

Reformas sobre el ordenamiento territorial y usos del suelo: impactos en la autonomía territorial y el Estado de Derecho

Septiembre
2025



Reformas sobre el ordenamiento territorial y usos del suelo: impactos en la autonomía territorial y el Estado de Derecho

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve

Director ejecutivo del Instituto de Ciencia Política (ICP)

María Carolina Castillo Aguilar

Presidente ejecutiva ProBogotá Región (PBR)

Equipo del Semáforo y de Litigio de la Fundación para el Estado de Derecho

Investigadores y consultores asociados a FEDe. Colombia

Andrea Calle

Directora de proyectos ICP

Katherine Flórez Pinilla

Investigadora asociada ICP

Juan Sebastián Pinzón

Asistente de investigación ICP

Bibiana Rodríguez Campos

Directora de Desarrollo Urbano Sostenible PBR

Juan Camilo Martínez

Analista PBR

Corrección de estilo

Katherinn Cuervo Rojas

Directora de Comunicaciones estratégicas ICP

Diagramación y diseño

Luisa Fernanda Peña Guevara

Profesional en comunicaciones ICP

Miriam Alexandra Romero

Diseñadora

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)

Calle 70 No. 7a – 29 / (+57) 313 431 20 95

<http://www.icpcolombia.org>

Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)

Calle 94 No. 21 – 76 / (+57) 300 116 06 43

<https://www.fedecolombia.org/>

Fundación para el progreso de la Región Capital (ProBogotá Región)

Carrera 9na. No. 77-67 (+57) 321 397 54 66

<https://www.probogota.org/>

Septiembre 2025

Bogotá, Colombia

Contenido

Presentación	9
Introducción	11
1. El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023: El Plan Nacional de Desarrollo y las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)	17
1.1. La declaratoria de las APPA y ZPPA vulnera el principio de autonomía territorial	25
1.2. Las declaraciones de APPA y ZPPA vulnera el principio de democracia participativa y representativa	29
1.3. La declaratoria de las ZPPA y APPA vulnera el derecho fundamental a la propiedad privada y la libertad económica	33
Conclusión	34
2. Los decretos ley que regulan la conformación y el funcionamiento de los territorios indígenas.....	35
2.1. Decreto Ley 1094 de 2024.....	39
2.1.1. El Decreto Ley 1094 de 2024 vulnera el principio de gobierno constitucional (Sentencia C-254 de 2025).....	40
2.1.2. El Decreto Ley 2094 de 2024 es incompatible con el principio de sostenibilidad fiscal y políticas a largo plazo	42
2.2. El Decreto Ley 1275 de 2024: funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental.....	44
2.3. El Decreto 482 de 2025 y la creación de una Entidad Territorial Indígena.....	48
2.4. Decreto Ley 488 de 2025: normal fiscales y demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas.....	48
3. Otros instrumentos de intervención en el territorio	49
3.1. Decreto 780 de 2024 – Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM).....	49
3.1.1 El Decreto 780 de 2024 vulnera el principio de legalidad	50
3.1.2 El Decreto 780 de 2024 es contrario al principio de buen gobierno y transparencia.....	52
Conclusión	53

3.2. Decreto 044 de 2024: Reservas de Recursos Naturales de Carácter Temporal.....	54
3.2.1 El Decreto 044 de 2024 vulnera el principio de legalidad.....	55
3.2.2 El Decreto 044 de 2024 vulnera el principio de democracia participativa	56
3.2.3 El Decreto 044 de 2024 afecta la estabilidad macroeconómica del Estado.....	57
Conclusión	61
3.3. Decreto 1147 de 2024: Zonas de Reserva Campesina (ZRC).....	62
3.3.1 El Decreto 1147 de 2024 limita el derecho a la propiedad privada..	64
3.3.2 El Decreto 1147 de 2024 impacta a la libre competencia y otros derechos individuales.....	65
3.3.3 El Decreto 1147 de 2024 afecta la descentralización y la autonomía territorial.....	66
3.3.4 Seguimiento y control en la implementación del Decreto 1147.....	68
Conclusión	70
3.4. Decreto 33 de 2025: Adquisición por la ANT de tierra para la reforma agraria-opción privilegiada de compra	72
3.5. El proyecto de resolución que establece lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá	74
Epílogo.....	76
Referencias	83

Índice de tablas

Tabla 1. Sustento Normativo de Determinantes de Uso del Suelo

Índice de figuras

Figura 1. Proceso Metodológico General para la identificación de APPA en Colombia.

Índice de mapas

Mapa 1. Instrumentos de planificación del ordenamiento centralizada y comunitaria

Mapa 2. Áreas y Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en Colombia: adoptadas y en análisis

Mapa 3. Determinantes para el Departamento de La Guajira

Mapa 4. PIB departamental y superposición con APPA/ZPPA

Mapa 5. Valor agregado municipal del sector primario y superposición con APPA/ZPPA

Índice de abreviaturas

ANT	Agencia Nacional de Tierras
APPA	Área de Protección para la Producción de Alimentos
ATEA	Autoridad Territorial Económica y Ambiental
AESGPRI	Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
OIT	Organización Internacional del Trabajo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SGP	Sistema General de Participaciones
SUCOP	Sistema Único de Consultas Públicas
TECAM	Territorios Campesinos Agroalimentarios
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZPPA	Zonas de Protección para la Producción de Alimentos
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

Presentación

El Estado de derecho es la garantía institucional que establece un marco de reglas predecibles, generales y aplicables a todos por igual. Es el principio que limita el poder del Estado y lo somete a la ley, con lo que asegura que ninguna autoridad actúe por encima de las normas. Como lo pensó Friedrich Hayek (2011), el ideal del Estado de derecho no radica en un gobierno omnipotente, sino en uno restringido por normas que salvaguardan la libertad individual¹.

La estabilidad institucional en Colombia está deteriorándose. Según el Índice de Estado de derecho del *World Justice Project*, Colombia ocupa actualmente el puesto 91 entre 142 países, con un puntaje de 0,48. En el contexto regional, el país pasó de la posición 19 de 32, en el 2020, a la posición 22 en el 2024. Estos retrocesos reflejan la erosión de las instituciones básicas y el debilitamiento de garantías como la independencia judicial, la seguridad jurídica y la descentralización.

El presente documento revela un patrón preocupante en la regulación del ordenamiento territorial y el uso del suelo: bajo el pretexto de implementar políticas de reforma agraria y seguridad alimentaria se han expedido normas que desplazan las competencias constitucionales de los municipios, y se han creado figuras administrativas no previstas en la ley, que restringen arbitrariamente derechos fundamentales como la propiedad, la libertad económica y la iniciativa privada. En cada uno de estos casos, se observa la sustitución del legislador por actos administrativos de menor jerarquía, con afectación directa de las competencias de los entes territoriales, la seguridad jurídica y la iniciativa privada.

Al instrumentalizar el ordenamiento territorial mediante actos expedidos sin competencia material ni procedimientos deliberativos, el Gobierno rompe los frenos y contrapesos que estructuran nuestro Estado de derecho.

Además, el Ejecutivo, amparado por una facultad transitoria prevista en la Constitución de 1991, ha regulado importantes materias relacionadas con las competencias ambientales, fiscales y político administrativas de territorios y comunidades indígenas, con lo que ha sustituido el debate

¹ Hayek, Friedrich von, citado en: El ideal político del Estado de derecho. Guatemala, Universidad Francisco Marroquín (2011).

legislativo ante la omisión en la radicación y el trámite de una ley orgánica que regule la conformación y funcionamiento de estas entidades.

Propósitos como garantizar la seguridad alimentaria, implementar la reforma agraria y fortalecer las competencias de territorios y comunidades indígenas no pueden desarrollarse al margen de los límites constitucionales y legales propios del Estado de derecho, pues solo en ese marco es posible preservar la legitimidad del poder y la confianza ciudadana en las instituciones.

El presente documento fue preparado por el [Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga \(ICP\)](#), la [Fundación para el Estado de Derecho \(FEDe. Colombia\)](#) y [Probogotá Región](#) con el fin de analizar las reformas normativas, de distinta jerarquía y naturaleza, que generan conflictos de competencia entre el Gobierno nacional, las autoridades locales y las comunidades étnicas, y perjudican a los ciudadanos, a los pequeños productores, empresarios y trabajadores rurales que dependen de un entorno estable para desarrollar sus actividades productivas.

El ICP, FEDe. Colombia y Probogotá Región reafirman su compromiso con la defensa del Estado de derecho y el orden constitucional, al reconocer que cuando el Estado actúa conforme al principio de legalidad y garantiza derechos constitucionales, como la propiedad privada (en todas sus dimensiones) y la autonomía territorial, se fortalece la confianza institucional, se promueve la inversión, se limita el ejercicio arbitrario del poder y se construye un entorno propicio para la superación de la pobreza y el progreso del país.

Para garantizar las condiciones que encaminen al país hacia el desarrollo es fundamental mantener reglas de juego claras, proteger la libertad y la propiedad, así como promover la transparencia y el buen gobierno como pilares de una democracia liberal sólida.

Introducción

El Estado colombiano se estructura según un modelo de república unitaria, descentralizada, que reconoce autonomía a las entidades territoriales y otorga competencias expresas a las autoridades locales. La organización estatal se fundamenta en el pluralismo, de modo que protege la diversidad étnica y cultural de la nación. Lo anterior permite un equilibrio institucional que concilia las competencias territoriales y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas con el sistema jurídico nacional.

Además, los Actos Legislativos 1 de 2023 y 1 de 2025 por un lado, reconocen al campesinado como sujeto de derechos, con un vínculo especial con la tierra y la producción de alimentos como base de la soberanía alimentaria (concepto que no ha sido reconocido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)², y por el otro, otorgan a la producción de alimentos una protección reforzada del Estado. Estos mandatos tienen la virtud de elevar a rango constitucional la especial protección del campesinado y de la seguridad alimentaria, con lo que proyectan obligaciones estatales de promoción, apoyo e inversión pública.

Estas reformas constitucionales son el punto de partida político y jurídico desde el que el Gobierno nacional ha desplegado reformas normativas en materia de ordenamiento territorial, que priorizan la producción de alimentos sobre otros usos legítimos de la propiedad privada; equiparan la relación del campesinado con la tierra y el ordenamiento territorial a la de las comunidades étnicas; y trasladan a las comunidades y al nivel central competencias que son propias del ámbito municipal.

Bajo este enfoque, se han creado figuras como las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

² “La Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos saludables y culturalmente apropiados, producidos mediante métodos ecológicamente respetuosos y sostenibles, y su derecho a definir sus sistemas alimentarios y agrícolas. Pone las aspiraciones y necesidades de quienes producen, distribuyen y consumen alimentos en el centro de los sistemas y políticas alimentarias, en lugar de las demandas de los mercados y las corporaciones. Defiende los intereses y la inclusión de la próxima generación. Ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el actual régimen corporativo de comercio y alimentación, y proporciona directrices para los sistemas alimentarios, agrícolas, ganaderos y pesqueros determinados por los productores y usuarios locales”. (Vía Campesina, s.f.)

Ahora bien, incluso con el reconocimiento constitucional del campesinado y la protección de la producción de alimentos, estos actos legislativos no otorgan competencia exclusiva ni directa al Gobierno nacional para intervenir de manera concreta en los usos del suelo, restringir actividades económicas lícitas o limitar derechos como la propiedad privada, la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. Al contrario, su redacción alude al Estado en sentido amplio, lo que incluye a todas las entidades territoriales, particularmente los municipios, que por mandato del artículo 313.7 de la Constitución son los competentes de la función de reglamentar los usos del suelo.

Además, la intervención del Gobierno desconoce la Constitución económica consagrada desde el artículo 333, que establece la libertad económica y la libre iniciativa privada como principios del orden constitucional, que si bien no son absolutos, solamente pueden limitarse por la ley y bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese marco, actividades como la minería, la industria y el comercio no están prohibidas por la Constitución ni por la ley, ni siquiera en suelos rurales; antes bien, se reconocen como actividades legítimas y necesarias para el desarrollo económico de los municipios y del país.

La agenda regulatoria en materia territorial no se limita a lo ya expedido: el Gobierno nacional tiene en curso múltiples proyectos de actos administrativos que muestran una actividad normativa intensa y sostenida. Entre ellos se destacan los proyectos de resolución que delimitan Zonas y Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA y APPA) en regiones estratégicas como la Sabana Centro de Cundinamarca, La Guajira, Córdoba, Santander, el Tolima y el Suroeste Antioqueño. A lo anterior se suma el proceso para definir los lineamientos de ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, entre otros. Estos borradores publicados en el Sistema Único de Consultas Públicas (SUCOP) y en páginas ministeriales muestran que el Ejecutivo promueve una agenda regulatoria extensa cuya finalidad se centra en la redefinición del uso del suelo y la gestión del territorio, sin garantías de participación efectiva.

Cuando el Gobierno nacional expide decretos, resoluciones, circulares u otros actos administrativos que imponen restricciones sobre el uso del suelo, desconoce la competencia de las autoridades locales y la autonomía territorial. El equilibrio constitucional exige reconocer que la garantía de derechos campesinos o la protección de la seguridad alimentaria no pueden convertirse en un pretexto para desconocer los demás principios y derechos constitucionales: no se trata de reemplazar la Constitución económica en favor de la primacía de ciertos derechos sociales, sino de armonizarlos en un

en un marco donde el interés general se proteja sin eliminar la libertad de empresa, la propiedad privada, el desarrollo económico y la autonomía territorial.

Por otra parte, se destaca que el artículo transitorio 56 Constitucional confiere al Gobierno la facultad de expedir normas necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales, hasta tanto el Congreso expida la ley prevista en el artículo 329 superior. Sin embargo, pese a que dicho mandato se profirió hace más de 34 años, el legislador no ha cumplido con esta obligación, lo que ha permitido que el Ejecutivo regule de manera amplia, mediante decretos ley, materias ambientales, fiscales y político-administrativas de los territorios y comunidades indígenas.

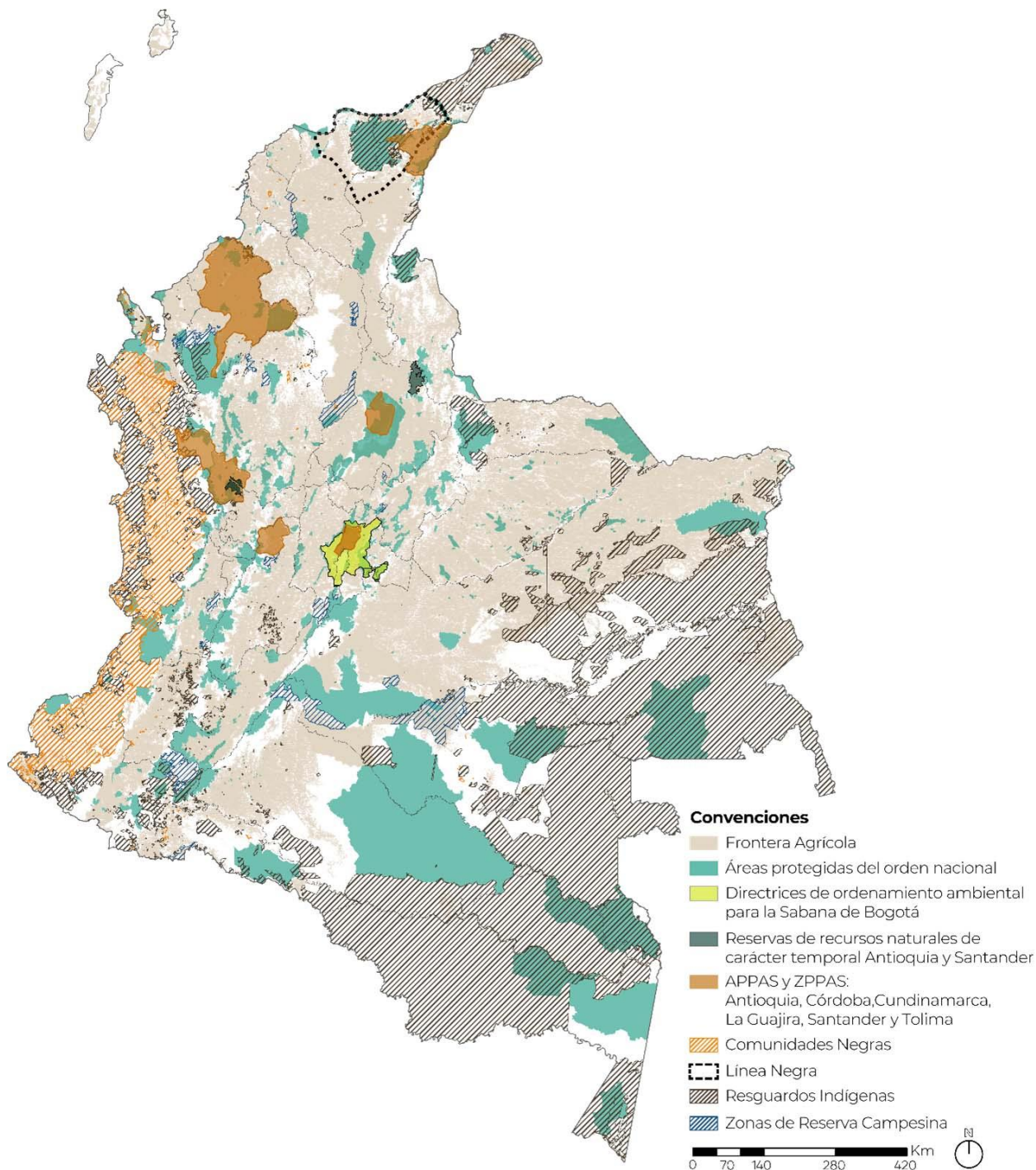
El uso permanente y extenso de una competencia, que por naturaleza es limitada y transitoria, desconoce que es el Congreso de la República el órgano que tiene la cláusula general de competencia para la conformación de las entidades territoriales indígenas y los derechos que la Constitución les otorga.

