



## 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° 414

Bogotá, D. C., martes, 1° de abril de 2025

EDICIÓN DE 16 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 EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., abril 2025

Honorable Senador  
**JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA**  
Presidente Comisión Segunda de Senado

Ref.: Informe de ponencia para Segundo Debate en la Plenaria del Senado de la República al Proyecto de Ley No. 198 de 2024 Senado "Por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones".

En cumplimiento de la designación que realizó la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del H. Senado, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta y dentro del término establecido para tal efecto, procedo a rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para **SEGUNDO DEBATE** al Proyecto de Ley No. 198 de 2024 Senado "Por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

**ÓSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY NO. 198 DE 2024 SENADO

"Por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones".

## I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa fue radicada el día 28 de agosto de 2024, por los Honorables Senadores Karina Espinosa Oliver, Nicolás Echeverry Alvarán, Paola Holguín Moreno, Antonio José Correa Jiménez y Claudia Pérez Giraldo; y los Honorables Representantes Ramiro Ricardo Buevas y Milene Jarava Díaz y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1577.

La Secretaría de la Comisión Segunda del Senado de la República designa al H.S Óscar Mauricio Giraldo Hernández para rendir ponencia para primer debate ante la Comisión Segunda del Senado de la República.

El Informe de Ponencia fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 2120 de 2024 Senado.

El proyecto de Ley fue aprobado en primer debate por la Comisión Segunda del Senado de la República en sesión realizada el día 25 de marzo de 2025.

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de Ley tiene como objetivo declarar, reconocer y exaltar como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación las prácticas identitarias y ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, en el

departamento de Sucre. Esta iniciativa busca proteger y promover las tradiciones culturales de dicha comunidad, garantizando su preservación y difusión.

Nomenclatura	Contenido
Artículo 1.	Reconocimiento cultural de la Hermandad Nazarena.
Artículo 2.	Plan de salvaguardia cultural patrimonial.
Artículo 3.	Proyectos para promover prácticas culturales.
Artículo 4.	Presupuesto para prácticas identitarias.
Artículo 5.	Declaración de Bienes de Interés Cultural.
Artículo 6.	Apoyo logístico para manifestaciones culturales.
Artículo 7.	Homenaje a líderes y fundadores culturales.
Artículo 8.	Vigencias y derogatorias

**III. MARCO NORMATIVO:**

El proyecto, fundamentado en diversos preceptos constitucionales y legales, busca fortalecer la protección y promoción del patrimonio cultural y la diversidad étnica de Colombia. A continuación, se presenta un breve análisis de los principales aspectos:

**1. Aspectos Constitucionales**

**Reconocimiento y Protección de la Diversidad (Artículos 7° y 8°):** El Estado colombiano reconoce la riqueza cultural y étnica de la Nación, subrayando su importancia y necesidad de protección, así como la obligación tanto para el Estado como para los ciudadanos de salvaguardar estos recursos, destacando la corresponsabilidad en la preservación cultural.

**Promoción del Acceso a la Cultura (Artículo 70°):** El Estado debe garantizar el acceso a la cultura para todos los ciudadanos, promoviendo una educación integral que incluya

aspectos científicos, técnicos, artísticos y profesionales además de la promoción de la igualdad y dignidad de todas las manifestaciones culturales presentes en el país, consolidando la identidad nacional a través de la cultura.

**Libertad y Fomento de la Ciencia y la Cultura (Artículo 71°):** Se garantiza la libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística, integrando estos aspectos en los planes de desarrollo económico y social. Así mismo, el Estado se compromete a crear incentivos para personas e instituciones que fomenten la ciencia y la cultura, promoviendo el desarrollo cultural del país.

**Protección del Patrimonio Cultural (Artículo 72°):** Los bienes culturales, incluyendo el patrimonio arqueológico, son inalienables, inembargables e imprescriptibles, asegurando su preservación y recuperación cuando sea necesario.

**2. Aspectos Constitucionales**

Competencias del Congreso y el Gobierno (Artículo 150° y Sentencias C-409 de 1994 y C-755 de 2014):

- 1- Libertad del Congreso para proponer y aprobar leyes que involucren gasto público, aunque la ejecución de estos gastos dependa de la inclusión en el presupuesto anual por parte del Gobierno.
- 2- Distinción entre leyes que decreten gastos y la ley anual del presupuesto, permitiendo un control y planificación adecuados de los recursos públicos.

**Ley 397 de 1997 (Modificada por la Ley 1185 de 2008)**

**Definición y Protección de la Cultura:** La ley define la cultura de manera amplia, incluyendo aspectos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos. Enfatiza la obligación del Estado y de los ciudadanos en proteger y difundir el patrimonio cultural, asegurando su continuidad y respeto por la diversidad.

**Disposiciones Reglamentarias**

**Sistema Nacional de Patrimonio Cultural (Decreto 763 de 2009):** Establece un sistema integral para la valoración, preservación y difusión del patrimonio cultural, asegurando su sostenibilidad y apropiación social.

**Fomento del Patrimonio Cultural Inmaterial (Decreto 2941 de 2009):** Regula la inclusión del patrimonio cultural inmaterial en los planes de desarrollo, asegurando su compatibilidad con los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

El marco normativo y constitucional establecido garantiza un enfoque integral para la protección y promoción del patrimonio cultural en Colombia. Al reconocer la diversidad étnica y cultural como pilares fundamentales de la identidad nacional, el proyecto no solo asegura su preservación, sino que también promueve el acceso equitativo a las manifestaciones culturales, fomentando un desarrollo cultural inclusivo y sostenible.

**IV. RESEÑA HISTORICA**

**Características Generales del Municipio de Santiago de Tolú**

La manifestación cultural de los Nazarenos se desarrolla en la cabecera municipal de Santiago de Tolú; municipio que se encuentra situado al noreste del departamento de Sucre, exactamente en la Costa Caribe y al Centro del Golfo de Morrosquillo. De acuerdo con la Alcaldía Municipal, Santiago de Tolú:

Posee una extensión de 30.122 hectáreas, de los cuales 16.5 km son de costas, correspondiendo al núcleo densamente poblado, un área aproximada de 3.655 hectáreas lo que sería un 12,13% del área total del municipio y unas 26.467 hectáreas que corresponde a un 87,86% a las áreas del sector rural (Alcaldía Municipal de Santiago de Tolú, 2023). Limita al norte con el municipio de San Onofre, al sur con los municipios de Palmito y Coveñas, al este con los municipios de Toluvejo y Sincelejo y al oeste con el municipio de

Coveñas y el país de Panamá. Actualmente, el municipio se divide política y administrativamente en 23 barrios y 5 corregimientos. Los barrios que conforman la cabecera municipal son: Playa Hermosa, la Gracia de Dios, el Símbolo, el Edén, Urbanización Betania, Luis Carlos Galán, Samora, San Isidro, el Cangrejo, Urbanización Maravilla, San Miguel, el Progreso, Sanuario, San Felipe, Mafofo, Santa Catalina, Morrosquillo, Brisas del Mar, Arroyito, Centro, Ciudadela el Golfo, Tolú Nuevo, el Palmar.

Por su parte, el área rural cuenta con 5 corregimientos formados por 17 veredas:

1. **Pita bajo:** Maribel, la Loma, el Uberrimo, Macayepo, las Palmas y el Mónaco
2. **Pita en medio:** Pita arriba, Tumba, las Cruces y Ventura
3. **Puerto viejo:** Santa Clara y la Marta
4. **Santa Lucía:** Molonga, Cocosolo, Puertas Negras y el Palmar
5. **Nueva Era:** el Carmelo

De acuerdo con el DANE (2023) la población actual del municipio es de 35.2804 habitantes, con 17.979 mujeres que representan al 51,0% de la población y 17.301 hombres correspondientes al 49,0%; del total de la población 28.204 personas se encuentran asentadas en el área urbana y 7.076 en el área rural. Por su parte, la población étnica en el municipio corresponde a 23.991 habitantes, distribuidos así: i) población indígena 3.292; ii) población negra, mulata o afrocolombiana 20.672; iii) población raizal. Con relación a la



economía, en el municipio hay varias compañías pesqueras que generan empleo a los habitantes, además, el turismo genera trabajo en el área de servicios; según el Departamento Nacional de Planeación (2023), el 77,58% de los habitantes realizan actividades económicas

terciarias, mientras que el 14,96 % se ocupan en actividades económicas secundarias y el 7,46 % primarias.

