ VÁSQUEZ
Dirección Técnica de Asuntos Nacionales

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto Jurídico No.002-2021. Exigencia Requisito de certificado de uso de suelo para registro de establecimiento comercial para la comercialización de insumos agropecuarios y/o semillas para siembra. Su memorando No.20203136384

Apreciado Juan Carlos:

Para dar respuesta a la solicitud del asunto, recibida para trámite mediante memorando No.20203136384 del 15 de diciembre del año 2020, se emite el siguiente Concepto Jurídico.

I. TESIS CONCLUSIVA.

No es viable que el ICA exija como un requisito para otorgar el registro de establecimiento de comercio a aquellas personas jurídicas o naturales que pretenden comercializar insumos agropecuarios y/o semillas para siembra, que el interesado aporte el certificado de uso de suelo.

En caso de requerirse la verificación del uso del suelo, los funcionarios del Instituto deberán adelantar directamente esta actividad.

II. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Es viable que el ICA exija el certificado del uso del suelo para el registro de un establecimiento de comercio que pretende comercializar insumos agropecuarios y/o semillas para siembra?

III. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 1955 de 2019.
- Ley 2050 de 2020.
- Decreto 2106 de 2019.
- Resolución ICA 1167 de 2010.

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

La Resolución ICA 1167 de 2010 "Por medio de la cual se establecen los requisitos para el registro y control de personas que se dediquen a la comercialización de insumos agropecuarios y/o semillas para siembra a través de establecimientos de comercio", que derogó la Resolución ICA 1023 de 1997 dispone frente a los requisitos formales de presentación de solicitud de registro de establecimiento de comercio, en el artículo 4 numeral 4 lo siguiente:

"ART. 4.—Registro. Deberán registrarse ante el ICA todas las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la comercialización de insumos agropecuario y semillas para siembra a través de establecimientos de comercio, presentando los siguientes documentos ante la Gerencia Seccional de la Jurisdicción en donde se encuentre ubicado el establecimiento:

[...] 4. Certificado de uso del suelo emitido por la oficina de Planeación Municipal o la autoridad competente. [...]"

Así mismo, el solicitante debe presentar y diligenciar la Forma 3-942 denominada "Solicitud de Registro Como Comercializador de Insumos Agropecuarios y Semillas para Siembra", la cuál en el acápite IV numeral 5, consagra que se deben anexar para el otorgamiento del registro el "Certificado de uso del suelo emitido por la oficina de Planeación Municipal o la autoridad competente".

Así las cosas, conforme al análisis efectuado a la Resolución ICA 1167 de 2010 como lo plasmado en la Forma 3-942, es claro que el certificado de uso del suelo viene siendo exigido por la entidad, como un requisito "sine qua non" para el otorgamiento del registro del establecimiento de comercio como comercializador de insumos agropecuarios y semillas para siembra a las personas naturales o jurídicas interesadas.

Naturaleza del certificado de uso de suelo.

Sea lo primero señalar que el certificado de uso de suelo está en cabeza de las Alcaldías Municipales y dicho certificado obedece para dar certeza frente a la destinación según las normas del ordenamiento territorial. Así las cosas, el derecho que tiene una persona sobre el suelo se limita a todas aquellas disposiciones o determinaciones de la administración pública establecidas mediante las distintas normas urbanísticas.

Es significativo realizar la diferenciación entre el tipo del suelo y el uso del suelo, el primero hace referencia a una clasificación general de las características físicas y del aprovechamiento que a este se le pueda hacer, el segundo se refiere a las diversas destinaciones específicas que se pueden implantar en cada zona.

La clasificación del suelo es relevante dado que con esta se establecen normas diferenciadas, el control de las acciones urbanísticas y el propender por el equilibrio entre el ambiente y la

naturaleza. De esta manera, la administración pública demarca el perímetro urbano, las zonas de expansión y los terrenos rurales, a fin de que en cada lugar se determinen los usos correspondientes bajo el respeto de las condiciones y normas aplicables.