Amparado en esa facultad, el Gobierno ha expedido entre otros, los decretos legislativos 1094 de 2024 (Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA), 1275 de 2024 (competencias ambientales de las autoridades indígenas en los territorios indígenas), 482 de 2025 (sobre el el territorio indígena de la Zona Norte Extrema de alta Guajira) y el 488 de 2025 (sobre normas fiscales y de funcionamiento de los territorios indígenas).

Finalmente, existen normas como el Decreto 780 de 2024 (Territorios Campesinos Agroalimentarios - TECAM), el Decreto 044 de 2024 (Reservas de Recursos Naturales de Carácter Temporal) y el Decreto 1147 de 2024 (Zonas de Reserva Campesina - ZRC), que han impuesto restricciones centralizadas que debilitan la autonomía municipal, incrementan los costos de transacción y generan altos niveles de inseguridad jurídica. Aunado a lo anterior, se destaca el proceso para definir los lineamientos de ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, que afecta a Bogotá, junto con 35 municipios de Cundinamarca y 4 del Meta y continúa generando controversias, por desconocer la garantía de participación, coordinación y articulación con los territorios afectados.

Para ilustrar la intervención señalada, hemos recogido cartográficamente las áreas de suelo que se encuentran reguladas bajo algún instrumento de ordenamiento adoptado por el Gobierno nacional (véase Mapa 1). El área sumada de todos los instrumentos bajo normas nacionales es del 82,7 % del territorio nacional.

Mapa 1. Instrumentos de planificación del ordenamiento territorial centralizada y comunitaria



Fuente: elaboración de ProBogotá Región a partir de información del Ministerio de Agricultura, la UPRA y el Ministerio de Ambiente 2025.

El mapa muestra la magnitud del área del territorio nacional que se encuentra sujeta a figuras de ordenamiento definidas desde el nivel central. Esta concentración normativa muestra las limitaciones del margen de acción de las autoridades locales como gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales y concejos municipales para decidir sobre el desarrollo económico y social y el uso del suelo en sus jurisdicciones.

En el ICP, FEDe. Colombia y Probogotá Región vemos con preocupación tales modificaciones, ya que, a pesar de que el ordenamiento territorial y la gestión del suelo son competencias fundamentales de los municipios según la Constitución de 1991, Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011, estas políticas imponen un modelo territorial desde el Gobierno nacional que afecta el equilibrio institucional y el ejercicio autónomo de las competencias municipales y departamentales.

La Constitución de 1991 introdujo el principio de autonomía territorial que comprende el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias. Por la proximidad con los ciudadanos que los habitan, asignó a los municipios la competencia de decidir el uso del suelo y el ordenamiento del desarrollo, lo que facilita su participación y la de las comunidades afectadas por tales decisiones. El ordenamiento del suelo quedó en cabeza de los concejos municipales, órganos de elección popular que representan la pluralidad política y no exclusivamente la mirada del Ejecutivo.

La Constitución rechaza la exclusiva planeación central, modelo en el que los usos de los terrenos son fijados desde el Gobierno nacional, desconociendo las autoridades municipales e incluso a la iniciativa privada. Cuando los Ministerios definen de manera unilateral la destinación del suelo, se imponen las actividades específicas que deben adelantarse en él, así como aquellas que se restringen o prohíben. En caso de incumplimiento, en algunos supuestos, los predios pueden ser objeto de procesos de extinción del derecho de dominio agrario por parte de la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de incorporarlos al Fondo de Tierras de la reforma agraria.

Este estudio busca contribuir al debate sobre la construcción de un modelo institucional para el ordenamiento territorial que, en armonía con los principios del Estado de derecho y la democracia liberal, garantice el respeto efectivo a los derechos a la propiedad, a la seguridad jurídica y a la autonomía territorial.

Se procura promover un marco normativo claro que opere a través de mecanismos descentralizados, autónomos y sustentados en procesos de participación ciudadana. Así mismo, se busca defender la coexistencia del desarrollo económico y la conservación ambiental, sin imponer una renuncia sistémica ni desproporcionada a derechos fundamentales como la propiedad privada, cuya protección es igualmente indispensable en un Estado constitucional como el colombiano.

El análisis se desarrolla en tres secciones:

1. Breve aproximación al marco normativo con el que el Gobierno nacional ha modificado el ordenamiento territorial.
2. Análisis de cada instrumento y sus efectos sobre la regulación del suelo y los principios jurídicos que se ven afectados.
3. Conclusiones generales y recomendaciones para fortalecer la protección del ordenamiento territorial y garantizar el principio de legalidad, el derecho a la propiedad privada y su aprovechamiento productivo, la autonomía de las entidades territoriales y la concertación efectiva entre diferentes niveles de gobierno.

La agenda regulatoria gubernamental:

La elección del conjunto de normas bajo estudio responde a tres criterios fundamentales:

Primero, todas fueron directamente impulsadas y aprobadas durante el Gobierno del presidente Gustavo Petro, lo que permite analizar de manera coherente las políticas regulatorias y de ordenamiento territorial promovidas en este periodo.

Segundo, cada una de estas disposiciones establece, de forma directa o indirecta, mecanismos para la regulación del uso del suelo más allá del nivel municipal y departamental, y aborda cuestiones que afectan la autonomía territorial y que impactan la gestión del territorio a nivel nacional.

Tercero, pese a que formalmente se justifican en la protección ambiental, la garantía de la alimentación y la defensa de los campesinos, estos instrumentos normativos —aunque diversos en su temática— responden a una agenda gubernamental cuyo efecto real es redefinir el régimen de uso del suelo y los derechos de propiedad privada, mediante la

imposición de restricciones adicionales y la recentralización de competencias propias de los entes territoriales.

El análisis se centra en las siguientes disposiciones: **(i)** Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, su fuente legal y las resoluciones que las desarrollan; **(ii)** los decretos ley que regulan competencias de territorios y autoridades indígenas; **(iii)** otros instrumentos de intervención en el territorio.

A continuación, se analizan los riesgos que surgen de cada una de estas medidas normativas de intervención en el territorio y se exploran sus implicaciones para los principios y las instituciones del Estado de derecho.

1. El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023: El Plan Nacional de Desarrollo y las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y estableció un orden jerárquico de determinantes para el ordenamiento territorial en Colombia. A diferencia de la disposición original de la Ley 388 de 1997, que otorgaba a las entidades territoriales un margen de autonomía para conciliar intereses generales sin imponer jerarquías rígidas, esta reforma introdujo seis niveles de prevalencia para determinar qué factores deben primar en la planificación y ejecución de proyectos territoriales.

De conformidad con lo establecido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno argumenta que esta jerarquización busca reglamentar y proteger el suelo rural como un eje fundamental para garantizar el derecho a la alimentación y controlar la expansión desordenada de las ciudades. Así, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 introduce las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como una nueva categoría de determinantes del ordenamiento territorial.

Según el Gobierno, la medida responde a la necesidad de preservar la vocación agrícola del territorio, estabilizar las áreas de transición y resolver conflictos entre el sector agropecuario y ambiental. Con la nueva norma, la jerarquización de intereses se organiza de la siguiente manera:

- ♦ **Nivel 1:** Medio ambiente, recursos naturales y gestión del cambio climático.
- ♦ **Nivel 2:** Protección de la producción de alimentos y soberanía alimentaria.
- ♦ **Nivel 3:** Conservación del patrimonio cultural.
- ♦ **Nivel 4:** Infraestructura básica (transporte, servicios públicos, logística).
- ♦ **Nivel 5:** Planes integrales de desarrollo metropolitano.
- ♦ **Nivel 6:** Proyectos turísticos especiales.

Mientras la regulación original de la Ley 388 de 1997 permitía que cada entidad territorial definiera su modelo de ocupación territorial y determinara sus prioridades según sus necesidades particulares en concertación con las entidades nacionales, el nuevo enfoque de la Ley 2294 de 2023 establece una jerarquía rígida, que da prevalencia a unos elementos sobre otros, con lo que se modifica sustancialmente el modelo de autonomía territorial y planificación participativa.

Tal modificación desconoce la diversidad de los territorios y la importancia de adaptar la planificación a realidades específicas. Se trata de una visión parcial del territorio, que no integra adecuadamente las dinámicas sociales, económicas y urbanas que lo configuran y omite el análisis de variables demográficas, de hábitat, de pobreza o de desarrollo local, lo que conduce a una lectura fragmentada que desnaturaliza los principios del desarrollo sostenible. En efecto, se impone un modelo de planificación centralizada que reduce la complejidad territorial a una “cartografía de restricciones”.

Los nuevos instrumentos se soportan en un enfoque normativo desequilibrado, que desconoce el mandato de los artículos 3 y 4 de la Ley 388 de 1997. Estos, dan un peso preponderante a las restricciones, pero excluyen mecanismos de compensación o medidas que atiendan a las necesidades urbanas, económicas y sociales de los territorios afectados. Esta ausencia puede derivar en una percepción de injusticia y generar una baja aceptación social de las medidas propuestas, especialmente en los municipios más dependientes del crecimiento urbano para su desarrollo económico.

Un modelo jerárquico como el previsto en la ley que analizamos en esta sección facilita la captura de las decisiones territoriales por parte del

poder central, lo que termina subordinando las prioridades locales a intereses políticos o ideológicos coyunturales. Esto, a su vez, puede traducirse en una asignación ineficiente de los recursos públicos debido al desconocimiento de las necesidades reales de la población local, además se desincentiva la inversión y el desarrollo productivo de los territorios.

Por tanto, la rigidez al establecer las prioridades de la gestión territorial pone en riesgo el desarrollo de actividades productivas y afecta otros principios igualmente relevantes (como la libertad de empresa y de iniciativa privada) en función de criterios impuestos desde el Gobierno nacional, posiblemente con una consideración o conocimiento insuficientes del contexto y el entorno económico locales.

De este modo, aunque las APPA se presentan como un instrumento para garantizar la producción agroalimentaria, en la práctica introducen una forma de planificación centralizada que impone restricciones al uso del suelo y limitaciones al derecho a la propiedad privada y a la autonomía de los entes territoriales.

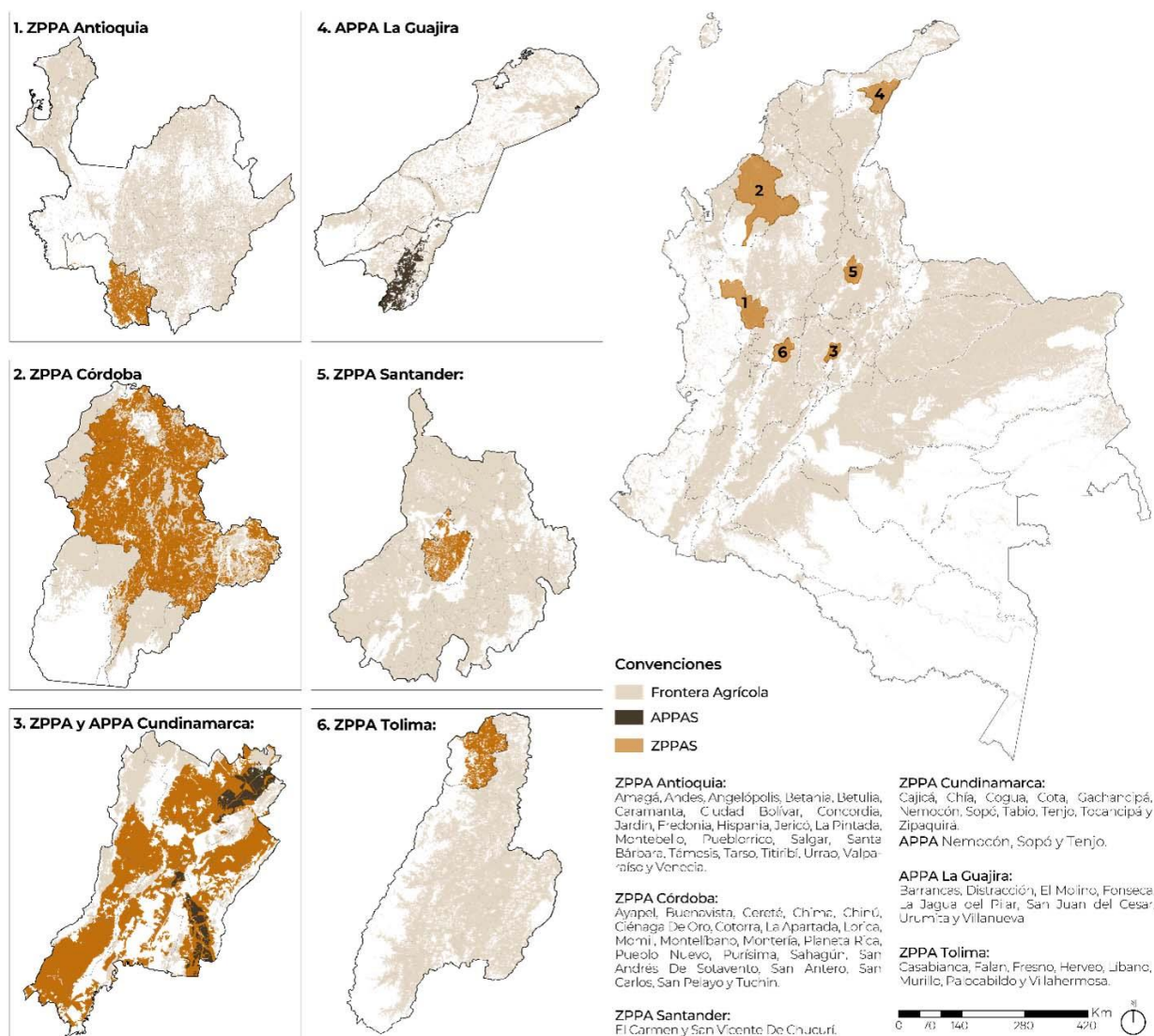
Al estar sujetas a una zonificación rígida y al tener un “valor normativo” superior a las decisiones municipales y distritales, las APPA subordinan la planificación territorial local a criterios definidos desde el nivel central, que pueden no considerar adecuadamente las particularidades productivas, culturales y sociales de cada región. Así, su incorporación obligatoria en los instrumentos de ordenamiento territorial desconoce el principio de descentralización y puede generar incentivos perversos que obstaculicen la diversificación productiva, la inversión y la innovación en el campo.

A continuación, se presenta un mapa que muestra la ubicación de las distintas Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) declaradas o proyectadas por el Gobierno nacional (véase Mapa 2), así como las zonas que ya han sido delimitadas como frontera agrícola. Este instrumento permite ver la extensión del territorio nacional que ha sido reservada exclusivamente para actividades agroalimentarias. La superposición de estas figuras muestra que amplias porciones del suelo rural ya se encuentran sujetas a una destinación productiva específica, lo que plantea preguntas sobre la necesidad de continuar ampliando este tipo de delimitaciones.

En la práctica, esto significa que cada vez más predios rurales quedarían sujetos a directrices impuestas desde el nivel central, restringiendo la posibilidad de que sus propietarios, así como los gobiernos

locales, decidan libremente sobre los usos del suelo conforme a las características sociales, económicas y productivas de los predios y regiones.

Mapa 2. Áreas y Zonas de Protección para la Producción de Alimentos
Colombia: adoptadas y en consulta



Fuente: Elaboración de ProBogotá Región a partir de información del Ministerio de Agricultura y la UPRA, 2025.

Estas áreas, que se consideran determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel dentro de la jerarquía normativa, prevalecen sobre otros intereses, salvo aquellos de primer nivel, como el medio ambiente y los recursos naturales. Según el Gobierno nacional, estas áreas

se sustentan en el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria (arts. 64 y 65 de la Constitución).