**Datos históricos del municipio**

La historia del municipio se remonta al 25 de julio de 1535, cuando el conquistador Alfonso de Heredia en compañía de Pedro de Velasco y Martínez de Revilla "tomaron en posesión las tierras que se encontraban constituidas y habitadas por aborígenes y poseían un modo de organización propia mucho antes del encuentro de españoles con indígenas" (Rebollo, 2022, p. 64). Al respecto, la historia determinada que Tolú:

Pertenecía al cacicazgo principal del reino Panzenú de Jegúa y que era una población que vivía en convivencia pacífica; de calles limpias y bien trazadas en forma de triángulos o estrellas; patios cultivados de frutas y verduras y llenos de tumbas con objetos de oro, con un indígena líder, quien comandaba la zona. Por tanto, vemos el grado de organización que tenían (territorio fundado). Ahora bien, no es posible derrumbar estas ideologías aborígenes por la imposición del eurocentrismo al no reconocer tal organización primitiva (modo de vida, conformación social, económica y religiosa) (Rebollo, 2022, p. 67).

Continuando con la historia del municipio, se establece que Santiago de Tolú es uno de los centros urbanos más antiguos de Colombia; de acuerdo con información referenciada por la Alcaldía de Santiago de Tolú, se tiene que: El municipio de Santiago de Tolú fue fundada con el nombre de Villa Coronada Tres Veces de Santiago de Tolú, sin embargo, Alonso de Ojeda en 1499 había visitado las Costas del Golfo de Morrosquillo, en esta ocasión reconoció los dominios del primogénito del viejo indio Tolú. A fines de 1534, Francisco César hizo la segunda incursión y llamó a esta zona Balsillas debido a la cantidad de ciénagas y tierras anegadas que circundaban la región. Don Alfonso, en su primera incursión por Tierra al Sinú, encontró un pobladísimo pueblo de indios regidos por el cacique Tolú o Tulú, en lo que hoy es el municipio de Toluvié; por eso él no habló de fundación sino de descubrimiento, porque no se podía fundar un pueblo que estaba ya fundado, eso ocurrido a fines de 1535 (Alcaldía

Santiago de Tolú, 2023). Por otra parte, es importante señalar que de acuerdo con datos históricos Santiago de Tolú fue la primera ciudad en el actual departamento de Sucre, fue: Uno de los 10 primeros territorios tomados en posesión por parte de los españoles en lo que hoy es la actual Colombia, razón para decir que este territorio jugó un papel preponderante en la toma de posiciones de territorios circundantes en la Colonia. Podemos ver que Tolú autorizó las fundaciones de los pueblos de la sabana comenzando por Sincelejo, dispuesta en la merced que, en 1774, el cabildo le otorgó a Francisco Torre y Miranda, dotándolo de facultades para fundar Sincelejo, Corozal, Chinú y hasta el mismo San Andrés de Sotavento. La importancia que toma Tolú se la da el cabildo allí erigido por autoridad de la corona española (Rebollo, 2022, pp. 70-71).

Además, por su ubicación geográfica fue un importante puerto de productos agrícolas, principalmente de caña de azúcar. A partir del siglo XVII sucede un cambio en la configuración cultural e identitaria de ese pueblo, pues es influenciado por la llegada de africanos esclavizados que ocuparon la mano de obra agrícola de la zona (Ministerio de Cultura de Colombia; Observatorio del Caribe Colombiano, 2014, p.10).



La celebración de la Semana Santa en Santiago de Tolú tiene un fuerte sustrato triétnico, raíces católicas, la fuerte carga africana y las herencias indígenas. La pasión, los cuerpos colectivos que se calientan al compás de las marchas, el lenguaje de la cocina en tanto ceremonia matriarcal y familiar, el danzar de los cuerpos durante las procesiones; todas estas son expresiones del sentir africano. Los alimentos que se cocinan durante la celebración son de marcada tendencia indígena especialmente, los animales del monte, el maíz para preparar la chicha, bebida por excelencia de los grupos indígenas; los frijoles, el ñame, la yuca, etc. El uso de las abarcas, así como la utilización de materiales del medio para la fabricación de objetos ceremoniales, también tiene una marcada influencia aborígen. A nivel de parentesco, los Nazarenos pertenecen a las mismas familias extensas; padres, hijos, nietos, bisnietos, una cadena de consagraciones. Práctica también relacionada con estos grupos étnicos. Y finalmente la fe, la religiosidad católica, herencia de la cultura europea (Ministerio de Cultura de Colombia; Observatorio del Caribe Colombiano, 2014, pp. 10-11).



A continuación, se destacan algunos de los principales hechos históricos del municipio de Santiago de Tolú, teniendo en cuenta su gran importancia en la historia de la nación;

destacándose como la tercera población en antigüedad de Colombia y la Hermandad Nazarena más antigua de Latinoamérica.

Los datos que se visibilizan en la línea de tiempo corresponden a sucesos ocurridos entre los años 1534 hasta 2017.

**1934** el primer nombre que adquirió fue Balsillas impuesto por el conquistador español Francisco César

**1542** trasladan a Tolú a la zona costera; al principio se ubicaba donde hoy es Tolú Viejo

**1549** adquiere el título de Villa

**1560** con el primer contacto entre indígenas caribeños y los españoles se desencadenaron vertiginosos procesos e transformación social y política de la población nativa

**1620** el partido de Tolú (gran extensión que llegaba hasta san Onofre, la Sabana Montañera y las tierras del Sinú) se convierte en un gran abastecedor de Cartagena, prosperidad costanera que atrajo muchos españoles y criollos

**1643** construcción de los Baluartes de la Villa del Rosario y de Santiago, desde la calle 15 hasta la 17

**1676** Plano de la Villa de Santiago de Tolú, remitido por el Gobernador de Cartagena de Indias D Joseph Daza

**1600 - 1700** Se tiene dos versiones sobre la llegada de Don Domingo de Herazo: 1. en el año 1600; 2. en el año 1700 Con la llegada del Vasco Don Domingo de Herazo fue cuando las celebraciones de la Semana Santa tomaron auge y se iniciaron las primeras procesiones.

**1687** Don Bartolomé de Herazo Funda la Hermandad con 20 Nazarenos.

**1814** incendio de la capilla del "Señor de Camarín". Cuenta la tradición oral, que el cristo salió huyendo de las llamas y más tarde fue encontrado clavado en una piedra, en una finca vía al corregimiento de Pita.

**1811-1815** Tolú, apoya la gesta independentista liberándose de los españoles en 1819.

**1840** el General Rafael Mendoza Paz y de Guillen, buscando reclutas, se toma a Tolú, incendian el templo, quedándose ahí los archivos de la colonia, por esto solo existen archivos parroquiales desde 1859.

**1908** José Torralbo del inicialmente departamento de Sincelejo.

**1942** se crea el primer colegio de hermanas franciscanas "Santa Teresita" en la antigua casa conocida "casa de la viuda Canabal"

**2002** se crea el municipio de Coveñas, segregado del municipio de Santiago de Tolú

**2003 al 2017** Entre años de des administración municipal e influencias nefastas de grupos al margen de la ley y el esfuerzo del sector gremial hotelero y turístico, Tolú resiste esperando volver a sus mejores tiempos con más infraestructura y frecuencia aérea.

**La Semana Santa de Santiago de Tolú como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial**

En el siguiente apartado se presenta información sobre el desarrollo de los ritos y festejos de la Semana Santa, identificando y detallando las prácticas, usos y representaciones asociadas a la manifestación, la organización de las escenificaciones y las procesiones realizadas en Santiago de Tolú durante la conmemoración de esta.

**Historia de la manifestación y el papel de la Hermandad Nazarena en su conservación**

La historia del origen de la Semana Santa en Santiago de Tolú que se teje alrededor de la memoria histórica y oral de sus habitantes, se remonta a la fecha entre 1535 al 1540, con la llegada del padre de la Rosa de Heredia, y la traída de los "negros" como esclavos en las propiedades españolas de la villa y sus alrededores, ya en Tolú habitaban indígenas Zenú, dándose el encuentro entre estas tres culturas; la española con sus rasgos musulmanes y del cristianismo, la indígena y la negra, en el que convergieron una serie de simbologías y ritos; de acuerdo con la tradición oral Tolú fue considerada la capital de la brujería y puerta de entrada de la misma a Colombia, la teoría que se maneja es que cerca a lo que hoy es el aeropuerto era el espacio escogido para hacer aquelarres y una serie de ritos asociados.



Cartagena cumplió un rol especial para ejercer "el orden", fue el escenario donde se condenaban a las mujeres que practicaban los rituales (vudú, etc.) a través de la inquisición. Se maneja el dato que en 1632 en Tolú se descubre la práctica de la brujería en lo que se conocía como el paraje del Güeco, (sector del aeropuerto y el estadio de béisbol) donde se realizaba el congreso anual de brujería liderado por las brujas Elena Vitoria y Paula Eguiluz (Rebollo, 2022). La fecha de iniciación de la Semana Santa en Tolú maneja varias versiones;

la primera como una respuesta por parte del Padre de la Rosa, o bien, una especie de "exorcismo en la población" por la práctica de la brujería, la segunda teoría, que fue el vasco Don Domingo de quien inició las primeras procesiones de Semana Santa en 1600, incluso se maneja una versión asociada, que fue la hija de este terrateniente quien promulgó la celebración de la Semana Santa en Tolú y, finalmente se tiene una versión que afirma que la Semana Santa es heredada y traída de la práctica realizada en la ciudad de Cuenca, España.