La reglamentación o asignación del uso del suelo corresponde a los concejos municipales y distritales con fundamento en el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, dicha labor se realiza mediante el plan de ordenamiento territorial, salvo que los concejos faculten al alcalde para el cumplimiento de funciones relacionadas mediante los instrumentos de planificación.

Conforme a lo anterior, la expedición de los certificados de uso de suelo se encuentra hace parte de las obligaciones y derechos que tienen las personas para el aprovechamiento de sus bienes inmuebles en el marco de los planes de ordenamiento territorial en cada municipio o distrito del país.

Racionalización de requisitos documentales y la simplificación de trámites adelantados ante el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA

El artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, prescribe que las actuaciones de los particulares y las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

Por su parte, el Decreto 019 de 2012, dictó las normas para la supresión de procedimientos y trámites innecesarios en la administración pública, al considerar que con la aplicación del principio de la buena fe se logra que este se convierta en un instrumento eficaz para que la administración obre con criterio rector de la efectividad del servicio público, por encima de las conductas meramente formales que han desnaturalizado su esencia.

Así mismo el referido Decreto 019/12, considera que es necesario que todas las actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

La Directiva Presidencial No. 07 del 1 de octubre de 2018, establece las medidas para racionalizar, simplificar y mejorar los trámites ante entidades gubernamentales y el ordenamiento jurídico, con el propósito de formular las políticas públicas, programas y proyectos tendientes a reducir costos en materia regulatoria, así como para racionalizar o suprimir trámites, que resulten engorrosos o dispendiosos para los ciudadanos, empresarios, comerciantes y organizaciones sociales del país.

En línea con lo anterior, la Ley 1955 de 2019 expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", el cual tiene como objetivo sentar las bases de

legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos.

En tal sentido, el Plan Nacional de Desarrollo- PND, define en el artículo 3 los pactos que componen el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, los cuales trazan los objetivos de política pública y reflejan el aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa.

Específicamente, el pacto por una gestión pública efectiva señala que la austeridad del gasto y la modernización de la administración pública implican la adopción de una estrategia que promueva la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades del Estado y sinergias para aumentar su eficiencia, mejorar la atención al ciudadano y ahorrar en trámites, procesos y procedimientos que no sean necesarios para el desempeño de sus funciones esenciales.

Para el efecto, el Presidente de la República investido por las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso en relación con el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, expidió el Decreto Ley 2106 del 22 de noviembre de 2019, por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública, al considerar el pacto por una gestión pública efectiva, que persigue la necesidad de una transformación en la Administración Pública que permita lograr una institucionalidad efectiva, mejorar el desempeño de los sectores e instituciones en términos de eficiencia y eficacia, eliminar las duplicidades y la colisión de funciones y competencias y fortalecer la coordinación y el rol del Estado como agente regulador.

El artículo 150 del aludido Decreto 2106 de 2019, estableció lo referente al uso del suelo así:

"ART. 150.—Consulta y conceptos sobre el uso del suelo. En lo relacionado con el cumplimiento de los requisitos del uso del suelo para la apertura u operación de los establecimientos de comercio, las autoridades no podrán trasladar la carga de la prueba al propietario del establecimiento mediante la exigencia de certificaciones, licencias o requisitos adicionales. Para tales efectos, las autoridades competentes efectuarán la consulta correspondiente a través de los medios habilitados por las alcaldías municipales".

En la misma vía la Ley 2052 de 2020 "Por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones", estableció en el artículo 16:

"ART. 16.—Priorización en la revisión de trámites. En la definición de los trámites, procesos y procedimientos que deberán ser racionalizados, se tendrá en cuenta los principios de la función administrativa, incluidos los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad. En este sentido, examinará, entre otras, posibles reformas que permitan:

- a) Eliminar las asimetrías regulatorias en trámites, procesos y procedimientos, que generen tratos diferenciados de las entidades hacia los administrados, tales como las que pudieran existir entre productores locales importadores de los mismos bienes y servicios.
- b) Mayor transparencia y economía en los trámites, procesos y procedimientos, para lo que deberán examinarse los casos en que sea posible eliminar el trámite y aprobación de permisos, registros o licencias previos, para avanzar hacia esquemas de notificación o autorización automáticas, y fortalecer en su lugar el control o vigilancia posterior.
- c) Reducir espacios a la subjetividad y prever la adopción de guías públicas o lineamientos objetivos para la toma de decisiones imparciales frente a conceptos y aprobaciones relacionadas con trámites, procesos o procedimientos administrativos".