Sin embargo, a diferencia de otras determinantes contempladas por el mismo artículo 10 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023), relacionadas con el medio ambiente, el patrimonio cultural, la infraestructura o los distritos, las APPA carecen de una ley específica que regule su implementación y funcionamiento, como se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1. Sustento Normativo de Determinantes de Uso del Suelo

Determinante	Normativa Aplicable
Conservación y protección del medio ambiente, recursos naturales y prevención de riesgos	Ley 2 de 1959, Código de Recursos Naturales, Ley 99 de 1993
Conservación del patrimonio cultural	Artículos 63 y 72 de la Constitución Política, Ley 397 de 1997
Infraestructura básica (vías, aeropuertos, saneamiento, energía)	Ley 105 de 1993, Ley 142 de 1994, Ley 143 de 1994
Ordenamiento metropolitano	Ley 128 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011

Fuente: elaboración propia

Esto significa que la creación y determinación de las APPA depende exclusivamente del artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo. La ausencia de un marco normativo detallado para su desarrollo ha generado incertidumbre sobre los criterios, los procedimientos y los alcances de la figura, aspectos que vienen siendo definidos a discreción del Gobierno mediante resoluciones ministeriales, sin la intervención de las entidades territoriales ni de otros actores afectados.

Los municipios y distritos se ven obligados a incorporar las APPA en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en detrimento de su capacidad de decidir sobre el uso del suelo en su jurisdicción. Este deber contraviene el principio de la autonomía como facultad básica de las entidades territoriales (artículos 287 y 313.7 de la Constitución), en la medida que entidades del nivel central, como el Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Ambiente, terminan definiendo de manera sustancial el contenido de los POT municipales.

Igualmente, las restricciones de uso impuestas por la zonificación de las APPA pueden llegar a limitar de manera desproporcionada el ejercicio del derecho de propiedad privada, especialmente en lo que respecta al uso, goce y disposición del suelo. Esta política impone una afectación específica al suelo para fines agroalimentarios, con lo que excluye otros intereses legítimos, aún cuando estos fines no correspondan con la voluntad del propietario. Así se genera un entorno de incertidumbre e inseguridad jurídica para los propietarios, los inversionistas y los empresarios del sector rural, pues prohíbe actividades determinadas sin considerar los impactos económicos, sociales y ambientales que las restricciones podrían producir en las entidades territoriales.

En la actualidad, la constitucionalidad del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 se debate en la Corte Constitucional dentro del expediente D-0016118. Hasta el momento, se han presentado 47 intervenciones ciudadanas de entidades públicas y privadas, de las cuales 37 solicitan la inexequibilidad de la disposición³, principalmente por considerar que vacía las competencias de los concejos municipales y distritales en materia de uso del suelo y porque desconoce el núcleo esencial de la autonomía territorial consagrada en los artículos 1, 287, 288 y 313.7 de la Constitución. Este debate refleja la gravedad de los reparos generados por el artículo demandado, pues la Corte deberá definir si su alcance es compatible con los principios de descentralización, coordinación y concurrencia que gobiernan la distribución de competencias en el ordenamiento territorial.

Por otro lado, y en íntima conexión, están las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA)⁴, una figura introducida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Según el Ministerio de Agricultura, las ZPPA tienen como propósito generar insumos técnicos y facilitar la interlocución

³ El ICP presentó intervención argumentando que la norma vulnera la autonomía territorial, desconoce la distribución constitucional de competencias, afecta la propiedad privada y la libertad económica, carece de sustento en una ley orgánica y genera inseguridad jurídica al imponer restricciones desde el nivel nacional sin participación efectiva de los municipios. Por ello, solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de la disposición. Así mismo FEDe. Colombia sostiene en su intervención que se vulnera la autonomía territorial al otorgar al Ministerio de Agricultura la facultad de declarar Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) con efectos obligatorios sobre los POT. Argumenta que esta atribución supone un vaciamiento de competencias municipales previstas en los artículos 311 y 313.7 de la Constitución, pues convierte lejos de ser determinantes el MADR y la UPRA regulan el uso del suelo, sin mecanismos efectivos de participación ni coordinación en contravía de los precedentes de la Corte Constitucional (C-284/97, C-035/16, C-138/20). En consecuencia, solicita la declaratoria de inexequibilidad por desconocer los principios de descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

⁴ Ver Resolución 230 de 2023, Resolución 507 de 2023, Resolución 377 de 2024 y Resolución 352 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

interinstitucional y social antes de la declaratoria formal de un área como APPA. Sin embargo, estas entidades del gobierno introdujeron las ZPPA sin un sustento normativo explícito que lo permitiera.

Por otro lado, en contraste con lo que atañe a las APPA, el propio Ministerio⁵ ha indicado que las ZPPA, son actos previos que no implican obligaciones para los municipios y distritos. No obstante, como veremos a continuación, esta declaratoria sí tiene efectos jurídicos que pueden derivar en vulneraciones a la autonomía de las entidades territoriales y, en la práctica, influyen en la toma de decisiones y la planificación territorial.

Hasta la fecha de redacción de este análisis, el Ministerio de Agricultura ha declarado seis ZPPA en Colombia (así como una APPA en el departamento de La Guajira y otra en el municipio de Sopó en Cundinamarca) y al menos otras seis se encuentran en etapa de identificación mediante resoluciones ministeriales que describen en su propio texto el procedimiento aplicado para la delimitación.

Las zonas declaradas son:

- **La Guajira** ([Resolución 230 de 2023](#)): declaró las ZPPA en 9 municipios, mediante la [Resolución 161 de 2024 modificada por](#) la Resolución 289 de 2025⁶; que declara la APPA excluyendo el municipio de Hatonuevo.
- **Sabana Centro - Cundinamarca** ([Resolución 507 de 2023](#)): afecta a 11 municipios, mediante la [Resolución 266 de 2025](#) se decidió declarar la APPA Sopó.
- **Suroeste Antioqueño** ([Resolución 377 de 2024](#)): afecta 23 municipios.
- **Cordillera Norte Occidental - Tolima** ([Resolución 352 de 2024](#)): afecta a 8 municipios.
- **Córdoba** ([Resolución 242 de 2025](#)): afecta a 21 municipios.
- **Santander** ([Resolución 269 de 2025](#)): afecta a 2 municipios.

Las áreas en etapa de identificación son:

- **Antioquia:** estudia las APPA en los municipios de Caramanta, Concordia y Venecia-Fredonia en el suroeste antioqueño.

⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Comunicado a la opinión pública”, 12 de enero de 2025, <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Comunicado-a-la-opini%C3%B3n-p%C3%BAblic.aspx>.

⁶ El 01 de septiembre de 2025 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 289 de 2025 que modificó la Resolución 161 de 2024.

- **Cundinamarca:** estudia las APPA en los municipios de Nemocón y Tenjo.

El Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) han expedido estas resoluciones sin una competencia expresa para definir este tipo de zonificaciones. Es entonces necesario formular algunas preguntas sobre el fundamento jurídico que ha sustentado las declaratorias y los procedimientos empleados para su adopción. Por ejemplo, ¿cómo se determinan los municipios incluidos y cuáles son los criterios técnicos utilizados?, ¿qué participación han tenido las entidades territoriales en este proceso?

Por su parte, la única referencia normativa sobre quién es competente para definir el procedimiento de delimitación geográfica de las APPA se encuentra en el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294. Este señala expresamente que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) son las entidades responsables de establecer el procedimiento para “el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes”⁷.

La inactividad de las entidades competentes en expedir el procedimiento dentro del término de un año fijado por el legislador, plazo que venció en mayo de 2024, constituye una omisión normativa relevante. De hecho, la omisión en la implementación del procedimiento ordenado ha dado lugar a un proceso judicial en curso. Se trata del medio de control de cumplimiento promovido por FEDe. Colombia contra el Departamento Nacional de Planeación, el IGAC y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁸ en el que se reclama la expedición del procedimiento de coordinación interinstitucional exigido por la norma.

⁷ **“PARÁGRAFO PRIMERO.** El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. **Asimismo, definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.**” (negrilla y subrayado por fuera del texto).

⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00800-00.

Este litigio confirma que la ausencia del procedimiento es una omisión real y actual que afecta la autonomía territorial y la seguridad jurídica de los municipios, en la medida en que frustra la operatividad del mandato legal y deja sin soporte metodológico las resoluciones ministeriales que han delimitado, en la práctica, la determinante relacionada con la protección de la producción de alimentos. El incumplimiento del plazo no sólo revela un déficit en la actuación administrativa, sino que puede llegar a comprometer la validez de dichas resoluciones, dado que la Ley 2294 condiciona expresamente la aplicación territorial de las determinantes a la existencia de una base técnica, jurídica y geoespacial definida por las entidades competentes.

La actuación del Ministerio de Agricultura y la UPRA, al definir estas zonas sin un respaldo normativo claro, no solo suscita dudas sobre la competencia legal de estas entidades, sino que también tiene implicaciones más profundas para los principios jurídicos fundamentales del Estado de Derecho. La expedición de las resoluciones que han “desarrollado” el artículo 32 del PND afectan directamente el principio de autonomía territorial, en los términos propuestos a continuación.

1.1. La declaratoria de las APPA y ZPPA vulnera el principio de autonomía territorial

La Constitución, en su artículo 288, ordena que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales sea desarrollada mediante una ley orgánica, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

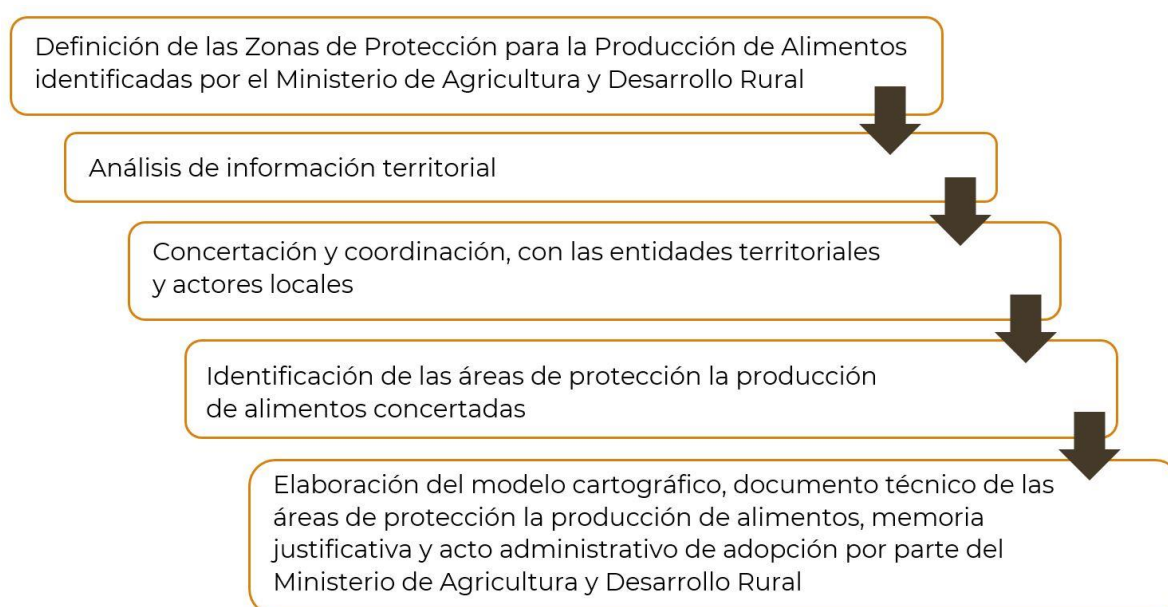
Además, en materia de ordenamiento territorial, la Constitución reconoce a los municipios la competencia para regular los usos del suelo (artículo 313.7 constitucional). Por tanto, cualquier regulación del ordenamiento territorial que vacíe las competencias de las entidades territoriales, desde el nivel central, desconoce dicho diseño constitucional y vulnera el principio de autonomía territorial.

Así mismo, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que el ordenamiento territorial no solo debe armonizar el principio de autonomía con el carácter unitario del Estado, sino que debe cumplir con garantías institucionales que protejan la estabilidad, la transparencia y la participación

democrática en la toma de decisiones (Sentencia C-273 de 2016)⁹. En el caso que nos concierne, el proceso para la creación de las APPA y ZPPA fue regulado e implementado en las resoluciones emitidas por el Ministerio de Agricultura y los documentos metodológicos de la UPRA. Estos incluyen disposiciones sobre sus efectos, los supuestos de hecho de su procedencia, las condiciones para su declaratoria, los instrumentos de socialización con la ciudadanía, los plazos y términos, los efectos sobre los derechos adquiridos y las zonas previamente constituidas y los mecanismos de concertación con las comunidades.

La UPRA resume este procedimiento, que ha sido usado hasta el momento para las declaratorias de las ZPPA y posteriormente APPA, en la siguiente figura¹⁰:

Figura 1. Proceso Metodológico General para la identificación de áreas de protección para la producción de alimentos en Colombia



Fuente: UPRA, s.f.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016 del 25 de mayo de 2026. M.P. Gloria Stella Ortiz. párrafo 37. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-273-16.htm>

¹⁰ Esta figura hace parte del documento denominado “Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la región Sur del departamento de la Guajira para la declaratoria de áreas de protección para la producción de alimentos APPA”. Disponible aquí: https://upra.gov.co/es-co/Documents/01_Proyectos_Normativos/PR%20ZPPA.pdf

Ahora bien, el Consejo de Estado, específicamente la Sección primera, ha sostenido¹¹ que los actos mediante los que se identifican o delimitan las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) tienen naturaleza de actos previos o de trámite, razón por la cual no son susceptibles de control judicial. Esta postura implica que las eventuales irregularidades en su expedición no podrían discutirse de manera inmediata ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que solo podrían ser cuestionadas cuando se declaren las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) mediante actos administrativos de carácter definitivo. En la práctica, esta tesis restringe la defensa oportuna de la autonomía territorial y de los derechos de los particulares frente a vicios en la identificación de ZPPA, trasladando el debate jurídico únicamente a la fase posterior de adopción de las APPA, cuando los efectos ya están consolidados y las restricciones sobre el uso del suelo plenamente vigentes.

Sin embargo, de una lectura minuciosa de las resoluciones y documentos técnicos, se concluye que la declaratoria de las ZPPA produce consecuencias jurídicas que menoscaban la autonomía de las entidades territoriales y la iniciativa privada. Por ejemplo, el artículo 3 de la Resolución 230 de 2023 establece que las ZPPA del departamento de La Guajira hacen parte del suelo rural en los términos definidos en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997. Por lo tanto, estas áreas no pueden ser destinadas para uso urbano, ni se podrán definir suelos de expansión ni desarrollo restringido en ellas¹². Más grave aún, luego de delimitar las ZPPA en 9 municipios del departamento de la Guajira mediante la Resolución 230 de 2023, el Ministerio de Agricultura expidió la Resolución 161 de 2024, por la cual declaró las APPA en 8 de esos 9 municipios¹³. En esta ocasión, se reguló el uso del suelo en dichas áreas y se estableció una prohibición expresa para llevar a cabo actividades como la minería, el comercio y la industria.

Estas limitaciones constituyen una transgresión del principio de autonomía territorial, pues regulan aspectos que inciden sustancialmente

¹¹ Tesis adoptada por la Magistrada Nubia Margot en el expediente. Expediente: 11001 03 24 000 2024 00194 00 y reiterada en la sección primera.

¹² Esto, en tanto que estas zonas están diseñadas para contribuir a la seguridad, soberanía alimentaria y derecho a la alimentación, sus usos deben ser exclusivamente agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas, imponiendo así obligaciones a los municipios en las zonas en las que se adopten las ZPPA antes de la declaratoria de las APPA.

¹³ El municipio de Hatonuevo, que sí formaba parte de la ZPPA, fue excluido de la decisión definitiva de la Resolución 161 de 2024. La razón de esta exclusión obedeció a que el área potencial de protección para la producción de alimentos (APPA) en este municipio abarcaba 4.020,72 hectáreas que coinciden completamente con el territorio ancestral delimitado por la Línea Negra. Dado que toda la extensión de la APPA se superponía con este territorio, la UPRA determinó que Hatonuevo no haría parte de la declaratoria definitiva.

sobre la posibilidad real de gestionar los intereses propios de los municipios, lo que incluye la planeación del desarrollo y la administración de los recursos locales. Al establecer prohibiciones absolutas sobre actividades económicas y productivas desde el nivel central, estas disposiciones afectan la competencia de los concejos municipales y distritales para reglamentar el uso del suelo, en contravía de los artículos 288, 311 y 313, numeral 7, de la Constitución.

La jurisprudencia ha diferenciado entre lineamientos generales de política nacional, que son válidos, y decisiones específicas sobre usos del suelo, que corresponden de manera exclusiva a los municipios. Así lo ha precisado la Sentencia C-035 de 2016¹⁴ en la que se concluyó que ninguna autoridad del nivel central puede adoptar unilateralmente determinaciones que excluyan a las entidades territoriales de decisiones que impactan directamente la planeación de su territorio.