Fue en el año 1687 a través de Don Bartolomé de Herazo que se funda la Hermandad Nazarena, quienes se constituyen en una organización social como gestores y veedores de los ritos y festejos de la Semana Santa en el municipio, de la mano con las celebraciones religiosas asociadas a la tradición católica. La Hermandad Nazarena como garante de la tradición que reúne a los toluenses entorno a la vivencia de la pasión, muerte y resurrección de Jesucristo, tiene como objetivo representar el camino vivido por Jesús para la redención de los pecados del mundo, y también garantizar la seguridad, el orden, el respeto de sus integrantes, el relevo generacional, la logística de los eventos, siendo los Jueves Santo el de mayor trascendencia en la transferencia de sentimientos, carga emocional, identidad cultural en los toluenses, aún fuera del territorio (**José Carrillo, 2023**).

Desde la fundación de la Hermandad Nazarena fueron elegidos 28 Alcaldes con una duración de 155 años (1687-1841) quienes asumían el liderazgo de la Hermandad; sin embargo, para el año 1841 con la llegada del sacerdote Don Domingo José Yance, se consagró al primer Nazareno Mayor, siendo elegidos hasta la fecha 8 Nazarenos Mayores con una duración de 182 años, sobre quienes recae la autoridad y el cargo de la Hermandad, siendo la persona encargada de salvaguardar la tradición oral, liderar, organizar los ritos, procesiones y velar por el cumplimiento de normas de comportamiento que deben asumir sus integrantes. La Hermandad Nazarena desde su creación cumplía también el rol de autoridad civil, sobre todo los días Jueves y Viernes Santos desde las siete u ocho de la noche; narra la comunidad que la autoridad investida socialmente era tal que incluso sobrepasaba los límites de la autoridad policial y política, y no porque hubiese un decreto, sino porque tenían la facultad social de

intermediar desavenencias y si era necesario conducir hasta los calabozos a las personas que estaban incurriendo en faltas que irrumpieran la normalidad de la Semana Santa, por ejemplo tenían la autoridad de solicitar a quienes tenían música a todo volumen no referente a lo sacro de apagarla e incluso decomisar el radio que estuviese sonando, si había alguna diferencia entre personas que llevara a trifulcas o golpes no eran separados sino que los "capturaban" los llevaban a la inspección de policía, donde eran dejados en el calabozo hasta cuando se pasaba los efectos del alcohol (suele ser de las faltas más recurrentes). Al día siguiente eran soltados, cuando salía la procesión no se veía ni un solo policía en el parque o sus alrededores, ellos era la autoridad que buscaban evitar el desorden en las procesiones, esta autoridad era hasta cuando ingresaban el paso a la iglesia, este ejercicio de autoridad iba acompañado de unas espadas (que no fue necesario usarlas, era un poco más simbólico el uso), también dirigían el tránsito para que no torpedearan la procesión, esto fue así por al menos 20 años, pero tras el paso de los años y un poco asociado según la comunidad a la pérdida de valores y de respeto a la autoridad y a las generaciones mayores, y asociado al tema de protección de derechos humanos, al debido proceso y demás, el papel de vigilancia y control hoy por hoy, se le ha atribuido exclusivamente a la policía.

**ORGANIZACIÓN DE LA HERMANDAD**

Los nazarenos son los creadores, custodios, organizadores celebradores, los guardianes y transmisores de los ritos y costumbres de las vivencias. En sus inicios solo el nazareno mayor era quien manejaba y dirigía todo lo concerniente a los festejos y quien gestionaba gastos económicos para la celebración. A partir del año 1983 buscando darle un carácter organizativo, jurídico y una representación legal de la comunidad ante los estamentos gubernamentales se elige una junta como apoyo al nazareno mayor. Los miembros de la junta son elegidos en una asamblea general por votación directa, en las que se eligen, presidente, secretario, coordinador de logística, tesorero, fiscal y dos vocales.

**SITIOS SAGRADOS**

Los espacios y sitios sagrados se establecieron desde sus inicios y se consagraron como los lugares de mediación y expiación, pero evocan momentos íntimos de cada poblador, que se

hacen compartidos con los demás por los encuentros sociales que se generan y los recuerdos fluyen en un mar de diálogos e intercambios sociales, los silencios son acompañados de lágrimas de alegría y de recuerdos que fluyen para así tener presentes a sus seres queridos, amigos, parientes y hermanos nazarenos que ya partieron. Los sitios sagrados son: El camellón de las caídas, espacio entre la iglesia y el parque, el cementerio central, calle 18 con carrera 6ª, casa museo Pedro Lucio Ayala en la carrera tercera entre 18 y 19.

**RITOS CEREMONIALES**

- ⇒ **Incorporación:** Para ser nazareno o vincularse a la asociación hermandad nazarena de Santiago de tolú, el postulante debe presentar al nazareno mayor la solicitud por escrito manifestando el deseo de querer hacer parte de la comunidad, definiendo el motivo por el cual quiere ingresar, si es promesa, manda o solo por voluntad, indicar por cuánto tiempo desea estar en la comunidad y con qué hábito se va a revestir, ( Blanco o morado), debe anexar un certificado judicial o de policía de buena conducta, copia del documento de identidad. Con seis meses antes de la fecha de la celebración, el nazareno mayor tiene 15 días para responder si la respuesta es afirmativa, el aspirante deberá llenar el formulario de inscripción y firmar el compromiso de obediencia.
- ⇒ **Consagración:** La ceremonia de consagración de los nuevos nazarenos es organizada con antelación por el sacerdote y el nazareno mayor. Se da dentro la celebración de la eucaristía donde cada uno desde su autoridad acoge y le da la bienvenida al consagrado, el sacerdote lo invita a vivir una experiencia espiritual con el nazareno de tolú, y el nazareno mayor lo acoge he entroniza a la comunidad como hermano de todos los demás nazarenos. En la incorporación y consagración es asignado a los nuevos miembros un padrino que velara por la consagración, cumplimiento y normas de vida en su promesa, de ahí a que los hermanos socializan su vida en un acompañamiento permanente.

⇒ **Rito funerario, sepelio y novenarios de nazarenos:** Las prácticas de los rituales africanos de la muerte presentan cuatro elementos comunes:

1. La muerte se celebra con música y canto acompañado de tambor;
2. Bailan al muerto;
3. lo pasean y
4. Entrecruzan llanto con rezos o rosarios cantaos (Muñoz Vélez., 2000, pp. 4 y 5.). El entierro o sepelio de un nazareno en Santiago de tolú, contiene todo un ritualismo ancestral que lo hace único en Colombia. Está ligado al misticismo del lumbalú palenquero. El nazareno es visitado durante su enfermedad. A su fallecimiento el nazareno mayor es notificado y este a la vez informa a todos los demás miembros de la hermandad el fallecimiento del hermano. El hermanamiento entre ellos significa un acompañamiento y solidaridad mutua, cada uno debe ayudarse y compensar sus necesidades, asumir con respeto y afecto el dolor, la alegría, las diferentes ocasiones de servicio y fortalecer sus lazos de hermanos. Ellos solventan y disponen de todo lo que se requiera en caso de Muerte, incluso hasta la bóveda o sepulcro donde el cuerpo de su hermano descansará, pues disponen de sus propias tumbas y nichos en el cementerio. El Nazareno Mayor es el encargado de revestir al miembro fallecido con su hábito nazareno, la celebración de la misa de cuerpo presente, organizan el altar de velación, todos disponen de sus viáticos y aportan para que el hermano se vaya como él se lo merece. La familia dispone con el Nazareno Mayor los nueve (9) días de velorios, su cuerpo es cargado por sus hermanos nazarenos y despedido con la marcha sacra el santo entierro ritualizado, lo que ellos entienden como recibimiento, que también realizan ante el sepulcro el viernes santo, con la diferencia que aquí ofrecen al hermano difunto el platillo vacío, significando que su fin terrenal llegó y que debe cumplir en el cielo al Nazareno vivo que lo espera. En Santiago de tolú, los nazarenos ritualizan la creencia que un hermano nazareno fallecido inicia un viaje hacia el cielo nazareno – lugar que está asignado a ellos y en el que son recibidos por sus otros hermanos- por ello es importante que se despidan revestido del hábito penitencial – pues así son identificados por el nazareno que lo espera para una nueva vida junto a sus hermanos. El nazareno muerto vive y participa del gozo y festejos que