Del artículo transcrito se extrae, la posibilidad de realizar modificaciones a los actuales procedimientos, para simplificar las diferentes solicitudes de los usuarios. En ese sentido se propende por la economía en los trámites y aumentar el control o vigilancia posterior.

Ahora bien, teniendo en cuenta las funciones que el Estado le ha encomendado al ICA es importante transcribir el artículo 21 de la Ley ibídem a fin de otorgar registros o licencias indefinidas en los siguientes términos:

"ART. 21.—Racionalización de licencias, autorizaciones y permisos. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley que otorguen licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos que faculden a una persona natural o jurídica para producir, comercializar, comunicar, importar, exportar, envasar, procesar, semielaborar y/o expender un producto o bien, procurarán adoptar esquemas de vigencia indefinida para estas licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos. En los casos en que no proceda la vigencia indefinida, los sujetos obligados deberán de manera imperativa y pública, justificar las razones técnicas por las cuales no podrán adoptar lo dispuesto en este artículo [...]"

Aunado a lo anterior, la Ley 2052 del 25 de agosto de 2020 otorgó un término de doce (12) meses para el cumplimiento a lo dispuesto en la Ley:

"ART. 27.—Implementación nacional y territorial. Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para darle cumplimiento a la presente ley, salvo que otra disposición en la misma indique un término diferente, para ello deberán hacer los ajustes

institucionales, normativos, administrativos y presupuestales que sean necesarios.

Se aplicará el mismo término para el ejercicio de las facultades reglamentarias dispuestas en la presente ley".

De lo transcrito se colige que en el marco de las medidas para la racionalización de requisitos documentales y simplificación de trámites, el ICA no podrá exigir a sus usuarios documentos acreditan condiciones sanitarias o fitosanitarias, de inocuidad, en la producción primaria o en la producción de insumos agropecuarios, al momento de atender las diferentes solicitudes presentadas por los mismos.

Para el caso concreto, se tiene que la persona natural o jurídica que pretende registrar un establecimiento de comercio para la comercialización de insumos agropecuarios y/o semillas para siembra, no está obligado legalmente a tramitar la expedición del certificado del uso de suelo y posteriormente presentar dicho documento al ICA.

Lo anterior, no significa que el ICA dejará de adelantar las acciones de verificación ante las entidades territoriales del cumplimiento de esta condición legal, como es el uso del suelo, para el otorgamiento del requisito, sino que deberá implementar mecanismos de consulta directa de esta información.

V. CONCLUSIÓN FINAL.

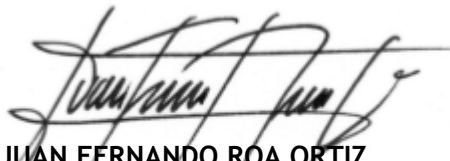
Es necesario que el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, derogue el numeral 4 del artículo 4 de la Resolución ICA 1167 de 2010, así como suprima el numeral 5 del acápite IV de la Forma 3-942, referente al requisito de presentación del certificado del uso de suelo por parte de los usuarios que pretenden registrar un establecimiento de comercio.

Lo anterior a fin de cumplir con los fines esenciales del Estado como el de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de las personas consagrados en la Constitución a través de trámites, procesos y procedimientos administrativos sencillos, ágiles, coordinados y modernos.

El certificado de uso de suelo para otorgar el registro de establecimiento de comercio a aquellas personas jurídicas o naturales que pretenden comercializar insumos agropecuarios y/o semillas para siembra, deberá ser consultado directamente por los funcionarios encargados en las Gerencias Seccionales de adelantar este trámite.

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 FERNANDO ROA ORTIZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Respuesta a: Radicación No. 20203136384 del: 15/12/2020
C.C.: Subg. De Regulación Sanitaria y Fitosanitaria
Elaboró: Jorge Enrique Gomez Hernandez