En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-189 de 2019¹⁵, definió los elementos centrales de la autonomía territorial y estableció que esta implica la capacidad de autogobierno para tomar decisiones con independencia, el ejercicio de competencias propias y la administración de los recursos y del territorio. Por lo tanto, cualquier medida que imponga una regulación absoluta sobre el ordenamiento territorial de los municipios sin la participación de estos desconoce el núcleo esencial de su autonomía y viola la Constitución, como es el caso de la Resolución 161 de 2024 y las demás mencionadas.

Además, la sustitución de competencias municipales por decisiones administrativas del Ejecutivo puede afectar gravemente la seguridad jurídica, pues los actos carecen del mismo grado de previsibilidad para los habitantes de un municipio que la que brinda el concejo municipal directamente elegido. Con el riesgo de que cada Gobierno imponga reglas cambiantes, se exponen tanto los ciudadanos como las autoridades locales a cambios normativos discrecionales, lo que podría poner en riesgo la viabilidad del desarrollo territorial y desalentar inversiones y proyectos comunitarios.

Por tanto, la determinación de los usos del suelo debe ser un proceso descentralizado que respete la autonomía municipal y garantice, entre

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016 del 08 de febrero de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz. párrafo 31. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. párrafo 28. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-189-19.htm>

otros aspectos, la protección de los derechos de propiedad privada de los ciudadanos incluyendo el uso, el goce y la disposición de la misma, y la libre interacción de las personas, pues incide directamente en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las comunidades.

Las regulaciones que inciden sobre los usos del suelo deben orientarse a garantizar la seguridad jurídica y la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos, y el Ejecutivo no puede imponer restricciones unilaterales que afecten el núcleo esencial de la autonomía territorial.

1.2. Las declaraciones de APPA y ZPPA vulnera el principio de democracia participativa y representativa

Para las decisiones sobre uso del suelo, la Constitución, en el artículo 313.7, establece que los concejos municipales serán los competentes para definirlos. Esto, tras una iniciativa del alcalde y luego de agotar una primera etapa del proceso de participación ciudadana ante los Consejos Territoriales de Planeación. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), en su artículo 29, reproduce este mandato, lo que refuerza la obligación de garantizar que la planificación territorial se fundamente en la autonomía local.

A su vez, esta medida es garantía de pluralidad política y tiene por finalidad que el instrumento de más largo plazo en la planeación (doce años) recoja la mirada de todas las fuerzas políticas y no exclusivamente de la de quienes gobiernan cuando sea adoptado.

El principio de democracia participativa y representativa es fundamental para garantizar que las decisiones gubernamentales reflejen la voluntad de los ciudadanos, ya sea directamente o a través de sus representantes electos. Este principio asegura que los procesos de toma de decisiones incluyan mecanismos efectivos de participación y deliberación pública, especialmente en asuntos que afectan directamente a las comunidades locales y la autonomía territorial.

Sin embargo, este principio es abiertamente desconocido en la declaratoria de las ZPPA y APPA, que no les da la oportunidad a los habitantes del territorio (a través de sus autoridades locales) de expresar adecuadamente sus deseos e intereses frente al desarrollo de actividades comerciales, mineras o industriales, o incluso respecto a proyectos agroindustriales o de vivienda urbana. Al contrario, estas actividades fueron

restringidas de forma arbitraria, sin considerar adecuadamente el impacto económico y social que generan en los territorios.

A pesar de que se contemplaron mecanismos formales de participación, como la recepción de comentarios en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o la asistencia a reuniones de socialización, estos resultan insuficientes para garantizar que las autoridades territoriales cuenten con influencia real en el proceso de decisión.

De acuerdo con el documento metodológico de la UPRA de la Resolución 161 de 2024¹⁶, las intervenciones de entidades territoriales y la comunidad aparecen bajo la categoría de “Institucional, territorial, civil, social, gremial y comunidad en general”, pero su rol se limitó a funciones de publicación y difusión, sin una incidencia real. Las Entidades Territoriales actuaron como canales de comunicación (difusión) y coordinadores logísticos, pero no como agentes decisores. Y por su redacción parece que tampoco participaron en la identificación técnica de las áreas protegidas, ni en la evaluación del impacto económico y social de las decisiones.

La asignación por parte de la UPRA de un rol meramente informativo o de transmisión de directrices nacionales impidió que las comunidades y entidades territoriales pudieran incidir en la definición de las ZPPA o APPA¹⁷. A la comunidad no se le garantizó un mecanismo efectivo para hacer valer sus intereses. Los actores directamente afectados fueron reducidos a receptores pasivos de las decisiones tomadas por entidades nacionales.

El procedimiento creado por la UPRA no prevé ningún mecanismo eficaz de participación para las autoridades territoriales y la comunidad general. La convocatoria de estos sujetos implica realmente una formalidad sin incidencia real, cuyo único propósito es aparentar que se cumple con los principios de participación. Esta deficiencia era previsible, ya que, como se ha mencionado, no existe una ley o reglamento que establezca criterios jurídicos y democráticos lo suficientemente específicos para regular la actuación de la administración en la delimitación de las ZPPA ni de las APPA. En este contexto, la comunidad termina siendo reducida a una simple referencia en documentos administrativos, sin que su voz sea considerada en la determinación de estas áreas.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ UPRA “Identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) en la región sur del departamento de La Guajira. Municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas y Hatonuevo del departamento de La Guajira. UPRA.”. Tabla 60. Página, 170 y 171.

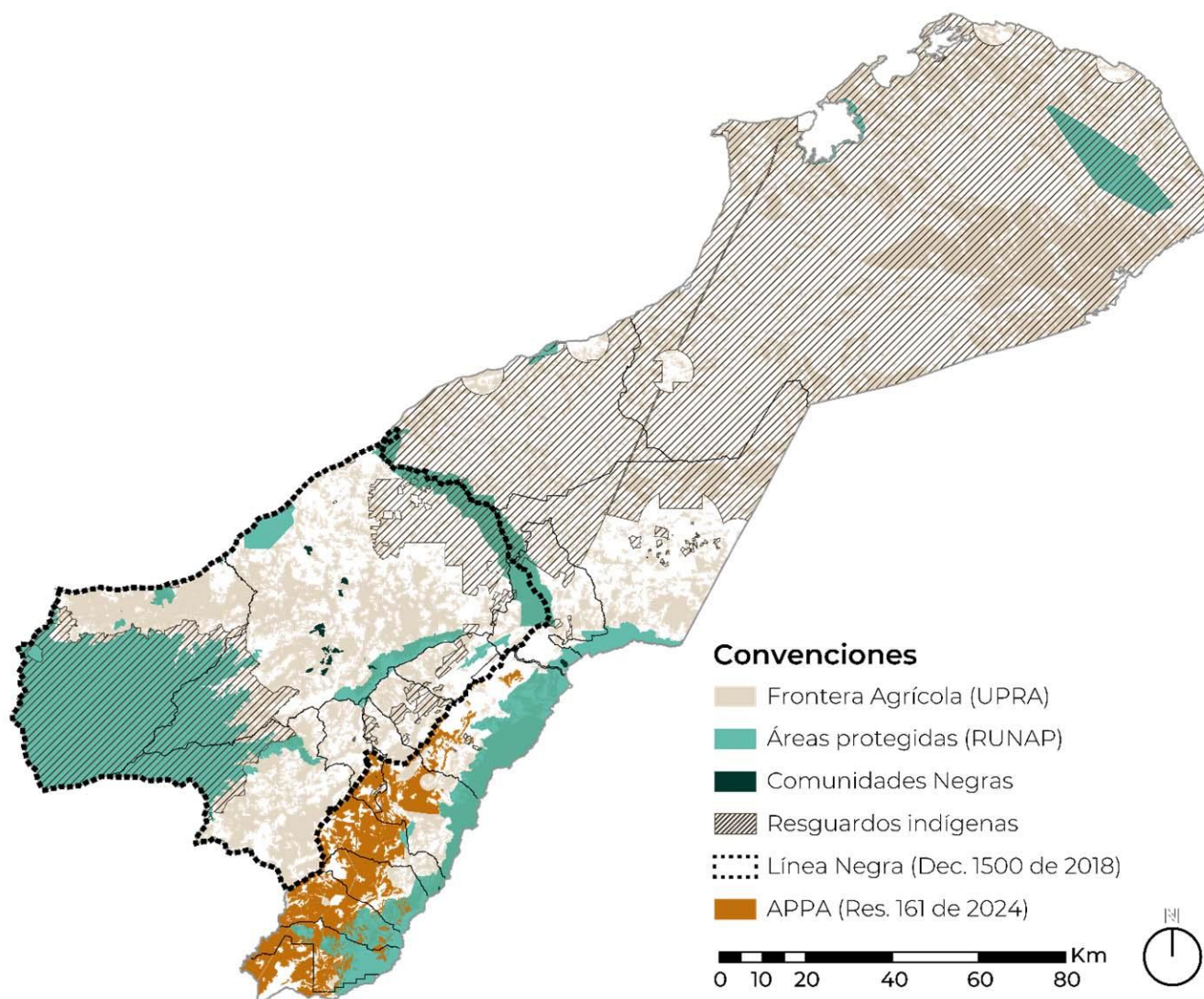
En los considerandos de las resoluciones se afirma que comunidades, organizaciones sociales o asociaciones campesinas solicitaron al Gobierno nacional la intervención en el territorio. Pero ¿quiénes participaron realmente y qué intereses representan?, ¿cuántas organizaciones del territorio respaldaron la medida y cuál era su representatividad tenían frente al conjunto de los habitantes?, ¿no correspondía más bien al concejo municipal y a los alcaldes canalizar institucionalmente estas decisiones?, y ¿no debería garantizarse, en todo caso, que tales determinaciones respondan a la voluntad mayoritaria de los habitantes del ente territorial? La falta de respuestas claras demuestra que la participación fue más aparente que efectiva, lo que desvirtúa la legitimidad democrática de la medida.

Por ejemplo, es claro que en la Resolución 161 de 2024, que declaró las APPA en La Guajira, el derecho fundamental de participación ciudadana y el de la autonomía territorial, garantizados por la Constitución (artículos 311, 313, 315 y 298), fueron pasados por alto, ya que las autoridades locales y la ciudadanía no determinaron conjuntamente los usos del suelo ni las restricciones sobre actividades mineras, comerciales e industriales en su jurisdicción. El resultado fue una imposición unilateral de las medidas por parte de entidades nacionales, en contravía de los principios de coordinación y concurrencia¹⁸.

El ICP interpuso una demanda de nulidad simple contra la Resolución 161 del 20 de junio de 2024 ante el Consejo de Estado, en la que reiteró que dicha norma vulnera el derecho fundamental a la consulta previa, ya que fue expedida respecto de territorios con presencia de comunidades étnicas sin haber agotado este procedimiento obligatorio. Además, sostuvo que se incumplió el deber legal de coordinación interinstitucional, al declararse el APPA de La Guajira sin la participación formal de los ministerios competentes.

¹⁸ Ante el Consejo de Estado, Sección Primera -radicado 1100103240002025001030- se admitió demanda de nulidad presentada por FEDe. Colombia contra la Resolución 161 de 2024 por los cargos de falta de competencia, expedición irregular, infracción de las normas en que debería fundarse y vulneración de la autonomía territorial, el derecho a la propiedad privada y la libertad económica.

Mapa 3. Determinantes ambientales en el departamento de La Guajira



Fuente: Elaboración de ProBogotá Región a partir de información del Ministerio de Agricultura y la UPRA, 2025

Como se observa en el mapa, una porción considerable del territorio de La Guajira se encuentra cubierta por distintas determinantes impuestas desde el nivel central. Esta superposición normativa restringe la capacidad de las autoridades locales para ejercer su función constitucional de planificación del uso del suelo. Adicionalmente, se ve que gran parte del departamento ya se encuentra dentro de la frontera agrícola, definida como el límite del suelo rural en el cual se permiten y promueven actividades agropecuarias (Resolución 261 de 2018). La inclusión de más restricciones sobre actividades comerciales, industriales o extractivas, en los pocos

espacios donde estaba permitido, limita el desarrollo de proyectos productivos en un departamento con altas necesidades sociales y económicas.

1.3. La declaratoria de las ZPPA y APPA vulnera el derecho fundamental a la propiedad privada y la libertad económica

Las restricciones impuestas mediante la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) por parte del Ministerio de Agricultura, que prohíben actividades como la minería y el desarrollo comercial o industrial, vulneran el derecho fundamental a la propiedad privada¹⁹.

No solo se trata de que estas limitaciones carezcan de fundamento legal claro o desconozcan las competencias asignadas por la Constitución a los concejos municipales (artículo. 313.7), sino que representan una interferencia desproporcionada del Estado frente a posibles usos del suelo legítimos y compatibles con el interés general, como el desarrollo de la industria, el aprovechamiento comercial o incluso la expansión del suelo urbano municipal.

La aparente búsqueda de objetivos como la seguridad alimentaria o la protección del campesinado no legitima la imposición de restricciones que anulan la capacidad de los propietarios y de las entidades territoriales para definir, conforme a sus intereses y realidades locales, el destino de sus recursos. Una regulación adecuada debe propender por la armonización de tales principios con otros igualmente relevantes, como la seguridad jurídica, el respeto a la propiedad privada y la autonomía territorial, sin sacrificarlos de manera automática o irreflexiva.

Otra implicación grave de las restricciones derivadas del establecimiento de ZPPA y APPA es que determinan y limitan, en buena medida, el alcance de uno de los elementos centrales del derecho de propiedad, esto es, el *ius utendi*, que consiste en “la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir”.²⁰

¹⁹ Reconocido en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-189/06. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20014596>

La Corte Constitucional, a través de distintas sentencias, ha desarrollado el concepto de “constituciones temáticas” como una categoría analítica que permite identificar conjuntos normativos dentro de la Constitución que organizan y orientan determinadas funciones del Estado. Así, la denominada Constitución económica describe las disposiciones que estructuran el funcionamiento de la economía bajo el orden jurídico constitucional. Entre ellas se destacan el artículo 333, que consagra la libertad de empresa y de iniciativa privada dentro de los límites del bien común, y el artículo 58, que protege el derecho a la propiedad privada y a los derechos adquiridos conforme a la ley.

Desde esta perspectiva, las restricciones impuestas por el Ejecutivo mediante la declaratoria conjunta de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), que prohíben de manera general actividades como la minería, el comercio y la industria, son contrarias a los principios de la Constitución económica.

Así, estas medidas desconocen el marco de libertades económicas garantizadas por la Carta política, generan inseguridad jurídica, afectan la autonomía de los actores económicos y territoriales, y por tanto, debilitan la base institucional sobre la que se sustenta el desarrollo productivo en una economía de mercado, que goza de reconocimiento constitucional.

Conclusión

La reforma introducida por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, establece una jerarquización rígida de determinantes en el ordenamiento territorial colombiano. Dicha jerarquización acompañada de las nuevas facultades otorgadas al Ministerio de Agricultura restringen la autonomía de las entidades territoriales, lo que limita su capacidad para definir prioridades según sus realidades específicas.

En particular, la creación de las APPA sin un marco normativo claro ha generado incertidumbre en cuanto a su delimitación y funcionamiento, ya que estas áreas concentran la facultad de decisión sobre el territorio en entidades nacionales sin garantizar la participación de los entes territoriales.

Desde la perspectiva del Estado de derecho, esta reforma presenta serios riesgos para el principio de autonomía territorial, el principio de

democracia participativa y representativa y el respeto a la propiedad y libertades que se le asocian. La regulación del ordenamiento territorial, conforme a la Constitución, debe ser desarrollada garantizando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad²¹.

Sin embargo, en este caso, el Ministerio de Agricultura y la UPRA han pretendido sustituir la regulación y decisiones del nivel municipal mediante resoluciones que desconocen las atribuciones constitucionales de las entidades territoriales. Además, puesto que incluyen los territorios dentro de las APPA y las ZPPA como parte del suelo rural, y condicionan su uso exclusivamente a actividades agropecuarias, las restricciones impuestas eliminan la capacidad del propietario de decidir libremente sobre el derecho de dominio que legítimamente detenta (particularmente en cuanto al *ius utendi*).²²

En consecuencia, esta reforma representa un retroceso en la autonomía de las entidades territoriales y en la garantía de un ordenamiento territorial democrático y descentralizado, al desconocer principios del Estado de derecho consagrado en la Constitución.

Para restablecer el equilibrio entre el carácter unitario del Estado y la autonomía de sus entidades territoriales es indispensable que las regulaciones sobre el ordenamiento territorial se adopten garantizando la participación de los entes territoriales y los derechos de los ciudadanos.