sus hermanos le rinden para así seguir participando de la vida. La no observancia del ritual de muerte, pueden producir desgracias en la comunidad porque el difunto queda resentido. Su indumentaria y/o hábito (sin el Cristo) es el vestido por el cual el muerto llega a sus hermanos que ya han fallecido y se encuentran en el lugar que ellos tienen como nazarenos en el cielo, donde viven y acompañan los festejos de vida y fe de sus hermanos en la tierra. El miembro fallecido es despedido desde su lugar de residencia con la marcha el duelo entonada por la banda de músicos del municipio esta es una marcha que es interpretada el jueves santo en los ritos y en las que los pobladores manifiestan sus sentimientos propios del hombre del Caribe, la marcha es entonada cuando el féretro es sacado de la casa familiar en hombros de los nazarenos que dos filas lo llevan en una danza de compas de tres y dos pasos que armonizan y relacionan al sufriente dolor de Jesús Nazareno en la vía dolorosa, el desfile de los nazarenos con sus hábitos de penitencia (camisa blanca, pollerín, cabuya, corona y velo, abarcas y medias, el Cristo colgado al cuello), las mujeres con su hábito morado lo trasladan a los actos litúrgicos en la iglesia Principal ubicada en la plaza (Iglesia Santiago Apóstol), terminado el acto litúrgico es traslado al cementerio en donde es recibido como un gesto de hasta pronto que aluden al encuentro que depara el estado del cielo nazareno en donde se reúnen y viven sus ancestros, es tradición y de carácter sagrado despedirlo con el rito del recibimiento cuando falta una cuadra para que su cuerpo repose en la bóveda entonan el santo entierro marcha del Viernes santo, sus hermanos confiesan sus votos de silencio ante el cuerpo sin vida del hermano que va al encuentro de Jesús y de sus hermanos en el cielo nazareno según la tradición y celo del nazareno mayor que se debe despedir para que el hermano se vaya en paz y alegre al renacer de una vida en Jesús.

**RITOS Y CELEBRACIONES DURANTE LA SEMANA SANTA**

**AMARRE:** Se cumple en grupos de dos y tres el "amarre del cordón" o sogas trenzadas con pelos de crin de caballo, de una pulgada de diámetro. Los nazarenos nuevos lo hacen ayudados por los nazarenos adultos sosteniendo la sogas de cada novicio que dé pie y manos

en alto, va girando sobre sí mismo, mientras el cordón se enrolla alrededor de su cintura, hasta una cuarta contra el tórax, simulando un ancho fajón que aprieta y martiriza, expreso durante todo el día, pues la sogas es la "prueba de la consagración". El número de vueltas de la sogas deben ser 14, significando las estaciones del viacrucis.



**RECIBIMIENTO:** El ceremonial del recibimiento se realiza el viernes santo en la procesión del santo entierro, a las 6: p.m. y en la procesión de la soledad ese mismo día a las 12 de la noche. Para realizar esta ceremonia el nazareno mayor ha escogido y preparado con anterioridad a los grupos de nazarenos que lo realizarán y que ese día son identificados por portar un distintivo en su hombro izquierdo. Para este acto el nazareno mayor y los grupos escogidos salen del recorrido de la procesión del santo sepulcro y la esperan al frente de la iglesia; son cuatro grupos de por lo menos 15 nazarenos cada uno. Luego de cubrir su rústro con el velo de malin blanco y colocarse los guantes, se ubican en una fila frente al templo de donde parten dirigidos por el nazareno mayor que lleva por delante, la corona, los clavos y las potencias, en un platillo de plata que va ofreciendo a Jesús, mientras sin dejar de mirarle el rostro, con el piquete de hermanos avanza retrocediendo hasta entrar a la iglesia donde

los nazarenos dejan a Jesús para que sea velado en cámara ardiente, antes de ser trasladado al cementerio central.

**V. TRÁMITE EN COMISIÓN**

En el marco del debate en la Comisión Segunda del Senado de la República, la H.S Paola Holguín, presentó una proposición de modificación al título del Proyecto de Ley, la cual fue avalada por el Ponente y aprobada por los miembros de la comisión en la votación del articulado así:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	PROPOSICIÓN O MODIFICACIÓN	COMENTARIO
Por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones"	Por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones"	Ajuste por proposición
El Congreso de la República de Colombia (...)	<b>El Congreso de Colombia Decreta</b>	
<b>Artículo 4°.</b> Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de	<b>Artículo 4°.</b> Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Culturas, las Artes	Ajuste propio para mejorar la redacción

Colombia a destinar apropiaciones del presupuesto general de la Nación al fortalecimiento de las prácticas inmateriales de los "prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena", de conformidad con sus funciones constitucionales y legales que contribuyan al fomento, promoción, conservación, protección, desarrollo, internacionalización y divulgación de las prácticas culturales inmateriales de los mismos.	y los Saberes de Colombia a destinar apropiaciones del presupuesto general de la Nación al fortalecimiento de las "prácticas inmateriales e identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena", de conformidad con sus funciones constitucionales y legales que contribuyan al fomento, promoción, conservación, protección, desarrollo, internacionalización y divulgación de las prácticas culturales inmateriales de la <b>Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.</b>	
<b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia en coordinación con el departamento de Sucre, y municipio de Santiago de Tolú en donde se practique las manifestaciones de las "prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena" y su dispersión de los	<b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia en coordinación con el departamento de Sucre, y municipio de Santiago de Tolú en donde se practique las manifestaciones de las "prácticas identitarias, ritos	

ritos, contribuirán con la salvaguardia, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación, protección, desarrollo y fomento nacional e internacional de las prácticas culturales patrimoniales y asesorará su postulación a la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia (PES) nacional, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto número 2358 de 2019.	ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena" y su dispersión de los ritos, contribuirán con la salvaguardia, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación, protección, desarrollo y fomento nacional e internacional de las prácticas culturales patrimoniales y asesorará su postulación a la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia (PES) nacional, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto número 2358 de 2019.	
<b>Artículo 5°.</b> Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia declarar Bienes de Interés Cultural (BIC) los lugares en donde se realizan las prácticas identitarias, ritos ceremoniales	<b>Artículo 5°.</b> Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia declarar Bienes de Interés Cultural (BIC) los lugares en donde se realizan las prácticas identitarias, ritos ceremoniales	Ajuste propio para mejorar la redacción

característicos de la Hermandad Nazarena.	característicos de la Hermandad Nazarena.	
<b>Artículo 6°.</b> Autorícese al Gobierno nacional por medio del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia, el Ministerio de Educación y Ministerio de Deporte, así como a sus equivalentes de orden departamental, distrital y municipal, a brindar los espacios físicos y logísticos ya sean deportivos, culturales y de otras índoles necesarias para el desarrollo de las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena.	<b>Artículo 6°.</b> Autorícese al Gobierno nacional por medio del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia; el Ministerio de Educación y Ministerio de Deporte, así como a sus equivalentes de orden departamental, distrital y municipal, a brindar los espacios físicos y logísticos ya sean deportivos, culturales y de otras índoles necesarios para el desarrollo de las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena.	Ajuste propio para mejorar la redacción

**VI. IMPACTO FISCAL**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo." Es importante resaltar que, la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

- *"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que*

*presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."*

Por su parte la Sentencia C-162 de 2019 de la Corte Constitucional de Colombia aborda el alcance y la naturaleza de las leyes de honores en relación con los municipios. Estas leyes, según el artículo 150, numeral 15 de la Constitución, están destinadas a "decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria". Sin embargo, la Corte ha interpretado que estas leyes también pueden exaltar hechos, lugares o instituciones que merecen reconocimiento público, promoviendo valores alineados con los principios constitucionales

En estos términos, precisamos, que este proyecto de ley no define una disponibilidad específica, o monto exacto para destinarlo al cumplimiento de su objeto. Por consiguiente, está debidamente estructurado, dándole la posibilidad al poder ejecutivo para que realice los actos de reconocimiento en el marco de la ley, sin que sea un imperativo de orden presupuestal.

**VII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS**

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no representa un conflicto de interés **para los ponentes**, ni para los congresistas que participen en su trámite, dado su alcance general y abstracto. Lo anterior, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo congresista para declararse impedido por advertir que de la Ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

**VII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar **SEGUNDO DEBATE** al Proyecto de Ley No. 198 de 2024 Senado *"Por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones"* conforme al texto propuesto.

Del honorable Senador,

  
**ÓSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ**  
 Senador de la República  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY NO. 198 DE 2024 SENADO**

**"Por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones".**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
 DECRETA**

**Artículo 1°. Objeto.** Declárese, reconózcase y exáltese como patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena en reconocimiento del Estado a sus protagonistas y portadores como son los que ejercen la celebración de la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú.

**Artículo 2°.** Facúltase al Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Culturas, las artes y los saberes para que articule con la ciudadanía postulante y los portadores de la manifestación, a que se convoque al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural para la aprobación del concepto sobre las manifestaciones patrimoniales "las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena" para que las manifestaciones avancen en la posterior realización del Plan Especial de Salvaguardia (PES), y así lograr la inclusión en la lista de Representativa del patrimonio cultural inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional.