2. Los decretos ley que regulan la conformación y el funcionamiento de los territorios indígenas

La Constitución de 1991 reconoce a los territorios indígenas como entidades territoriales cuyo ejercicio debe desarrollarse bajo los límites establecidos por la Constitución y la ley. El artículo 286 los sitúa en el mismo plano de los departamentos, los distritos y los municipios y les confiere un estatus constitucional que garantiza su participación en la organización político-administrativa del Estado. El artículo 287 de la Constitución les otorga facultades de autogobierno a través de sus autoridades propias y les

²¹ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación SU- 095 de 2018 del 11 de octubre de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y Sentencia C-149 de 2010. Sentencia del 4 de marzo de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²² Entendido como la facultad del propietario de aprovechar su bien conforme a las normas legales.

confiere, entre otros, los derechos de administrar sus recursos y gestionar sus intereses de manera autónoma.

Sin embargo, el mismo Constituyente condicionó la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) a un desarrollo legislativo posterior. El artículo 329 dispuso que su creación debía sujetarse a lo previsto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual tiene la función de distribuir competencias entre la Nación y las distintas entidades territoriales. Además, en lo relativo a la delimitación de los territorios indígenas, la Constitución confirió al Gobierno nacional la obligación de adelantar el proceso, con participación de los representantes de las comunidades y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

A pesar de este mandato, el Congreso tardó veinte años en expedir la Ley Orgánica 1454 de 2011, norma que, como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-489 de 2012²³, no cumplió a cabalidad con la obligación de regular el régimen de los territorios indígenas. La Corte advirtió que la ley no estableció las condiciones mínimas para su funcionamiento, pues se limitó a fijar principios generales, mecanismos de asociación y precisiones sobre competencias de otras entidades territoriales, sin desarrollar un marco sustantivo para los territorios indígenas.

Aun así, la Ley 1454 trasladó al Ejecutivo un deber específico al respecto. El párrafo 2 del artículo 37 ordenó al Gobierno nacional presentar, dentro de los diez meses siguientes a su promulgación, un proyecto de ley especial que regulara la conformación de las entidades territoriales indígenas y adelantara su delimitación con concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial. No obstante, teniendo en cuenta la fecha de publicación de la ley en cuestión, dicho plazo venció el 29 de abril de 2012, sin que el Gobierno nacional cumpliera su obligación hasta el presente.

Justamente ante esta inacción prolongada, FEDe. Colombia presentó una acción para requerir al Gobierno nacional el cumplimiento del mandato del párrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, que lo obliga a presentar el proyecto de ley especial al Congreso de la República, para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Paradójicamente, esta falta de iniciativa legislativa no ha impedido que el Ejecutivo avance en la regulación de los territorios indígenas mediante decretos ley, amparándose en la competencia excepcional del

²³ Corte Constitucional, Sentencia del 27 de junio de 2012 C-489 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-489-12.htm>

artículo 56 transitorio constitucional, que le permite dictar normas fiscales y las relativas a su funcionamiento y coordinación, hasta que la Ley Orgánica sea expedida. Esta facultad, expresamente concebida como transitoria, ha sido utilizada de manera amplia, prolongada e indiscriminada para expedir un número creciente de decretos con el argumento de suplir la inactividad legislativa que el propio Gobierno ha propiciado desde el año 2011.

En una importante decisión para la defensa del Estado de derecho, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca acogió las pretensiones de la demanda²⁴. En efecto, en fallo de primera instancia se declaró el incumplimiento por parte del Gobierno nacional y se les ordenó de manera perentoria, tanto al presidente de la República como al Ministerio del Interior, presentar ante el Congreso de la República el proyecto de ley especial en un plazo máximo de doce (12) meses, para garantizar la deliberación democrática, el respeto por la autonomía y el territorio y la participación efectiva tanto de las comunidades indígenas como de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso. Con esta decisión se aborda la causa estructural que ha permitido al Ejecutivo desarrollar estas materias a través de decretos expedidos bajo facultades excepcionales. Además se pone el debate sobre la organización territorial indígena en su escenario natural y constitucional: el Congreso de la República, con lo que se garantiza la deliberación democrática y el respeto por la separación de poderes.

Tan solo en los últimos dos años esta administración ha expedido al menos 6 instrumentos diferentes sobre la regulación de los territorios indígenas:

- **Decreto Ley 1094 de 2024:** “Por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones.”
- **Decreto Ley 1275 de 2024:** “Por el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de

²⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sentencia del 24 de julio de 2025. MP. Felipe Alirio Solarte Maya. Rad. 250002341000-2025-00068-00.

las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades.”

- **Decreto Ley 968 de 2024:** “Por el cual se dictan normas para la administración y operatividad del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (Sispi) para el Territorio Indígena que conforma el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).”
- **Decreto Ley 480 de 2025:** “Por el cual se establece e implementa el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural – SISPI como la Política de Estado en salud para los pueblos indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones”.
- **Decreto Ley 482 de 2025:** “Por el cual se establece el régimen transitorio, se dictan normas fiscales y demás necesarias y se imparten instrucciones a las entidades del Gobierno nacional para la puesta en funcionamiento, con fines político-administrativos del territorio indígena de la Zona Norte Extrema de la Alta Guajira (Wuinpumün).”
- **Decreto Ley 488 de 2025:** “Por el cual se dictan normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”

A estos se suman varios decretos expedidos en gobiernos anteriores,²⁵ que han consolidado un escenario en el que la regulación de los territorios indígenas se ha adelantado principalmente por vía ejecutiva y no a través del debate legislativo exigido por la Constitución. Este fenómeno ha generado un círculo vicioso dado que, cuanto más prolifera la normatividad expedida por el Ejecutivo, menor resulta la presión para que el Congreso expida la ley orgánica correspondiente y, en ausencia de esta ley, se sigue justificando que el Ejecutivo continúe regulando la materia.

De este modo, la omisión del Gobierno nacional de cumplir con la obligación de presentar el proyecto de ley especial y el uso prolongado de una competencia transitoria han impedido que el Congreso ejerza la función legislativa que le corresponde. Esto ha privado al país de un debate plural y abierto sobre la conformación, delimitación y funcionamiento de los territorios indígenas como entidades territoriales, ha alterado la separación de poderes al permitir que el Ejecutivo asuma competencias propias del

²⁵ Como el Decreto Ley 1953 de 2014 y los Decretos Autónomos Constitucionales 632 de 2018 y 252 de 2020.

legislador, y ha debilitado los mecanismos de participación política indirecta garantizados por el debate parlamentario.

A la luz de este panorama, donde la facultad transitoria se ha convertido en la herramienta principal del Ejecutivo para regular la materia, resulta indispensable examinar el contenido y los alcances de cada uno de los decretos mencionados. Por lo tanto, a continuación, se procederá a analizar cada uno de estos instrumentos normativos, con el fin de determinar su impacto real en los territorios y su coherencia con el marco constitucional que los ampara.

2.1. Decreto Ley 1094 de 2024

El Decreto Ley 1094 de 2024 representa una profundización relevante en la creación de un régimen jurídico especial para los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), pues reconoce su Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) como un instrumento de derecho propio. A través de esta norma, el Ejecutivo otorga a las autoridades tradicionales del CRIC amplias competencias para gestionar el territorio, regular recursos y administrar sistemas económicos y de soberanía alimentaria, todo bajo el amparo de los sistemas normativos propios denominados la Ley de Origen y el Derecho Mayor.

El decreto no se limita a un reconocimiento de la autoridad territorial sino que define un completo sistema de gobierno y una concepción integral del territorio, entendido por el gobierno como el espacio físico y espiritual que sustenta la vida y la cultura. Sobre esta base, se otorga a la ATEA competencias generales para "ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio" y su sistema económico (artículo 5).

El decreto también obliga al Gobierno nacional a expedir, en un plazo de nueve meses, la reglamentación necesaria para fortalecer este sistema económico, incluyendo la creación de una política de financiación, un modelo de desarrollo agroindustrial y de servicios, e incluso un "Centro Financiero con identidad". La financiación de esta estructura se da, según el decreto, con recursos públicos y se habilita al CRIC para que suscriba contratos y convenios de forma directa con entidades estatales.

2.1.1. El Decreto Ley 1094 de 2024 vulnera el principio de gobierno constitucional (Sentencia C-254 de 2025)

Ahora bien, este decreto representa un riesgo para la arquitectura constitucional del país. El principal de ellos está en el principio de "Pluralismo Jurídico" consagrado en su artículo 2, literal h), que establece que las normas expedidas por las autoridades indígenas no solo "harán parte del bloque jurídico intercultural", sino que "prevalecerán" y formarán parte de un bloque de "constitucionalidad". Esta disposición contraviene el principio de supremacía constitucional (artículo 4 constitucional), al pretender elevar normas de derecho propio a un rango jerárquico igual o superior al de la propia Constitución, lo que crea una fuente paralela de constitucionalidad y genera una previsible colisión de sistemas jurídicos.

No obstante, en ninguna de sus disposiciones el Decreto Ley prevé procedimientos claros para delimitar las áreas de la "posesión y ocupación ancestral" y, más grave aún, la redacción sugiere que la simple solicitud de apertura de uno de los procesos de constitución, ampliación, saneamiento, o similares, bastaría para que la autoridad indígena asumiera jurisdicción, incluso antes de que se determine el resultado del trámite administrativo o judicial correspondiente. Esta circunstancia podría agravar las disputas por el acceso a la tierra entre comunidades indígenas, campesinos y propietarios privados, y exacerbar conflictos que ya han surgido en varias regiones del país debido a la superposición y falta de claridad sobre los límites de los derechos territoriales (Bohórquez, 2022).

Así mismo, la redacción del artículo permite que la autoridad indígena expida normas con efectos jurídicos vinculantes sobre territorios privados sin un reconocimiento previo ni un proceso administrativo que garanticen el debido proceso y la participación de los posibles afectados. Esto vulnera el derecho a la propiedad privada, protegido en el artículo 58 de la Constitución, y contraviene la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha establecido que la autonomía indígena no puede desconocer derechos adquiridos por terceros (Sentencia C-891 de 2002).

Precisamente por estos riesgos, la norma fue objeto de una acción de inconstitucionalidad presentada por FEDe. Colombia, que derivó en la Sentencia C-254 de 2025. Con ocasión a esta demanda, la Corte declaró inexecutable las expresiones "prevalecerán" y "de constitucionalidad" contenidas en el mencionado artículo.

La Corte determinó que, si bien el pluralismo jurídico es un pilar de la Constitución de 1991, solo esta puede definir qué normas integran el bloque

de constitucionalidad. En este sentido, acogió los argumentos de FEDe. Colombia en tanto que permitir que una norma con rango de ley otorgue jerarquía constitucional a las disposiciones del CRIC desconoce la supremacía constitucional.

Esta decisión es de suma importancia porque la Corte Constitucional optó por una solución intermedia, al preservar la vigencia de la expresión "bloque jurídico intercultural" como una herramienta para el diálogo entre sistemas normativos, pero siempre en un marco de respeto a la jerarquía constitucional.

La existencia de salvamentos de voto²⁶ que abogaban por una constitucionalidad condicionada, argumentando una interpretación diferente, da cuenta de que la discusión sobre los límites de la autonomía indígena y su articulación con el ordenamiento nacional está lejos de concluir²⁷.

Por la importancia de las competencias reconocidas a las autoridades del CRIC que fueron incorporadas al ordenamiento interno, el Decreto 1094 de 2024 fue objeto de otras ocho demandas de inconstitucionalidad.

Pese a que la mayoría de los debates planteados por otros ciudadanos han sido rechazados por la Corte, a la fecha se encuentran en curso y pendientes de fallo dos de las demandas admitidas y acumuladas en el mismo expediente²⁸. FEDe. Colombia presentó intervención ciudadana que coadyuva a las pretensiones de inconstitucionalidad de estas demandas. En la intervención, reiteró que el Decreto 1094 de 2024 desconoce la autonomía

²⁶ Los magistrados que salvaron el voto consideraron que la expresión "bloque jurídico intercultural de constitucionalidad" no pretendía igualar o suplantar el bloque de constitucionalidad de la Carta Política, sino crear una herramienta conceptual para el diálogo entre el derecho propio indígena y el ordenamiento jurídico nacional. Argumentaron que esta figura era una manifestación del pluralismo jurídico amparado por la Constitución, y que la interpretación de la norma debía considerar que fue producto de una concertación entre el Gobierno nacional y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). En lugar de la inexequibilidad, propusieron una constitucionalidad condicionada, entendiendo que el "bloque jurídico intercultural" es una figura del derecho propio que no puede contrariar la Constitución ni las leyes.

²⁷ En este punto, se destaca que a través del Decreto 462 de 2025 se reglamentan parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023, estableciendo el marco normativo para la implementación del catastro multipropósito en los territorios y territorialidades indígenas de Colombia. El decreto reconoce la validez de la Ley de Origen y el Derecho Mayor como fuentes de derecho y de información territorial, en el marco del pluralismo jurídico. Esta coexistencia de sistemas normativos plantea el desafío de articular los conocimientos y prácticas ancestrales con la normativa catastral nacional, lo que puede generar tensiones en materia de seguridad jurídica, coherencia institucional y ordenamiento territorial. La discusión permanece abierta respecto de cómo equilibrar la autonomía indígena con la unidad y efectividad de la acción estatal.

²⁸ Demandas de inconstitucionalidad. Expedientes D0016306 presentado por el ciudadano Hugo Álvarez Rosales y D0016291 presentado por Johan Felipe Moreno Salgado.

territorial al establecer un ámbito de aplicación ambiguo (por la indefinición del concepto de territorio que establece el Decreto) y sin coordinación con a los municipios y departamentos donde están los territorios indígenas. También, desconoce la distribución constitucional de competencias en materia de uso del suelo, planeación y gestión ambiental. El Decreto establece un modelo paralelo, con amplias facultades regulatorias de las autoridades indígenas y sin delimitación clara, lo cual fragmenta el orden constitucional e infringe la unidad del Estado.

Estas demandas en curso reflejan que los reparos jurídicos frente al Decreto siguen teniendo relevancia constitucional, en especial cuando se trata de preservar la unidad del Estado y la supremacía de la Constitución, así como la propiedad privada y la autonomía de las entidades territoriales.

Este Decreto materializa un régimen especial que trasciende el reconocimiento del mandato de la autoridad territorial indígena, para diseñar una arquitectura de gobierno con amplias competencias territoriales y económicas. Aunque uno de sus elementos más problemáticos, esto es, la posibilidad de elevar el derecho propio a un rango constitucional, fue declarado inexecutable, la norma en sí misma marca un precedente relevante al regular un modelo de autoridad territorial económica y ambiental concreto, cuyas disposiciones deben ser armonizadas con las normas constitucionales.

2.1.2. El Decreto Ley 2094 de 2024 es incompatible con el principio de sostenibilidad fiscal y políticas a largo plazo

El principio de sostenibilidad fiscal y políticas a largo plazo exige que la gestión de los recursos públicos sea responsable, con garantías para la estabilidad económica y según una planificación adecuada. Consagrado en el artículo 334 de la Constitución, este principio obliga al Estado a dirigir la economía con eficiencia, racionalidad y sostenibilidad, con el objetivo de que las políticas públicas adoptadas sean viables y no produzcan desequilibrios fiscales ni afecten otras áreas prioritarias.

La asignación de recursos para fortalecer la autonomía indígena debe contar con mecanismos de control que garanticen su correcta ejecución y transparencia. El artículo 267 de la Constitución establece que: *“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos”*. Al

respecto, la Corte Constitucional ha establecido que serán sujetos de control fiscal toda aquellas entidades, públicas o privadas, cuya gestión fiscal involucre recursos públicos o patrimonio del Estado, Asimismo, aclaró que el control fiscal implica un control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de cuentas y de la valoración de los mecanismos de control interno de las entidades o personas controladas. (Sentencia C-438 de 2022).

En este sentido, genera dudas que el artículo 7 del Decreto Ley 1094 de 2024 establezca que la ATEA será financiada con recursos públicos provenientes de contratos y convenios con el Gobierno nacional, pero no define reglas claras sobre su sostenibilidad y seguimiento. La ausencia de este tipo de parámetros sobre la fuente, periodicidad y límites presupuestarios impide evaluar si su financiación es fiscalmente viable o si perjudica la ejecución de otras obligaciones estatales.

Por tanto, la falta de claridad sobre el costo de implementación y desarrollo de la ATEA, así como sobre su viabilidad financiera a largo plazo, genera incertidumbre. Esta preocupación se acentúa porque el Decreto Ley no establece una articulación precisa con el marco presupuestal nacional ni con los principios de disciplina fiscal, lo que dificulta su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y las reglas fiscales vigentes. En este contexto, es fundamental que cualquier asignación de recursos se realice dentro de un marco fiscal estricto, con reglas claras que eviten que se generen presiones insostenibles sobre las finanzas públicas.

El artículo 7 del Decreto Ley 1094 de 2024 debería incluir límites estrictos en la asignación de recursos y mecanismos de evaluación del impacto fiscal. La sostenibilidad de la ATEA no debe depender de asignaciones discrecionales ni de decisiones políticas coyunturales, sino que su gestión debería ser evaluada en términos de eficiencia y pertinencia dentro de un modelo de responsabilidad fiscal. Sin estas garantías, existe el riesgo de comprometer la estabilidad fiscal y generar desequilibrios en la distribución de los recursos públicos, lo que, en última instancia, podría afectar la efectividad de las políticas orientadas a fortalecer la autonomía indígena, al tiempo que se impone una carga desproporcionada sobre los contribuyentes y la economía en general.

2.2. El Decreto Ley 1275 de 2024: funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental

El Decreto Ley 1275 de 2024 tiene como propósito establecer el marco para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y las competencias ambientales de las autoridades indígenas.

En esencia, la norma eleva las autoridades de los pueblos indígenas a la categoría de autoridades ambientales, integrándolas formalmente al Sistema Nacional Ambiental (SINA) y otorgándoles facultades en la gestión de los territorios, entre otras, de ordenamiento territorial, expedición de regulaciones y poder sancionatorio ambiental.

En concreto, el artículo 3 del decreto introduce principios interpretativos que deben guiar la gestión ambiental, tales como la "Espiritualidad Indígena", la "Coordinación Ambiental Efectiva" y una redefinición del principio de "Precaución ambiental" para incluir el riesgo a la "integridad cultural". Además, redefine el concepto constitucional de "interés general", estableciendo en su artículo 2, entendido como la prevalencia de las normas que protegen la diversidad étnica y la maximización de la autonomía indígena. Este marco se aplica sobre un ámbito territorial expansivo que, según el decreto, no se limita a los territorios indígenas ya constituidos, sino que abarca resguardos, reservas, territorios ancestrales e incluso áreas "poseídas" por comunidades indígenas.

Sobre esta base, el decreto otorga un catálogo de facultades a las autoridades indígenas como autoridades ambientales. Por ejemplo, el artículo 6 les permite "formular, adoptar y desarrollar" sus propios instrumentos de regulación, como planes de ordenamiento ambiental y reglamentos basados en su derecho propio, los cuales pueden ser incluso más rigurosos que la normativa nacional. De igual forma, se otorga una potestad sancionatoria en doble sentido con la que pueden sancionar directamente a los miembros de sus comunidades y deben "coordinar" con la autoridad ambiental estatal la imposición de sanciones a personas o comunidades no indígenas que cometan infracciones en sus territorios, lo que vacía la competencia investigativa y decisoria del Estado en estos casos.

Finalmente, el artículo 10 ordena al Gobierno nacional garantizar los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de estas nuevas competencias en un plazo perentorio de seis meses, lo que asegura la base material para el ejercicio de estas facultades.

Dada la trascendencia de las competencias otorgadas a las autoridades indígenas y los profundos debates constitucionales que suscita, el Decreto Ley 1275 de 2024 a la fecha ha sido objeto de ocho demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, de las que se admitieron parcialmente tres.

Tanto FEDe. Colombia como el ICP presentaron intervención ciudadana para coadyuvar a las solicitudes de inconstitucionalidad²⁹, al considerar, entre otros aspectos, que el Decreto excedió las competencias del Ejecutivo y vulneró además disposiciones como la separación de poderes y la autonomía de entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

A la fecha, estas demandas se encuentran pendientes de fallo. Se espera que la Corte examine si el Ejecutivo excedió las facultades excepcionales del artículo 56 transitorio de la Constitución, al regular materias ambientales que, por su importancia y alcance, estarían reservadas a una ley orgánica de ordenamiento territorial, en virtud de los artículos 151 y 288 superiores.

La Corte también evaluará si el decreto, al atribuir facultades normativas y regulatorias, sobrepasa las funciones que el artículo 330 de la Constitución asigna a los territorios indígenas, que se orientan a "velar por la preservación de los recursos naturales" y no a la creación de un régimen ambiental propio.

Otro de los ejes centrales que la Corte deberá definir se refiere a la presunta alteración de principios fundamentales del Estado y el vaciamiento de sus funciones. La Corte estudiará la constitucionalidad del artículo 2 del decreto, que redefine el concepto de "interés general" para darle prevalencia a la protección de la diversidad étnica y la maximización de la autonomía indígena. Este cargo, admitido por posible vulneración del artículo 1 de la Constitución, se conecta con otro reproche acogido para estudio como es la posible violación de los artículos 123 y 210 de la Constitución. Bajo este último argumento se analizará si la atribución de funciones públicas a particulares coincide con las atribuciones dadas a las autoridades indígenas no constituidas formalmente como entidades territoriales, esto es, si se hizo sin la debida delimitación legal y causó un vaciamiento de las competencias de las autoridades ambientales estatales.

²⁹ Interpuestas, entre otros, por el ciudadano Carlos Bernal Pulido (expediente D-16345) y otra por Guillermo Otálora Lozano (expediente D-16396) (acumuladas)

Finalmente, la Corte analizará si la expedición del decreto desconoció el derecho a la consulta previa, consagrado en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, al tratarse de una medida que afecta de manera directa a los pueblos indígenas y otras comunidades étnicas. Así mismo, estudiará las implicaciones de las nuevas facultades en el debido proceso. Se revisará si la potestad sancionatoria conferida a las autoridades indígenas viola las garantías del artículo 29 constitucional, especialmente en lo relativo a la imposición de sanciones a personas no indígenas, lo que vulneraría los principios de legalidad y juez natural.

La Corte también determinará si la norma vulnera el derecho de acceso a la justicia, al no establecer un mecanismo judicial claro para que los ciudadanos puedan controvertir las decisiones adoptadas por estas nuevas autoridades ambientales.

En suma, el Decreto 1275 de 2024 representa una transformación profunda en la arquitectura de la gobernanza ambiental y la autonomía indígena en Colombia. La trascendencia de sus disposiciones ha provocado cuestionamientos con principios estructurales de la Constitución, tal como lo reflejan las demandas en su contra y la diversidad de cargos admitidos para estudio por la Corte Constitucional.

Por tanto, la decisión que adopte el alto tribunal no se limitará a determinar la constitucionalidad o no de un decreto, sino que sentará un precedente importante sobre los límites del poder presidencial bajo facultades transitorias, el equilibrio entre la unidad del Estado y el pluralismo jurídico, la estructura del Sistema Nacional Ambiental y, en última instancia, la forma en que se armonizan los derechos de los pueblos indígenas con otras disposiciones igualmente protegidas por la carta constitucional.

Además de las normas que transforman el régimen de ordenamiento territorial en territorios indígenas, el Gobierno nacional ha expedido otros decretos que avanza en la consolidación de sistemas paralelos de gobierno en diferentes ámbitos. Es el caso del Decreto Ley 968 de 2024, que, amparado nuevamente en la facultad excepcional del artículo 56 transitorio de la Constitución, establece una arquitectura paralela al Sistema General de Seguridad Social en Salud, diseñada para el territorio indígena del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). En la práctica, la norma sustrae a las comunidades del CRIC del régimen común de salud, para insertarlas en un sistema propio, con sus propias reglas, estructuras y mecanismos de financiación.

Para materializarlo, se crea un Fondo Indígena de Salud (FIS), una cuenta sin personería jurídica adscrita al CRIC a la que la ADRES deberá transferir directamente los recursos públicos del sistema. Este mecanismo otorga el manejo directo de importantes recursos a una entidad que opera bajo su derecho propio, lo que plantea serios interrogantes sobre la aplicación de los principios de la función pública y los controles fiscales, disciplinarios y penales que rigen para el resto de los responsables de la administración de recursos públicos.

El Estado transfiere funciones a entidades que se rigen por normas propias, sin personería jurídica ni controles administrativos equivalentes a los exigidos a otros gestores de recursos públicos, y nuevamente lo realiza sin una ley tramitada y debatida por el Congreso de la República.

Adicionalmente, mediante el Decreto Ley 480 de 2025 el Gobierno eleva el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) a la categoría de política de Estado para todos los pueblos indígenas de Colombia. De esta manera, lo que se concibió como un régimen especial y focalizado para el CRIC se convierte en un modelo replicable para cualquier territorio indígena del país que decida, voluntariamente, asumir la administración de su propio sistema de salud.

Con esta norma, se profundizan las críticas de inconstitucionalidad de sus predecesoras. Nuevamente se utiliza una facultad transitoria para crear una política pública de carácter permanente y estructural. Además, introduce el principio de "Prelación cultural", que establece que en el desarrollo del SISPI "prevalecerán los sistemas de conocimiento, cosmovisión, cosmogonía, pensamiento indígena, idioma propio, ley de origen, derecho mayor, derecho propio y palabra de vida de cada pueblo indígena".

Esta disposición exime a las nuevas instituciones de salud indígena de cumplir con las normas generales de habilitación, pues señala que "no se aplicará el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de servicios de salud", de modo que crea un estándar de calidad y supervisión diferenciado y potencialmente menos riguroso para una porción del sistema que administra recursos públicos.

Esta dinámica, basada en el uso extensivo de las facultades del artículo 56 transitorio de la Constitución, plantea un debate urgente sobre los riesgos de fragmentación institucional y de sustitución del Estado de Derecho por regímenes especiales no sometidos a los mismos estándares democráticos, fiscales y jurídicos.

2.3. El Decreto 482 de 2025 y la creación de una Entidad Territorial Indígena

El Decreto 482 de 2025 crea una estructura político-administrativa integral para un territorio específico: la Zona Norte Extrema de la Alta Guajira (Wuinpumüin). En la práctica, el decreto no solo regula el funcionamiento, sino que pone en marcha una Entidad Territorial Indígena (ETI) de hecho, con lo que elude el mandato constitucional que reserva esta potestad de forma exclusiva al Congreso de la República mediante una ley orgánica.

El núcleo de la norma es la creación de una nueva entidad de derecho público especial, gobernada por un Consejo Indígena conformado según la ley de origen y los usos y costumbres del pueblo Wayuu. A este Consejo se le otorgan competencias generales de autogobierno, planificación y, de manera relevante, la administración y ejecución directa de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI), así como la posibilidad de gestionar proyectos con cargo al Sistema General de Regalías. De esta forma, el decreto transfiere no sólo poder político sino también una considerable autonomía fiscal a una nueva estructura de gobierno creada por el Ejecutivo.

Para justificar esta medida excepcional, el decreto se apoya extensamente en la crisis humanitaria de La Guajira y en el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-302 de 2017. Sin embargo, esta justificación se sustenta en una orden judicial, cuyo fin es la protección de derechos fundamentales, como argumento para llevar a cabo una modificación estructural de la organización político-administrativa del Estado.

Así, bajo el pretexto de atender una emergencia, el Gobierno ejerce una competencia que modifica la división territorial y crea una nueva entidad con autonomía y recursos propios, una función que la Constitución confinó al debate democrático en el Congreso.

2.4. Decreto Ley 488 de 2025: normal fiscales y demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas

El Decreto 488 de 2025, expedido el 5 de mayo por el presidente de la República, establece un marco normativo para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas. Su objeto central es regular aspectos funcionales y fiscales, definiendo los procedimientos para el ejercicio de competencias

constitucionales y legales, sus límites territoriales y los mecanismos de coordinación con las demás entidades e instituciones del Estado.

El decreto pretende organizar la relación de los territorios indígenas con el ordenamiento jurídico general, determinando principios de actuación y autoridades competentes.

Ahora bien, el Decreto 488 de 2025 reconoce los territorios indígenas como entes político administrativos de carácter especial, con competencias para generar instrumentos de ordenamiento territorial propios, que serán vinculantes para otras entidades y particulares dentro de sus límites. Así mismo, establece las bases para su financiación a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y regula un procedimiento administrativo, liderado por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para la delimitación de sus territorios.

Aún bajo la hipótesis —aceptada por la Corte Constitucional— de que el artículo transitorio 56 de la Constitución puede seguir produciendo efectos 34 años después, este diseño excede lo permitido por dicha disposición, que únicamente autoriza al Ejecutivo a dictar normas sobre el funcionamiento y la coordinación de los territorios indígenas, pero no a regular su conformación estructural, reservada de forma privativa a una ley orgánica del Congreso. Al otorgar facultades como la expedición de instrumentos de ordenamiento vinculantes, la administración directa de recursos del SGP y la definición de límites geográficos, el decreto configura la creación de nuevas entidades territoriales, de modo que desborda la competencia transitoria del Ejecutivo.

3. Otros instrumentos de intervención en el territorio

3.1. Decreto 780 de 2024 – Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM)

El Decreto 780 de 2024 regula el procedimiento para la constitución, reconocimiento y formalización de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), en cumplimiento del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023. El Decreto establece que los TECAM serán delimitados por las comunidades campesinas y reconocidos por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con el objetivo declarado de organizar y fortalecer la territorialidad campesina. En particular, la norma indica que estos territorios no tienen

títulos colectivos de propiedad, ni afectan derechos de particulares sobre predios ubicados en sus áreas delimitadas.

El Decreto también define la elaboración de Planes de Vida Digna como instrumentos de planificación para el uso del suelo y la ejecución de políticas agrarias. Además, establece que, en caso de traslape con reservas forestales u otras áreas de especial interés ambiental, se requerirá la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para determinar las condiciones de uso del territorio. La norma incorpora disposiciones sobre gobernanza territorial y desarrollo rural en los TECAM, y además prioriza la implementación de programas de reforma agraria, formalización de tierras y el acceso a bienes y servicios.

3.1.1 El Decreto 780 de 2024 vulnera el principio de legalidad

El principio de legalidad en el Estado de derecho garantiza, entre otros aspectos, que las normas sean claras y precisas, de modo que se eviten interpretaciones arbitrarias que generen inseguridad jurídica. En un Estado regido por la ley, tanto los ciudadanos como las instituciones pueden anticipar las consecuencias jurídicas de sus actos con base en normas previamente establecidas y comprensibles.

Cuando una norma no es clara o tiene contradicciones, se abre la puerta a decisiones arbitrarias, conflictos interpretativos y aplicación desigual de la ley, lo que debilita la confianza en el orden jurídico y expone a las personas a escenarios de incertidumbre injustificada, dando lugar a una posible actuación discrecional por parte de la administración pública. Según esto, los siguientes aspectos del Decreto 780 de 2024 generan incertidumbre sobre su aplicación:

En primer lugar, el Decreto 780 de 2024 no establece con claridad la relación entre los TECAM y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), lo que puede generar una superposición normativa que afecte la relación entre ambos instrumentos de regulación territorial. Las ZRC, reguladas por la Ley 160 de 1994 (como se verá más adelante), son instrumentos de ordenamiento agrario que buscan fomentar la pequeña propiedad campesina y promover el desarrollo rural sostenible. No obstante, los TECAM, aunque persiguen objetivos compatibles con las ZRC (como garantizar la soberanía alimentaria y fortalecer la economía campesina), no establecen mecanismos de coordinación adecuados con las ZRC.

Es así que las formas de coordinación previstas en el Decreto para estos casos pueden ser insuficientes para evitar conflictos sobre el uso del suelo. Por ejemplo, el artículo 2.14.26.3.6 establece que, cuando existan solicitudes de delimitación y constitución de ZRC u otras territorialidades campesinas que se traslapan con la solicitud de constitución de un TECAM, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) deberá convocar reuniones o mesas de concertación para promover la implementación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

Sin embargo, este enfoque del Decreto 780 de 2024 no resuelve las tensiones estructurales entre los TECAM y las ZRC, ya que trata la superposición normativa como un asunto de concertación entre comunidades, en vez de como dos formas de regulación del suelo que necesitan reglas claras para su coexistencia y aplicación, de forma que pueda evitarse perjudicar la seguridad jurídica de los campesinos y sus territorios³⁰.

En segundo lugar, el Decreto 780 de 2024 permite la creación de TECAM en áreas que se superponen con reservas forestales. Según el párrafo 2 del artículo 2.14.27.3.4. del decreto, en estos casos, el Ministerio de Ambiente debe emitir un concepto sobre las formas de manejo de los TECAM en estas áreas en un plazo de 20 días hábiles. Sin embargo, no es claro si este tiempo sería suficiente para hacer evaluaciones ambientales rigurosas, así como para garantizar una participación efectiva de las comunidades en dicho procedimiento.

Además, tal disposición parte del supuesto de que siempre será posible armonizar la existencia de un TECAM dentro de un área de reserva forestal u otra área de especial interés ambiental. No obstante, en la práctica resulta incierto que los intereses de conservación y producción puedan equilibrarse en todos los casos, pues los TECAM, concebidos para articular ambas dimensiones, podrían enfrentar serias dificultades en ecosistemas sensibles, bajo condiciones ambientales que demanden esquemas de protección más estrictos o ante los retos de implementar dichos esquemas.