**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes incluir en el banco de proyectos del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes, a las "prácticas culturales de las "prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena".

<p><b>Artículo 4°.</b> Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes a destinar apropiaciones del presupuesto general de la Nación al fortalecimiento de las "prácticas inmateriales e identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena", de conformidad con sus funciones constitucionales y legales que contribuyan al fomento, promoción difusión, conservación, protección, desarrollo, internacionalización y divulgación de las prácticas culturales inmateriales de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes en coordinación con el departamento de Sucre, y municipio de Santiago de Tolú en donde se practique las manifestaciones de las "prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena" y su dispersión de los ritos, contribuirán con la salvaguardia, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación, protección, desarrollo y fomento nacional e internacional de las prácticas culturales patrimoniales y asesorará su postulación a la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia (PES) nacional, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto número 2358 de 2019.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes declarar Bienes de Interés Cultural (BIC) los lugares en donde se realizan las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Autorícese al Gobierno nacional por medio del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Educación y Ministerio de Deporte, así como a sus equivalentes de orden departamental, distrital y municipal, a brindar los espacios físicos y logísticos ya sean deportivos, culturales y de otra índole necesarios para el desarrollo de las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Reconózcase y ríndase homenaje a la labor desempeñada a los fundadores, promotores y líderes de la comunidad de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, como transmisores de creencias ancestrales y culturales.</p>	<p><b>Artículo 8.</b> Vigencia y derogatorias, la presente ley rige a partir de su expedición y publicación, y se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Del honorable Senador,</p> <p>  <b>ÓSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ</b>          Senador de la República          Ponente</p>
<p>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE</p> <p>COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>PROYECTO DE LEY No. 198 de 2024 Senado</p> <p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA, RECONOCE Y EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN LAS PRÁCTICAS IDENTITARIAS, RITOS CEREMONIALES CARACTERÍSTICOS DE LA HERMANDAD NAZARENA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ, DEPARTAMENTO DE SUCRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> Objeto. Declárese, reconózcase y exáltese como patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las <b>prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena</b> en reconocimiento del Estado a sus protagonistas y portadores como son los que ejercen la celebración de la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> Facúltase al Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Culturas, las artes y los saberes para que articule con la ciudadanía postulante y los portadores de la manifestación, a que se convoque al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural para la aprobación del concepto sobre las manifestaciones patrimoniales "<b>las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena</b>" para que las manifestaciones avancen en la posterior realización del Plan Especial de Salvaguardia (PES), y así lograr la inclusión en la lista de Representativa del patrimonio cultural inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Autorícese al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes incluir en el banco de proyectos del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes, a las "prácticas culturales de las <b>prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena</b>".</p> <p><b>Artículo 4°.</b> Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia a destinar apropiaciones del presupuesto general de la nación al fortalecimiento de las prácticas inmateriales de los "<b>prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena</b>", de conformidad con sus funciones constitucionales y legales que contribuyan al fomento, promoción difusión, conservación, protección, desarrollo, internacionalización y divulgación de las prácticas culturales inmateriales de los mismos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia en coordinación con el departamento de Sucre, y municipio de Santiago de Tolú en donde se practique las manifestaciones de las "<b>prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena</b>" y su dispersión de los ritos, contribuirán con la salvaguardia, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación, protección, desarrollo y fomento nacional e internacional de las prácticas culturales patrimoniales y asesorará su postulación a la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia (PES) nacional, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto número 2358 de 2019.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia declarar Bienes de Interés Cultural (BIC) los lugares en donde se realizan las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Autorícese al Gobierno nacional por medio del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes de Colombia, el Ministerio de Educación y Ministerio de Deporte, así como a sus equivalentes de orden departamental, distrital y municipal, a brindar los espacios físicos y logísticos ya sean deportivos, culturales y de otras índoles necesarias para el desarrollo de las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Reconózcase y ríndase homenaje a la labor desempeñada a los fundadores, promotores y líderes de la comunidad de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, como transmisores de creencias ancestrales y culturales.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Vigencia y derogatorias, la presente ley rige a partir de su expedición y publicación, y se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República del día veinticinco (25) de marzo del año dos mil veinticinco (2025), según consta en el Acta No. 26 de Sesión de esa fecha.</p> <p>  <b>JOSE LUIS PÉREZ OYUELA</b>          Senador de la República</p> <p>Presidente          Comisión Segunda          Senado de la República</p> <p>  <b>IVÁN CEPEDA CASTRO</b>          Vicepresidente          Comisión Segunda          Senado de la República</p> <p>  <b>CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR</b>          Secretario General          Comisión Segunda          Senado de la República</p>

Bogotá D.C., 01 de abril de 2025

AUTORIZAMOS EL PRESENTE INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADO POR EL HONORABLE SENADOR OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, AL PROYECTO DE LEY No. 198 de 2024 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA, RECONOCE Y EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN LAS PRÁCTICAS IDENTITARIAS, RITOS CEREMONIALES CARACTERÍSTICOS DE LA HERMANDAD NAZARENA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ, DEPARTAMENTO DE SUCRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO.

  
**JOSE LUIS PÉREZ OYUELA**  
 Senador de la República  
 Presidente  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República

  
**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
 Vicepresidente  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República

  
**CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR**  
 Secretario General  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República

## CARTAS DE ADHESIÓN

### CARTA DE ADHESIÓN A LA PONENCIA EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2024 SENADO, 347 DE 2023 CÁMARA, HONORABLE ESNADORA ESPERANZA ANDRADE SERRANO

*por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición de cadáveres.*

<p>Bogotá, DC, 31 de marzo de 2025</p> <p>Doctor:  <b>PRAXEDERE JOSE OSPINO REY</b>      Secretario General – Comisión VII      Senado de la República      E. S. D.</p> <p>Asunto: Adhesión Ponencia Primer Debate del Proyecto de Ley 268 de 2024 Senado – 347 de 2023 Cámara "Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición de cadáveres".</p> <p>Señor Secretario General:      Teniendo en cuenta la ponencia radicada en noviembre de 2024 por los HH.SS. WILSON NEBER ARIAS CARRILLO y FERNEY SILVA IDROVO, con respecto del Proyecto de Ley 268 de 2024 Senado – 347 de 2023 Cámara "Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición de cadáveres", me permito presentar mi adhesión a la ponencia en mención conforme a su informe publicado en la Gaceta del Congreso No. 1964 de fecha 14 de noviembre de 2024.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>  <b>Esperanza Andrade Serrano</b>      Senadora</p>	<p style="text-align: center;">CONSTANCIA SECRETARIAL:</p> <p>Se deja constancia que la Senadora ESPERANZA ANDRADE SERRANO, mediante oficio de fecha 28 de marzo de 2025, manifiesta su adhesión a la ponencia positiva presentado y suscrita por los H. SS WILSON ARIAS CASTILLO Y FERNEY IDOBRO SILVA al Proyecto de Ley No. 268/2024 SENADO, 347/2023 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA HIDRÓLISIS ALCALINA COMO SERVICIO FUNERARIO PARA LA DISPOSICIÓN FINAL DE CADÁVERES", publicado en la Gaceta N 1964 del 2024 se solicita publicar esta Constancia, para dar cumplimiento al principio de publicidad.</p> <p>Se aclara que la Senadora ESPERANZA ANDRADE SERRANO, remplazo al exsenador JOSE ALFREDO MARIN LOZANO, como ponente de dicho proyecto de ley.</p> <p>Lo anterior atendiendo lo dispuesto en el artículo 2° de la ley 5ª de 1992.</p> <p>  <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b>      Secretario General Comisión Séptima</p>
--	--

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., al día treinta y uno (31) del mes de marzo del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones:

Lo ASUNTO: OFICIO DE ADHESION

REFRENDADO POR: H.S ESPERANZA ANDRADE SERRANO

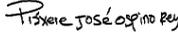
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY No. 268/2024 SENADO, 347/2023 CÁMARA

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA HIDRÓLISIS ALCALINA COMO SERVICIO FUNERARIO PARA LA DISPOSICIÓN FINAL DE CADÁVERES."