Igualmente, la implementación de estos quedaría a cargo de las autoridades del TECAM, quienes asumirían la responsabilidad de asegurar una administración ambiental adecuada en el territorio, a pesar de sus limitaciones presupuestales y operativas, y en un contexto en el que estos

³⁰ Estos traslapes entre TECAM y ZRC ya han ocurrido. Ver: Observatorio de Tierras - Universidad del Rosario, *Territorios Campesinos Agroalimentarios – TECAM*, 2024, <https://www.observatoriodetierras.org/territorios-campesinos-agroalimentarios-tecam/>.

territorios están concebidos con una vocación productiva, más que de conservación.

En tercer lugar, el Decreto genera incertidumbre sobre el ejercicio de la propiedad rural por parte de terceros privados. Aunque establece que los TECAM no constituyen un título colectivo ni afectan jurídicamente la propiedad privada, no especifica si su delimitación posterior o en el desarrollo del Plan de Vida Digna se podrían imponer nuevas restricciones al limitar determinadas actividades económicas dentro de estas áreas. Por tanto, no es claro si los propietarios podrían enfrentar obstáculos para desarrollar determinados proyectos o actividades económicas, lo que podría afectar el pleno ejercicio de su derecho de propiedad.

De este modo, el Decreto 780 de 2024 tiene vacíos normativos que afectan gravemente el principio de legalidad y generan incertidumbre jurídica sobre su aplicación. Si bien el Decreto busca facilitar el acceso a la tierra por parte del campesinado, su falta de precisión normativa pone en riesgo su efectividad y abre la puerta a interpretaciones arbitrarias que debilitan el Estado de derecho en el ámbito rural.

3.1.2 El Decreto 780 de 2024 es contrario al principio de buen gobierno y transparencia

Los principios de buen gobierno y transparencia exigen que la administración pública tome decisiones de manera objetiva, fundamentadas en el ordenamiento jurídico y accesibles a la ciudadanía. Estos principios garantizan que las actuaciones estatales sean equitativas, verificables y sujetas a control, de modo que se evite la opacidad, la discrecionalidad excesiva y el uso indebido del poder público. Así mismo, promueve mecanismos efectivos de rendición de cuentas y supervisión interinstitucional para asegurar la adecuada ejecución de las políticas públicas.

Cuando una norma permite que una entidad tome decisiones sin reglas claras, procedimientos transparentes o coordinación con otras instituciones, hay riesgos de arbitrariedad e inequidad. En este contexto, el Decreto 780 de 2024 otorga a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la facultad exclusiva para la declaración de los TECAM sin establecer mecanismos efectivos de transparencia, control, ni coordinación interinstitucional para llevar a cabo sus labores. Así, el artículo 2.14.26.5.4 dispone que el concepto técnico de viabilidad sólo podrá ser negativo en dos escenarios muy restringidos: cuando exista falta de gobernanza o

interferencia de actores que hagan inviable el trámite, o cuando el área solicitada se encuentre en alguna de las zonas expresamente excluidas por la norma

El carácter tan limitado de estas causales de exclusión genera preocupación, pues abre la puerta a que la ANT pueda decidir de manera discrecional sobre la constitución de un TECAM. Así, incluso si no existe una adecuada coordinación con los municipios o si los planes locales de ordenamiento territorial plantean objeciones, la ANT no tendría un fundamento normativo claro para negar la solicitud. En la práctica, esto podría reducir la armonización con las prioridades municipales, prevista en el artículo 2.14.26.4.1, a un simple trámite formal sin capacidad de incidir realmente en la decisión final, así como, debilitar la confianza en la administración pública al permitir que la ANT actúe dentro de un marco jurídico que no está lo suficientemente determinado. .

Por otro lado, El Decreto faculta a la ANT para constituir, reconocer y formalizar los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) en zonas que cumplan criterios como la predominancia de la economía campesina, el potencial para transformar conflictos sociales y ambientales, la ubicación en áreas priorizadas para la reforma agraria, baldíos, zonas con programas de sustitución de cultivos ilícitos o cercanas a núcleos urbanos destinados a la agricultura familiar. Sin embargo, la norma omite parámetros técnicos claves, como el análisis de impactos socioeconómicos y de mercado, así como la articulación con otros instrumentos existentes de ordenamiento territorial.

Desde esta perspectiva, el Decreto 780 de 2024 presenta vacíos regulatorios que pueden derivar en problemas de coordinación interinstitucional y control de la discrecionalidad. Este análisis evidencia la necesidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la política de tierras que evite que la implementación de los TECAM perpetúe las problemáticas estructurales que históricamente han afectado el acceso a la tierra en Colombia.

Conclusión

El Decreto 780 de 2024 tiene vacíos con relación a los mecanismos de coordinación con otros regímenes agrarios preexistentes, como las Zonas de Reserva Campesina. Su falta de claridad normativa genera incertidumbre jurídica y puede propiciar conflictos sobre el uso del suelo. Así mismo, al

permitir la constitución de TECAM en áreas de reservas forestales sin establecer criterios técnicos y ambientales suficientes, la norma pone en riesgo el marco ambiental vigente. A su vez, la ambigüedad en la relación de los TECAM con la propiedad privada produce dudas sobre su impacto en los derechos de terceros, lo que podría derivar en restricciones de uso del suelo o afectaciones económicas no previstas.

Aunque el Decreto busca garantizar la soberanía alimentaria y fortalecer el acceso a la tierra por parte de las comunidades campesinas, sus vacíos regulatorios pueden perpetuar problemáticas históricas de concentración de la tierra y exclusión social. Por lo tanto, es necesario revisar y precisar su contenido normativo para garantizar que su implementación sea coherente con los principios del Estado de derecho, la seguridad jurídica y la transparencia en la gestión de la tierra en Colombia.

3.2. Decreto 044 de 2024: Reservas de Recursos Naturales de Carácter Temporal

El Decreto 044 de 2024 establece un procedimiento para declarar reservas de recursos naturales de carácter temporal, dentro de las cuales se prohíbe de manera inmediata la concesión o autorización para la exploración y explotación minera. Durante la vigencia de estas reservas tampoco pueden otorgarse permisos o licencias ambientales hasta tanto se determinen, mediante estudios posteriores, las condiciones de compatibilidad de la minería con los objetivos de protección ambiental.

Según el decreto, la vigencia de las reservas puede ser de hasta cinco años, prorrogables una sola vez. Durante ese tiempo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las demás autoridades competentes, deberá hacer los estudios técnicos y procesos de participación correspondientes.

Aunque la norma se presenta como una medida de cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado de 4 de agosto de 2022 (ventanilla minera)³¹, su contenido excede los límites constitucionales y legales, pues introduce una figura no prevista en la ley, esto es, la reserva temporal y desplaza competencias asignadas por el legislador, en contravía de los principios de legalidad, participación democrática y seguridad jurídica.

³¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia No. 250002341000-2013-02459-01 del 04 de agosto de 2022, aclarada y adicionada mediante providencia del 29 de septiembre de 2022.

A pesar de que esta decisión buscaba mejorar la coordinación entre los sectores minero y el ambiental, su implementación va en contravía de la estabilidad jurídica y macroeconómica, y puede llegar a vulnerar derechos de los titulares de derechos mineros.

3.2.1 El Decreto 044 de 2024 vulnera el principio de legalidad

El Decreto 044 permite la declaratoria de reservas temporales sin estudios técnicos previos, invirtiendo el procedimiento establecido en el artículo 34 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), que exige que la exclusión de áreas del ejercicio minero esté motivada en estudios técnicos, sociales y ambientales hechos antes de adoptar la decisión. En cambio, el decreto faculta al Ministerio para declarar la reserva primero y hacer los estudios después, lo que vulnera el principio de legalidad y conduce a un uso arbitrario de la potestad reglamentaria, lo anterior socava la transparencia, la proporcionalidad y la racionalidad en la toma de decisiones del Estado.

Además, el acto se fundamenta en el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, que regula exclusivamente reservas sobre recursos naturales renovables y con finalidades taxativas (servicios públicos, restauración/conservación, o explotación estatal). En ningún caso dicha norma autoriza al Ejecutivo a restringir la minería, actividad que versa sobre recursos no renovables, regulada de manera exhaustiva en la Ley 685 de 2001 y sujeta a reserva de ley en virtud de los artículos 332 y 334 de la Constitución.

La creación de la figura de “reserva temporal” mediante reglamento constituye entonces un exceso de la potestad reglamentaria del artículo 189.11 constitucional, que sólo habilita la ejecución y desarrollo de la ley, y no la creación de instrumentos restrictivos nuevos. Este vicio de competencia afecta la validez misma del decreto, al intervenir de manera indebida en el régimen de acceso y aprovechamiento de los recursos minerales.

Por otra parte, el Código de Minas exige que la exclusión de áreas para actividades mineras esté respaldada por estudios técnicos, sociales y ambientales verificables, con el fin de garantizar decisiones basadas en criterios científicos objetivos. Sin embargo, el Decreto 044 desconoce este mandato al permitir la declaratoria de reservas temporales sin contar con estudios previos, posponiendo el análisis técnico para una fase posterior. Esta omisión amplía la discrecionalidad del Ejecutivo, lo que puede derivar en decisiones arbitrarias y genera un entorno de incertidumbre jurídica para inversionistas, mineros, trabajadores y comunidades potencialmente afectadas, así como vulnerar la confianza en las instituciones.

Finalmente, el Consejo Gremial Nacional (CGN) también ha advertido que el decreto interpreta erróneamente el fallo del Consejo de Estado, ya que este en ningún momento autorizó la declaratoria de áreas protegidas sin rigor científico, participación ciudadana ni reserva de ley, principios fundamentales establecidos en la Constitución.³²

3.2.2 El Decreto 044 de 2024 vulnera el principio de democracia participativa

El Decreto 044 limita gravemente el principio de democracia participativa al postergar la participación ciudadana hasta después de la declaratoria de reserva temporal, según lo establece el artículo 4. Esto es especialmente preocupante, teniendo en cuenta que la declaración de una reserva temporal genera impactos inmediatos en el territorio y sus comunidades en términos económicos, sociales, culturales y medioambientales.

Dado que estas reservas restringen actividades productivas y alteran dinámicas territoriales, las comunidades deben participar antes, no después, de que la decisión ya haya sido adoptada. Así, la exclusión de la ciudadanía en esta fase inicial desconoce el principio de participación (preámbulo y artículo 1 de la Constitución) y el derecho constitucional a participar en decisiones que afectan el ambiente (artículo 79 de la Constitución).

Por lo tanto, la ausencia de procesos participativos en la declaratoria de estas áreas puede provocar conflictos graves con las comunidades locales y las empresas que operan en las zonas afectadas. El Decreto 044 no garantiza espacios de consulta ni mesas de trabajo previas a la delimitación, lo que podría entenderse como una violación de los compromisos asumidos por el Ministerio de Ambiente durante la etapa de observaciones públicas. Esta falta de diálogo aumenta el riesgo de conflictos sociales y jurídicos, pues mina la confianza y la legitimidad de las decisiones adoptadas.

Por su parte el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales) reconoce la gestión de los recursos naturales como un asunto de utilidad pública e interés social, por lo que la ciudadanía debe ser escuchada antes de la declaratoria de las reservas. La Corte Constitucional en la Sentencia C-123 de 2014³³ expresó que todas las personas están legitimadas

³² La República, “El CGN dice que Decreto 044 de 2024 genera incertidumbre para la actividad minera” (15 de marzo de 2024) <https://www.larepublica.co/economia/el-cgn-dice-que-decreto-044-de-2024-genera-incertidumbre-para-la-actividad-minera-3821879>

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos. Disponible en [C-123/14 Corte Constitucional de Colombia](#)

para participar en las discusiones sobre el uso y explotación de los recursos. Por lo tanto, el Decreto 044 desconoce este principio al restringir la participación a una etapa posterior, cuando los efectos económicos, sociales y jurídicos de la declaratoria ya están en marcha.

3.2.3 El Decreto 044 de 2024 afecta la estabilidad macroeconómica del Estado

Las medidas adoptadas en el Decreto 044 de 2024, al ampliar de forma desproporcionada el período de declaratoria de reservas mineras hasta por 10 años, hacen parte de un clima de incertidumbre regulatoria que afecta directamente la atracción de inversión extranjera y la viabilidad de nuevos proyectos en el sector minero. Esta ampliación contrasta con el plazo anterior de sólo dos años establecido en el Decreto 1374 de 2013, y puede provocar la parálisis de inversiones ya planeadas o en ejecución dentro de áreas hoy catalogadas como reservas temporales, pero sin definición jurídica de largo plazo.

Más importante aún, este escenario ocurre en un momento particularmente delicado para la minería en el país. Según datos del ICP en su *Boletín de Seguimiento a la Economía* de mayo de 2025, la inversión extranjera directa en minería cayó un 60,8 % solo en 2024, lo que representó una pérdida de más de 2.000 millones de dólares³⁴ frente al año anterior (ICP, 2025). Esta caída no solo está asociada a los precios internacionales o dinámicas de mercado, sino que tiene relación con la creciente incertidumbre jurídica y la hostilidad regulatoria del Gobierno actual contra los sectores estratégicos como el minero.

El declive del sector es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la minería desempeña un papel estratégico en la economía nacional. En 2022, los aportes fiscales del sector, por concepto de regalías, impuestos, tasas y contribuciones, alcanzaron los \$20,5 billones³⁵, cinco veces el promedio histórico. En 2023, las exportaciones mineras sumaron 17.683 millones de dólares, lo que configura el 2,4 % del PIB nacional. Además, en municipios mineros, esta actividad representa hasta el 80 % de la economía local, pues genera más de 209.000 empleos directos y 750.000

³⁴ Instituto de Ciencia Política. (2025, mayo). Boletín de Seguimiento a la Economía. Disponible en: <https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2025/05/Boletin-N2.-Seguimiento-a-la-Economia-Colombiana-2025.pdf>

³⁵ Asociación Colombiana de Minería, Comunicado de prensa: “aportes del sector minero” (diciembre de 2023) <https://acmineria.com.co/blog/2023/12/13/comunicado-dic2023-aportes-sector/>

indirectos³⁶, y tiene impactos positivos en otros sectores de infraestructura como el transporte, los servicios, la industria y el comercio.

La relevancia del sector minero también se ve en la balanza de pagos: a pesar de la caída reciente, en enero de 2025 las exportaciones mineras aún representaban el 29,9 % del total exportado. La minería ha sido, históricamente, uno de los principales amortiguadores del déficit comercial, pues compensa la alta dependencia de importaciones del sector industrial.

Además, en términos de sostenibilidad, durante el 2023 el sector minero destinó \$726 mil millones a programas de conservación y economía circular, y \$364 mil millones a inversión social³⁷, cifras que reflejan la búsqueda de armonizar dicha actividad económica con un modelo de desarrollo equilibrado.

En contraste, la economía colombiana ahora enfrenta un contexto macroeconómico preocupante: el crecimiento del PIB fue apenas del 1,7 % en 2024, con una contracción del -5,2 % en minería, una caída del 22,8 % en exportaciones mineras, y un déficit fiscal mensual de \$12,27 billones en enero de 2025. Es decir, 75 % superior al promedio del año anterior. El recaudo fiscal real, además, cayó 10,1 % en el último año.

Así, medidas como las contenidas en el Decreto 044, lejos de garantizar una planificación ambiental o territorial efectiva, agravan una crisis de confianza en la inversión, restan competitividad al país y deterioran las bases fiscales necesarias para la sostenibilidad del gasto público. En un momento en que Colombia necesita más inversión, más producción y más exportaciones, bloquear o retrasar indefinidamente proyectos productivos estratégicos es un lujo que la economía nacional no puede permitirse.

El posible impacto social y económico del Decreto 044 ha sido reconocido por importantes gremios del sector, que han señalado que la creación de estas áreas de reserva afectaría no solo a los proyectos mineros, sino también a toda su cadena productiva, con sectores como la construcción, el saneamiento básico y la agricultura, que ahora dependerían de minerales importados.

³⁶ Asociación Colombiana de Minería, “Aportes del sector minero” (diciembre de 2023) <https://acmineria.com.co/blog/2023/12/13/comunicado-dic2023-aportes-sector/>

³⁷ Asociación Colombiana de Minería, “Minería en cifras - 2024” (septiembre de 2024) <https://acmineria.com.co/blog/2024/09/06/mineria-cifras/>

Como ya se dijo estas condiciones adversas podrían ampliar los impactos de las pérdidas de empleo, afectaciones en la recaudación de impuestos, interrupción de programas sociales y riesgos en el cumplimiento de compromisos contractuales nacionales e internacionales.³⁸ Por su parte, la Procuraduría General de la Nación ha solicitado al Consejo de Estado ordenar, a través de medida cautelar, la suspensión del Decreto 044, con el argumento de que genera un riesgo de parálisis en la exploración y explotación de minerales, con consecuencias negativas para la economía nacional.³⁹

FEDe. Colombia intervino como coadyuvante en el medio de control de nulidad simple que se tramita en contra del Decreto 044 de 2024 ante el Consejo de Estado⁴⁰. En su escrito, respaldó la demanda y la solicitud de suspensión provisional del decreto, con argumentos frente a cuatro vicios principales que ameritan la declaratoria de nulidad.