NÚMERO DE FOLIOS: DOS (2)

anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario



**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**  
 Secretario General  
 Comisión Séptima  
 Senado de la República

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 340 DE 2024 SENADO, 231 DE 2023 CÁMARA

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

 <p>Bogotá D.C., 1 de abril de 2025</p> <p>PSD-25-026</p> <p>Honorables Senadores:</p> <p>H.S. José David Name Cardozo              H.S. Isabel Cristina Zuleta López              Coordinadores Ponentes</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara "Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetados congresistas:</p> <p>La Sociedad de Agricultores de Colombia y sus afiliados presentan algunos comentarios al texto aprobado en tercer debate de la Comisión Quinta del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara "Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones", a fin de contribuir al debate legislativo, confiando en que estos sean útiles en el debate democrático.</p> <p>Valoramos el interés del legislador por impulsar planes, programas y proyectos destinados a fomentar el uso de bioinsumos en la agricultura, siempre que esto redunde en el fortalecimiento del control fitosanitario en Colombia y en consecuencia, en aspectos como la sanidad pública, la seguridad alimentaria y el medio ambiente. En atención a nuestro seguimiento al trámite de esta iniciativa legislativa, identificamos que se han aprobado modificaciones al articulado que generan gran inquietud en razón a la <b>precisión conceptual</b> (artículo 5), a la necesaria <b>participación de los gremios del sector agropecuario</b> en las instancias de monitoreo y decisión que se proponen (artículo 8), a la <b>solidez técnico-científica de algunas disposiciones</b> (artículo 11) y a la <b>constitucionalidad</b> (artículo 13), en los siguientes términos:</p> <p><b>1. Necesidad de precisión en la priorización de planes, programas y proyectos (artículo 5)</b></p> <p>El artículo 5 de esta iniciativa <i>Requisitos y priorización</i>, contempla que las entidades encargadas de la implementación de los planes, programas y proyectos de recuperación podrán priorizar las solicitudes de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).</p>	<p>Sobre el particular, es necesario precisar que: <i>por un lado</i>, las APPA no cuentan con personalidad jurídica ni órgano de gobierno propio, pues se trata de directrices de ordenamiento territorial y no de entidades que representen a una colectividad u organización; <i>por otro lado</i>, en el caso de los TECAM y las ZRC, las formas organizativas campesinas y las comunidades allí asentadas son quienes tendrían la capacidad de presentar solicitudes. En ese sentido, la modificación incluida en el artículo es confusa e innecesaria pues, su literal e) ya establece que las organizaciones campesinas, pueden presentar solicitudes de priorización. <u>Por lo anterior, consideramos necesario eliminar del artículo 5 la referencia a las APPA, TECAM Y ZRC para evitar confusiones sobre las asociaciones u organizaciones cuyas solicitudes se pueden priorizar.</u></p> <p><b>2. Participación de gremios agropecuarios en el Comité de seguimiento (artículo 8)</b></p> <p>El numeral 15 y el parágrafo 3 del artículo 8 se refieren de forma genérica a "los gremios" como integrantes del <b>Comité de Seguimiento a la Recuperación de Suelos con Vocación de Uso Agrícola</b>. Se propone puntualizar que dichos gremios sean aquellos representativos del sector agropecuario, en vista de su conocimiento y experiencia en los asuntos que aborda el <b>Comité</b>, y el hecho de que son la voz de los productores agropecuarios, quienes se verán impactados por la norma.</p> <p><b>3. Falta de sustento en la "eliminación paulatina de agrotóxicos" (artículo 11)</b></p> <p>Sobre la expresión "eliminación paulatina de agrotóxicos" del artículo 11 que se refiere al fomento del uso de bioinsumos, se considera que la literatura científica y estándares técnicos sobre insumos agrícolas de síntesis química (pesticidas químicos de uso agrícola y fertilizantes) indican que el uso moderado y adecuado de estas sustancias, dentro de estrategias de Manejo Integrado de Plagas (MIP) y nutrición de los suelos, resulta beneficioso para la salvaguarda la sanidad pública y la seguridad alimentaria<sup>1</sup>.</p> <p>Sobre la eliminación absoluta de estas sustancias, es importante anotar que la sostenibilidad del sector exige su uso responsable. Sobre todo porque en varios casos no existen alternativas no químicas, en este sentido, la FAO señala que el MIP:</p> <p><i>[I]ntegra diversas estrategias basadas en el ecosistema y todas las técnicas y prácticas disponibles para el control de plagas, que desalientan el desarrollo de poblaciones de plagas y recomiendan el uso racional de plaguicidas únicamente como último recurso, cuando no existan alternativas adecuadas no químicas y aplicados apropiadamente para reducir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente<sup>2</sup>.</i></p> <p><small><sup>1</sup> Q&amp;A on Pests and Pesticide Management. (12 de mayo de 2021). Food and Agriculture Organization of the United Nations. <a href="https://www.fao.org/newsroom/detail/a-on-pests-and-pesticide-management/en">https://www.fao.org/newsroom/detail/a-on-pests-and-pesticide-management/en</a></small></p> <p><small><sup>2</sup> Ib., traducción propia del texto: "IPM brings together various ecosystem-based strategies and all available pest control techniques and practices that discourage the development of pest populations and recommend judicious use of pesticides only as a last resort when there are no adequate non-chemical alternatives and applied appropriately to reduce risks to human health and the environment."</small></p>
---	---

-----

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

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

En tal sentido, según la FAO, bajo buenas prácticas agrícolas (dosificación apropiada, monitoreo periódico, capacitación del agricultor, entre otros), el empleo de químicos de uso agrícola complementa el Manejo Integrado de plagas (MIP), cuando no existen alternativas adecuadas de origen no químico<sup>3</sup>.

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

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

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

-----

<sup>3</sup> Id.

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

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

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

Cordialmente,



**JORGE ENRIQUE BEDOYA VIZCAYA**  
Presidente  
Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC

**Anexo 1:** Proposiciones al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara “Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones”.

**Anexo 2:** Análisis técnico sobre el proyecto de ley no. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 cámara “por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones”.

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

-----

De la lectura del artículo se desprende que el objetivo principal de esta propuesta es radicar la función de definir el uso del suelo en cabeza de las entidades del Gobierno Nacional, en detrimento de las competencias constitucionales que sobre esa materia tienen los concejos municipales, consagradas en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución. Al respecto, la jurisprudencia ha subrayado que, en estricto sentido, los municipios tienen una facultad reglamentaria que les permite planear el desarrollo del territorio a través de la clasificación de las zonas de suelo urbano, rural, de expansión urbana y de protección, delimitar el espacio público y definir la intensidad en el uso del suelo<sup>4</sup>. Razón por la cual, permitir una intervención directa del Gobierno Nacional vulnera el principio de descentralización y la autonomía territorial.

Asimismo, el artículo 13 del Proyecto de Ley también vulnera el principio de unidad de materia que exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>5</sup> pues carece de cualquier tipo de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con el resto del articulado propuesto. Esto se debe a que no existe ningún tipo de vínculo entre el núcleo temático la ley y esta disposición en particular pues, la artículos corresponden a una política pública construida a partir de proyectos concretos para rehabilitar suelos y utilizar bioinsumos, con sus respectivas fuentes de financiación, garantías y un mecanismo de seguimiento; mientras que, el artículo 13, de forma aislada e inconexa, le ordena al Gobierno Nacional la reglamentación del uso del suelo agrícola con el fin de evitar “conflictos relacionados con la sobreutilización y la subutilización del mismo”, lo que invade la órbita del ordenamiento territorial municipal y, eventualmente, los derechos de las personas que habitan esos territorios.

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

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

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

-----

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo., consideración jurídica. 49.  
<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-704 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva., consideración jurídica. 7.

**ANEXO 1. PROPOSICIONES**

**PROPOSICIÓN MODIFICATORIA DEL ARTICULO 5**

Modifíquese el artículo 5 del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara “Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

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

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

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

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

**Justificación**

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

-----

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

<p>representación de una comunidad u organización. Razón por la cual, resulta <b>incorrecto</b> añadirlas como si de una persona jurídica o colectividad que puede presentar solicitudes susceptibles de ser priorizadas, como sí podría hacerlo una asociación de mujeres rurales o una organización agropecuaria o campesina. Por lo anterior, se recomienda eliminar el literal g) del artículo.</p> <p>En el caso de los TECAM y las ZRC quienes tendrían la capacidad para formular las solicitudes de priorización serían las formas organizativas campesinas (artículo, 2.14.26.1.3, <i>Decreto 780 de 2024</i>) y las organizaciones representativas de las comunidades campesinas encargadas de elaborar los planes de desarrollo sostenible (artículo 2.14.13.10, <i>Decreto 1071 de 2015</i>). En este sentido, y dado que la referencia a los TECAM y ZRC se entiende comprendida en el literal e) relativo a las asociaciones campesinas, se sugiere eliminar los literales f) y h) del artículo.</p> <p>7 "Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios-TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023".</p> <p>8 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural".</p>	<p>-----</p> <p><b>PROPOSICIÓN MODIFICATORIA DEL ARTICULO 8</b></p> <p>Modifíquese el numeral 15 y el párrafo 3 del artículo 8 del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara <i>"Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones"</i>, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 8. Comité de seguimiento a la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola.</b> Créese el Comité de seguimiento a las actividades de recuperación del suelo con vocación de uso agrícola, que estará conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo presidirá</li> <li>2. Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.</li> <li>3. Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación o su delegado</li> <li>4. Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado</li> <li>5. Un representante de la Agencia de Desarrollo Rural- ADR.</li> <li>6. Un representante de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria- UPRA</li> <li>7. Un representante del Instituto Colombiano Agropecuario- ICA</li> <li>8. Un representante del Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC.</li> <li>9. Un representante del instituto de hidrología, meteorología y estudios ambientales- IDEAM.</li> <li>10. Un representante de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA.</li> <li>11. Un representante de la asociación de corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible- ASOCAR.</li> <li>12. Un representante del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA.</li> <li>13. Un representante de la Agencia Nacional de Tierras – ANT.</li> <li>14. Un representante de universidades públicas y un representante de universidades privadas.</li> <li>15. Un representante de los gremios <b>del sector agropecuario</b>.</li> <li>16. Un representante de las asociaciones campesinas.</li> <li>17. Un representante de las asociaciones de mujeres rurales.</li> <li>18. Un representante de la Alcaldía municipal en la que esté localizado el predio.</li> <li>19. Un representante de las asociaciones de víctimas.</li> </ol>
<p>(...)</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Los gremios <b>del sector agropecuario</b> o asociaciones campesinas que integren el Comité de seguimiento a la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola, deberán tener vocación de actividades agrícolas en territorios que requieran la recuperación de suelos. Los gremios <b>del sector agropecuario</b> deberán estar debidamente registrados e inscritos ante la Cámara de Comercio y las asociaciones deberán contar con matrícula mercantil vigente.</p> <p><b>Justificación</b></p> <p>El numeral 15 y el párrafo 3 del artículo 8 del <i>Proyecto de Ley</i> se refieren de forma genérica a "los gremios" como participantes del <i>Comité de seguimiento a la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola</i>. En punto de la integración del Comité, se advierte la necesidad de precisar que serán los gremios del sector agropecuario los que hagan parte de esta instancia de participación, debido a su experiencia a nivel productivo y científico será determinante para gestionar integralmente los planes, proyectos y programas de recuperación de suelos agrícolas.</p>	<p>-----</p> <p><b>PROPOSICIÓN MODIFICATORIA DEL ARTICULO 11</b></p> <p>Modifíquese el artículo 11 del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara <i>"Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones"</i>, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 11. Fomento al uso de bioinsumos y plan de eliminación de agrotóxicos.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA -, las universidades adscritas al Ministerio de Educación Nacional y la Agencia de Desarrollo Rural, conjuntamente con AGROSAVIA y el ICA, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, desarrollarán estrategias para promover el uso de los bioinsumos <b>y la eliminación paulatina de agrotóxicos</b> por medio de programas de formación de los profesionales del sector agropecuario en agroecología y el uso de bioinsumos, al igual que de los extensionistas adscritos a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA).</p> <p>De igual manera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, AGROSAVIA y el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA promoverá como líder del sector a través de la ADR, proyectos de agroecología que estimulen el uso de bioinsumos, señalando sus ventajas, formas de aplicación y dosificaciones, como parte de los programas del desarrollo rural para la regeneración y recuperación de la vida de los suelos en el territorio, <b>lo cual incluye campañas para la eliminación paulatina de agrotóxicos.</b></p> <p><b>Justificación</b></p> <p>La "eliminación paulatina de agrotóxicos" que propone en el artículo 11 del <i>Proyecto de Ley</i> pasa por alto la evidencia científica e institucional acerca de la eficacia de los Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (PQUA) utilizados con moderación y dentro de esquemas de Manejo Integrado de Plagas (MIP). De modo que, una política sostenible no exige la supresión absoluta de estos insumos, sino su adecuada regulación y convivencia con alternativas como los bioinsumos. La eliminación de los PQUA no es el único camino para lograr seguridad alimentaria y protección al medio ambiente, por el contrario, la vía más efectiva consiste en un <b>uso responsable y complementario</b> de diferentes prácticas y tecnologías.</p> <p>La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), señala que entre el 20% y el 40% de los cultivos a nivel global se pierden cada año debido a daños causados por plagas<sup>9</sup>. Para abordar esta situación se requiere "un enfoque coordinado y políticas integrales para garantizar la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente"<sup>10</sup>, lo que incorpora el MIP como un mecanismo de protección sostenible de los cultivos<sup>11</sup> que "combina estrategias y prácticas (culturales) específicas de gestión biológica, química, física y agrícola para producir cultivos sanos y minimizar la utilización de plaguicidas, mitigando o reduciendo al mínimo</p> <p><sup>9</sup> Q&amp;A on Pests and Pesticide Management. (12 de mayo de 2021). Food and Agriculture Organization of the United Nations. <a href="https://www.fao.org/newsroom/detail/a-a-on-pests-and-pesticide-management/en">https://www.fao.org/newsroom/detail/a-a-on-pests-and-pesticide-management/en</a></p> <p><sup>10</sup> Ib., p. 20</p> <p><sup>11</sup> Q&amp;A on Pests and Pesticide Management..., Op. Cit.</p>

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

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

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

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

**ANEXO 2- ANÁLISIS TÉCNICO PROYECTO DE LEY NO. 340 DE 2024 SENADO Y 231 DE 2023 CÁMARA "POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA RECUPERACIÓN DE SUELOS CON VOCACIÓN DE USO AGRÍCOLA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

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

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

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

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

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

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

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

**PROPOSICIÓN ELIMINATORIA DEL ARTICULO 13**

Elimínese el artículo 13 del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara "Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones".

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

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

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

**Justificación**

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

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

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

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

La Decisión 804 de 2025 de la Comunidad Andina<sup>1</sup>, elaborada con el apoyo de la FAO y la OMS, reconoce el término "plaguicida químico de uso agrícola" (PQUA), el cual está regulado bajo criterios de seguridad y eficacia, para los insumos de síntesis química que protegen los cultivos de plagas, enfermedades y malezas. Por su parte, los fertilizantes están regulados por la Resolución 00150 de 2003 del Instituto Colombiano Agropecuario "Por la cual se adopta el Reglamento Técnico de Fertilizantes y Acondicionadores de Suelos para Colombia", donde se definen los fertilizantes.

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

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), entre el 20% y el 40% de los cultivos a nivel global se pierden cada año debido a daños causados por plagas<sup>2</sup>. Como lo reseña el estudio elaborado por la consultora Global Mind, los impactos de plagas y patógenos en la producción de dieciséis cultivos estratégicos en Colombia son significativos. El promedio de porcentaje de daño a algunos de estos cultivos se desglosa en la siguiente tabla<sup>3</sup>:

**Tabla 1.** Impacto de Plagas y Patógenos sobre el Rendimiento de los Cultivos Estratégicos, 2024 (Porcentaje de Pérdida de Producción)<sup>4</sup>.

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

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

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

<sup>3</sup> Desafíos para la economía y la seguridad alimentaria en Colombia, en un escenario de restricción del uso de plaguicidas en la protección de cultivos estratégicos. (2024). <https://bit.ly/326CKdJ>, pp. 71-72.

<sup>4</sup> Id.

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

Se debe precisar que la utilización de estos productos se hace con base en las recomendaciones técnicas para evitar efectos adversos en el ambiente y la salud. Por ejemplo, para el control de la broca del café se realizan aplicaciones locales de PQUA cuando es estrictamente necesario y oportuno, es decir, cuando las infestaciones superan el 2%, más del 50% de la población está penetrando en el fruto y sólo a partir de los 120 días después de haber ocurrido las floraciones principales<sup>6</sup>.

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

<sup>6</sup> *Cultivemos Café, Manejo Integrado del Cultivo*. (2 de febrero de 2016). Centro Nacional de Investigaciones de Café-Cenicafé. [https://www.cenicafe.org/es/index.php/cultivemos\\_cafe/manejo\\_integrado\\_del\\_cultivo/c%20cultivemos\\_cafe\\_estrategias\\_para\\_la\\_implementacion\\_del\\_manejo\\_integrado\\_de%20arvenses/p5](https://www.cenicafe.org/es/index.php/cultivemos_cafe/manejo_integrado_del_cultivo/c%20cultivemos_cafe_estrategias_para_la_implementacion_del_manejo_integrado_de%20arvenses/p5)

<sup>7</sup> *Desafíos para la economía y la seguridad alimentaria en Colombia...*, Op. Cit., p. 72.

<sup>8</sup> *Ib.*, p. 20

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

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> *Q&A on Pests and Pesticide Management...*, Op. Cit.

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

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

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

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

**ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:

(...)

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

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

En el marco de su análisis, la Corte abordó las competencias concurrentes de la Nación, los departamentos y los municipios a la hora de reglamentar los usos del suelo en virtud del artículo 288 de la *Constitución* que deben armonizarse en pro del interés general<sup>13</sup>. Así pues son diversas las formas en las que el Gobierno Nacional interviene en los usos del suelo como, por ejemplo, a través de los instrumentos de planificación del uso eficiente del suelo rural que adopta la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria<sup>14</sup>. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional advirtió que

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

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>13</sup> *Ib.*, consideraciones jurídicas 41-44.

<sup>14</sup> *Ib.*, consideración jurídica 43.

<sup>15</sup> *Ib.*, consideración jurídica 44.

Por lo tanto, en estricto sentido, los municipios tienen una facultad reglamentaria que les permite planear el desarrollo del territorio a través de la clasificación de las zonas de suelo urbano, rural, de expansión urbana y de protección, delimitar el espacio público y definir la intensidad en el uso del suelo<sup>16</sup>. En virtud de lo anterior, la sentencia concluyó que la función de establecer directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial a través de PDOT no constituían imposiciones del departamento sobre el municipio a quien le corresponde la reglamentación específica y concreta de estos asuntos<sup>17</sup>. Esta posición fue reiterada por la sentencia C-015 de 2023 que estudió la interacción entre la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y los municipios y distritos que la componen sobre el uso del suelo<sup>18</sup>, donde indicó que:

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

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

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

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

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

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

<sup>16</sup> *Ib.*, consideración jurídica 49.

<sup>17</sup> *Ib.*, consideración jurídica 79.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>19</sup> *Ib.*, consideración jurídica 61.

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

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

El principio de unidad de materia está consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política y dispone que, por un lado, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, por lo que son inadmisibles disposiciones que no se relacionen con ella y, por otro lado, los títulos de las leyes deberán corresponder a su contenido<sup>20</sup>. Como desarrollo de este principio a nivel legal, el artículo 148 de la Ley 5 de 1992 ordena a los presidentes de las comisiones permanentes el rechazo de "disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia"<sup>21</sup>.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia constitucional, el principio de unidad de materia exige que todas las disposiciones de una ley guarden una conexidad temática **objetiva y razonable** con el asunto principal que se regula<sup>22</sup>. Con ello, se pretende enfocar el trabajo legislativo en un tema específico, lo que garantiza la transparencia, coherencia y facilita el control ciudadano<sup>23</sup>. Ahora bien, este principio debe interpretarse de forma flexible pues, se reconoce que los procesos legislativos son dinámicos y deliberativos por lo que, un proyecto de ley puede transformarse a lo largo del trámite<sup>24</sup>.

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

Como lo recoge la sentencia C-080 de 2023, para adelantar el juicio constitucionalidad del principio de unidad de materia debe seguirse la siguiente metodología: *primero*, debe identificarse el núcleo temático de la ley, para lo que deben considerarse el título, objeto, exposición de motivos, documentos del trámite legislativo y el contenido general de la ley; *segundo*, ha de determinarse el contenido y alcance de las disposiciones analizadas para al régimen jurídico al que pertenecen; *tercero*, con todos estos elementos de juicio decantados, se procederá a establecer si entre la ley y las disposiciones objeto del análisis existe alguno de los siguientes vínculos<sup>26</sup>:

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-537 de 2023. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, consideración jurídica 80.  
<sup>21</sup> ARTICULO 148. Rechazo de disposiciones. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión.  
<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia 113 de 2024. M.P. Natalia Ángel Cabo, consideración jurídica. 47.  
<sup>23</sup> Ib., 48.  
<sup>24</sup> Id.  
<sup>25</sup> Ib., consideración jurídica 49.  
<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2023. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najer, consideraciones jurídicas 55 y 69-108.

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

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

**1. Identificación del núcleo temático.**

El Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara "Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones" tiene por objeto "recuperar la capacidad productiva del suelo con vocación de uso agrícola, afectado por cualquier forma de degradación física, química o biológica, a través de planes, programas y proyectos, así como fomentar el uso de bioinsumos y promover el uso responsable de agroquímicos en las actividades agropecuarias" (artículo 1).

Dentro de la exposición de motivos de esta ley, los autores de la ley indicaron que la ley estaba orientada a impulsar "planes, programas y proyectos para a la recuperación del suelo con vocación de uso agrícola degradado por distintos factores naturales y antrópicos, con el fin de restablecer y aumentar su productividad<sup>27</sup>. Para ello, se emplearán procesos de remediación adaptados a las necesidades regionales, con un mínimo impacto ambiental y especial énfasis en técnicas de biorremediación y biofertilización; lo anterior, estaría acompañado del fomento al uso de bioinsumos y el uso responsable de agroquímicos<sup>28</sup>.

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

<sup>27</sup> Gaceta del Congreso No. 1328 de 2023, p. 19  
<sup>28</sup> Id.

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

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

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

En definitiva, el **núcleo temático** del Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara "Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones" es la recuperación de la capacidad productiva de los suelos agrícolas mediante un enfoque que combina la implementación de planes, programas y proyectos dirigidos a una población en específico, incentivos económicos, mecanismos de financiación y garantía, y estrategias educativas y de transferencia de conocimiento y tecnología. Todo ello supervisado a través de un Comité de Seguimiento.

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

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

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

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

**3. Análisis sobre la existencia de conexidad entre el artículo 13 Proyecto de Ley No. 340 de 2024 Senado y 231 de 2023 Cámara "Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones" y su núcleo temático**

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

Tabla 2. Matriz de análisis de criterios de conexidad del Proyecto de Ley			
Vínculo	Núcleo temático del Proyecto	Artículo 13 del Proyecto	Conclusión
<b>Temático</b>	El Proyecto de Ley pretende la recuperación de la capacidad productiva de los suelos y el uso de bioinsumos agrícolas a través de planes, proyectos y programas dirigidos a una población en específico, incentivos económicos, mecanismos de financiación y garantía, y estrategias educativas y de transferencia de conocimiento y tecnología. Todo ello supervisado a través de un Comité de Seguimiento.	La norma ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural una reglamentación sobre el correcto uso del suelo rural con enfoque local que contemple el ordenamiento productivo y rural de la propiedad rural.	No se evidencia una vinculación objetiva y razonable debido a que el núcleo temático del proyecto consiste en la recuperación de suelos y el uso de bioinsumos mediante un conjunto integral de planes, incentivos y estrategias, mientras que el artículo 13 ordena a que se expida una reglamentación sobre usos del suelo.
<b>Causal</b>	Como lo indica la exposición de motivos, la razón detrás de para la expedición de esta ley reside en que existen suelos degradados que requieren rehabilitación y debe promoverse el uso de bioinsumos con miras a una gestión sostenible del suelo en la agricultura.	La exposición de motivos no detalla la razón detrás de la atribución de esta función de reglamentación de uso del suelo al Gobierno Nacional.	No existe vínculo causal entre el motivo que dio lugar a una política de rehabilitación de suelos acompañada la promoción del uso de bioinsumos diseñada a partir de planes con financiación estatal, incentivos económicos y una estrategia articulada de educación y transferencia de tecnología, y una nueva definición del uso del suelo a nivel local por parte del Gobierno Nacional.
<b>Teleológico</b>	El proyecto persigue la recuperación de suelo rural degradado y el fomento del uso de bioinsumos en la agricultura.	El fin de esta norma es la determinación del correcto uso del suelo agrícola a nivel local por parte del Gobierno Nacional.	No existen fines comunes entre un proyecto de ley que busca rehabilitar suelos agrícolas previamente degradados, y una norma que definirá el uso del suelo agrícola a futuro.

<b>Sistemático</b>	El Proyecto de Ley concibe una política de recuperación de suelos agrícolas y el uso de bioinsumos que prevé mecanismos de financiación y garantía, articulación entre la formación educativa y la transferencia de tecnología orientada a esos dos objetivos principales.	La norma es la única que se refiere a la definición del uso del suelo del Gobierno Nacional en clave de ordenamiento territorial.	No existe una relación sistemática pues, mientras la mayoría de las disposiciones responden a una política con objetivos concretos, herramientas de financiación y mecanismos de seguimiento, el artículo 13 en el único en su especie al ordenar una nueva reglamentación sobre el uso del suelo rural.
--------------------	--	---	--

## CONTENIDO

Gaceta número 414 - martes, 1° de abril de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para Segundo Debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Segunda en la Plenaria del Senado de la República al Proyecto de ley número 198 de 2024 Senado, por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las prácticas identitarias, ritos ceremoniales característicos de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones. .... 1

### CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión a la ponencia en primer debate del proyecto de ley número 268 de 2024 Senado, 347 de 2023 Cámara, honorable Senadora Esperanza Andrade Serrano, por medio del cual se establece la hidrolisis alcalina como servicio funerario para la disposición de cadáveres. .... 9

### CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Sociedad de Agricultores de Colombia al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley número 340 de 2024 Senado, 231 de 2023 Cámara, por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones..... 10