El argumento central es que el Gobierno nacional actuó sin competencia al expedir el decreto. Se demuestra que la norma habilitante invocada, el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, regula exclusivamente la creación de reservas sobre recursos naturales renovables y con fines taxativos, como la prestación de servicios públicos o la conservación. Sin embargo, el Gobierno utilizó esta base legal para intervenir y restringir el acceso a recursos no renovables (minerales), una materia sujeta a una estricta reserva de ley y regulada de forma exhaustiva por el Código de Minas (Ley 685 de 2001) y la Constitución (artículos 332 y 334).

Al hacerlo, el Ejecutivo no sólo aplicó erróneamente la norma, sino que creó una figura jurídica inexistente en el ordenamiento, la "reserva temporal" con efectos suspensivos sobre la minería, de modo que invadió competencias que son exclusivas del Congreso de la República.

³⁸ La República, "El CGN dice que Decreto 044 de 2024 genera incertidumbre para la actividad minera" (15 de marzo de 2024)

<https://www.larepublica.co/economia/el-cgn-dice-que-decreto-044-de-2024-genera-incertidumbre-para-la-actividad-minera-3821879>

³⁹ Procuraduría General de la Nación, "Procuraduría pide al Consejo de Estado medida cautelar de suspensión sobre decreto para delimitación de reservas ambientales y de exclusión minera" (marzo de 2024). Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-pide-consejo-estado-medida-cautelar-suspension-sobre-decreto-delimitacion-reservas-ambientales.aspx>

⁴⁰ Consejo de Estado. Acción de nulidad simple. Radicado 11001032600020240003600. Accionante: José Vicente Zapata Lugo, Rodrigo Pombo Cajiao, Federación Nacional De Productores de Carbón, Procuraduría General de la Nación.

El Gobierno hizo un uso indebido del principio de precaución, pues lo aplicó de manera general y sin acreditar, como lo exige la jurisprudencia, la existencia de un peligro de daño grave e irreversible soportado en un mínimo de certeza científica. Además, se demuestra que el decreto interpreta de forma equivocada la sentencia del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2022, que invoca como justificación. Dicho fallo judicial ordenó una secuencia lógica: primero realizar los estudios técnicos y solo después, con base en ellos, adoptar las medidas restrictivas. El Decreto 044 invierte este mandato al permitir a la autoridad ambiental declarar la reserva primero y hacer los estudios después, lo que constituye una clara tergiversación de la orden judicial y refuerza el vicio de falsa motivación.

También se argumentó que el decreto fue expedido de forma irregular, pues vulnera las normas sobre participación ciudadana. Durante el proceso de consulta pública, el Ministerio de Ambiente acogió formalmente y por escrito varias observaciones de fondo presentadas por la Procuraduría General de la Nación, y se comprometió a ajustar el texto. Sin embargo, en la versión final del decreto, estas modificaciones, relacionadas con el levantamiento de las reservas, el respeto a los contratos mineros y la fijación de límites verificables a la vigencia de la medida, fueron omitidas. Esta actuación demuestra un desinterés frente a los aportes de los órganos de control y la ciudadanía, lo que convierte el proceso participativo en una simple formalidad y viola el procedimiento reglado en el Decreto 1081 de 2015.

Finalmente, se sostiene que el decreto vulnera el debido proceso administrativo y el derecho fundamental a la participación. Al restringir una actividad económica lícita y constitucionalmente permitida como la minería, la decisión debe estar precedida de un proceso transparente y participativo que involucre a todos los actores sociales, económicos y territoriales afectados. El Decreto 044, al permitir la imposición de restricciones sin un debate previo y sin la debida motivación técnica, desconoce las garantías de los administrados y genera un escenario de inseguridad jurídica que afecta derechos adquiridos y expectativas legítimas.

En aplicación de este Decreto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha expedido diversas resoluciones que amplían las áreas de reserva temporal en distintas regiones del país. La Resolución 855 de 2025 delimitó un polígono en el Suroeste de Antioquia, con incidencia en los municipios de Jericó, Támesis, Valparaíso, Santa Bárbara, Fredonia y La

Pintada; la Resolución 220 de 2025 hizo lo propio en el departamento del Cesar, con efectos para Becerril, El Paso y La Jagua de Ibirico.

Por su parte, la Resolución 221 de 2025, posteriormente modificada por la Resolución 239 del 6 de marzo de 2025, estableció una reserva en el costado occidental del páramo de Santurbán, que incide en Suratá, Matanza, California, Vetas, Charta, Tona y Bucaramanga; la Resolución 924 del 4 de julio de 2025 prorrogó por dos años las zonas de protección y desarrollo de recursos naturales renovables que habían sido declaradas en 2015, ubicadas en las selvas transicionales de Cumaribo, la Serranía de San Lucas, la Serranía del Perijá y las Sabanas y Humedales de Arauca.

Estas medidas muestran la manera en que el Gobierno central viene imponiendo restricciones de carácter ambiental con efectos directos sobre la autonomía territorial, la planificación local y la seguridad jurídica de comunidades y actores privados, así como su propiedad privada.

Conclusión

El Decreto 044 de 2024, a pesar de perseguir objetivos legítimos como la protección del medio ambiente, vulnera los principios de la legalidad y la seguridad jurídica al permitir la declaración de reservas sin estudios técnicos previos, lo que podría llevar a decisiones arbitrarias por parte de la administración y falta de previsibilidad general. Además, limita el principio de democracia participativa al posponer la participación ciudadana hasta después de la declaratoria de reserva, con lo que impacta negativamente a las comunidades y la economía locales.

Esta situación genera un riesgo litigioso para el Estado, dado que los titulares de derechos mineros podrían alegar cambios abruptos e injustificados en las reglas de juego, sin respaldo técnico ni procedimiento claro. Así mismo, genera tensiones entre los diferentes niveles del ejecutivo y entidades con naturaleza jurídica especial como las CAR, al excluirlas de procesos decisorios sobre el uso y conservación del suelo y los recursos naturales en sus jurisdicciones. Lo anterior tiene afectaciones directas a la estabilidad macroeconómica y la confianza de los inversionistas.

Finalmente, la implementación de este decreto plantea importantes desafíos en términos de su constitucionalidad y legalidad, al igual que posibles afectaciones a la seguridad jurídica y participación democrática. Por tanto, es fundamental encontrar un equilibrio entre la protección

ambiental y el respeto a otros derechos constitucionales igualmente relevantes, para garantizar así la estabilidad y confianza en las instituciones del país, así como el desarrollo económico.

3.3. Decreto 1147 de 2024: Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) fueron creadas por la Ley 160 de 1994 como un instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural, orientado a limitar la concentración de tierras, formalizar la pequeña propiedad y promover un desarrollo rural integral en zonas afectadas por conflictos de uso y tenencia. Su reglamentación inicial fue adoptada en el Decreto 1777 de 1996, que desarrolló el procedimiento para su constitución a través del entonces INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT).

La Corte Constitucional, en sentencias como la C-077 de 2017 y la T-090 de 2023⁴¹, ha reconocido que el campesinado es sujeto de especial protección constitucional y que su relación con la tierra está estrechamente vinculada con derechos fundamentales como la dignidad, la seguridad alimentaria y el mínimo vital.

Posteriormente, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) introdujo una novedad crucial: la zonificación de los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) de las ZRC, constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), adquirió el carácter de determinante de ordenamiento territorial de segundo nivel. Con ello, lo que antes era una herramienta de planeación construida por las comunidades campesinas con el apoyo técnico de la ANT y la ADR pasó a ser obligatoria para los Planes de Ordenamiento Territorial municipales y distritales. Además, reconoce la 'territorialidad' del campesinado organizado, ya que le otorga un papel especial en la gestión del territorio, pero sin medidas para garantizar que este modelo se armonice con los principios de propiedad privada y sostenibilidad económica.

Esta transformación implica que los PDS de las ZRC, además de orientar el desarrollo productivo y social de estos territorios, ahora también definen de manera obligatoria el uso del suelo rural, lo que representa un giro institucional significativo al reconocer a las comunidades campesinas un papel directo en la definición de las reglas de ordenamiento territorial, al margen de las autoridades locales.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-090 de 2023, M.P.: José Fernando Reyes (29 de marzo de 2023) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-090-23.htm>

Así como las APPA, la decisión de elevar los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) a la categoría de determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel plantea serios problemas desde la perspectiva constitucional. Las ZRC fueron concebidas como un mecanismo de planeación agraria sujeto a la acción administrativa de la ANT, y no como una norma de superior jerarquía en materia de ordenamiento territorial.

Transformar la zonificación de los PDS en determinantes vinculantes supone, en primer lugar, un vaciamiento de la autonomía territorial garantizada por los artículos 287 y 313.7 de la Constitución. La función de reglamentar los usos del suelo es competencia constitucional de los concejos municipales. Elevar a determinantes los PDS significa imponer reglas de uso del suelo adoptadas sin debate en las instancias locales de representación democrática, lo cual desnaturaliza la descentralización territorial.

En segundo lugar, esta medida desconoce los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales. La incorporación de las ZRC como determinantes no garantiza articulación, sino que establece un mecanismo de centralización mediante el cual el Ejecutivo, a través de la ANT, define unilateralmente el régimen de usos del suelo rural. Esto vacía de contenido la autonomía territorial (artículos 1, 287 y 288 constitucionales), desconoce la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7 constitucional) y reproduce un modelo de planeación centralista que la Constitución de 1991 expresamente rechazó.

Finalmente, la medida también compromete la seguridad jurídica y la protección de la propiedad privada (artículo 58 de la Constitución). Conferir fuerza vinculante a los PDS puede afectar situaciones jurídicas consolidadas, imponer restricciones generales a la propiedad, e incluso forzar a la venta, y alterar expectativas legítimas de aprovechamiento económico. Esto genera un escenario de inestabilidad normativa contrario al principio de seguridad jurídica para los administrados.

El Acto Legislativo 01 de 2023, que modificó el artículo 64 de la Constitución, reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Señaló que tiene una relación particular con la tierra basada en la producción de alimentos, sus formas de territorialidad campesina y sus condiciones geográficas, demográficas,

organizativas y culturales. Además, dispuso que el Estado debe velar por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos.

En septiembre de 2024, el Ministerio de Agricultura expidió el Decreto 1147 de 2024, para actualizar la reglamentación de las ZRC a la luz de los aludidos cambios constitucionales y legales relacionados con el campesinado, norma que se analiza a continuación.

3.3.1 El Decreto 1147 de 2024 limita el derecho a la propiedad privada

El derecho a la propiedad privada en Colombia, consagrado en el artículo 58 de la Constitución, es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho. Sin embargo, su concepción ha evolucionado significativamente desde una visión individualista y absolutista hacia una que lo integra con una función social y ecológica. Esta transformación implica que el derecho de dominio no es ilimitado, sino que se encuentra condicionado a la realización de fines que trascienden el mero interés individual, con lo que se busca el bienestar colectivo y la preservación del ambiente.

La Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que la garantía de la propiedad privada no puede desconocer que la función social y ecológica afecta su estructura y determina su ejercicio.

Inicialmente, en la Sentencia C-006 de 1993, la Corte indicó que: “La naturaleza social de la atribución del derecho determina que la misma esté condicionada a la realización de funciones y de fines que traza la ley, los cuales señalan los comportamientos posibles, dentro de los cuales puede moverse el propietario, siempre que al lado de su beneficio personal se utilice el bien según el más alto patrón de sociabilidad, concebido en términos de bienestar colectivo y relaciones sociales más equitativas e igualitarias”⁴². Posteriormente, en la Sentencia C-474 de 2005, la Corte manifestó que: “los alcances de la función social de la propiedad han de ser definidos por el legislador de acuerdo a la naturaleza de los bienes, su clase, la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan y la posición económica de las personas que la poseen. Generalmente se manifiesta mediante la imposición de determinadas cargas al propietario, tales como el deber de explotación económica en el caso de la propiedad agraria o las cesiones obligatorias gratuitas contempladas en la legislación urbana. Como también en el tratamiento privilegiado de ciertos tipos de propiedad

⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 1993, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz (18 de enero de 1993) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-006-93.htm>

como la asociativa y la solidaria.”⁴³. Esta perspectiva implica que la propiedad es un instrumento de realización personal y familiar, así como un medio para la satisfacción de intereses comunitarios.

El artículo 2.14.13.18 del Decreto 1147 de 2024 establece una disposición legal que podría afectar negativamente el derecho a la propiedad privada. Según este artículo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) tiene la autoridad de establecer límites máximos para la propiedad privada en ZRC. Esto le permitiría a la entidad adquirir, con base en un reglamento aprobado por su consejo directivo, cualquier superficie que exceda dichos límites. Esta facultad, sin un respaldo legal claro, podría interpretarse como un exceso de poder reglamentario, contraviniendo el artículo 58 de la Constitución, que estipula que las limitaciones a la propiedad privada deben estar explícitamente definidas por la ley.

La capacidad de una entidad administrativa, como la ANT, de fijar límites a la propiedad se percibe como una usurpación de la autoridad exclusiva del legislador. Esta situación podría generar gran inestabilidad jurídica para los propietarios de bienes inmuebles en zonas rurales.

Además, aunque el literal c) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994 le otorga a la ANT la potestad de adquirir tierras para programas de dotación a campesinos, no existe una ley que le permita a esta entidad o a su consejo directivo limitar la cantidad de tierra que una persona puede poseer en ciertas áreas del país. La consagración de esta facultad a un organismo administrativo, a través de un reglamento, se considera un abuso de la potestad reglamentaria. Esta decisión, que deja en manos de un consejo directivo la determinación de los límites de propiedad, somete el derecho de los ciudadanos a la voluntad de sus miembros, sin un marco legal que lo sustente.

Esto es especialmente alarmante dado que se advierte que la ANT podría adquirir el excedente de tierra, incluso a través de la expropiación, si así lo establece el reglamento de su consejo directivo.

3.3.2 El Decreto 1147 de 2024 impacta a la libre competencia y otros derechos individuales

La Corte Constitucional en la **Sentencia C-371 de 2014** reconoció que las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) “son una figura de ordenamiento social,

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-474 de 2005, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto (10 de mayo de 2005) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-474-05.htm>

político y ambiental, cuyas principales implicaciones pueden resumirse en la posibilidad de limitar los usos y la propiedad de la tierra para evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico, y el beneficio de programas de adjudicación de tierras, así como apoyo estatal para el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible concertados con las comunidades.” No obstante, la intervención estatal sobre la propiedad rural no ha logrado estos fines y ha relegado valores esenciales de un Estado de derecho, entre ellos la seguridad jurídica y el desarrollo productivo del campo.

Es por ello que los mecanismos que condicionan el acceso a la tierra restringen la libre competencia, al propiciar la creación de esquemas dependientes de la gestión gubernamental que no siempre responden adecuadamente a las necesidades para el progreso del campo.

Así, aunque las ZRC tienen objetivos que el Decreto 1147 pretende reforzar, como la búsqueda de garantizar el acceso a la tierra en condiciones que permitan una vida digna, en la práctica, su implementación y consolidación dependen de una asignación presupuestal y de unos apoyos institucionales que no siempre responden a criterios estables, sino que pueden estar sujetos a voluntades políticas cambiantes (elemento que de hecho el Decreto busca aminorar).

Esta dependencia puede derivar en tratamientos diferenciados entre territorios rurales, favorecer intereses políticos y generar desigualdades en la distribución de beneficios estatales. Además, al concentrar apoyos en una figura específica, el modelo de las ZRC introduce riesgos de exclusión para quienes no forman parte del esquema, con lo que se reducen las oportunidades de acceso a otros programas de desarrollo rural y crea distorsiones en el entorno competitivo entre actores del campo. En contraste, un enfoque que combine seguridad jurídica, reconocimiento de la propiedad privada e incentivos adecuados a la inversión podría ofrecer condiciones más estables y predecibles para fomentar el desarrollo rural.

3.3.3 El Decreto 1147 de 2024 afecta la descentralización y la autonomía territorial

El Decreto 1147 de 2024 introduce disposiciones relacionadas con el pluralismo y la autonomía campesina al reconocer la diversidad territorial y la capacidad de las comunidades para gestionar sus propios espacios. Dentro de este marco, la regulación sobre las ZRC establece criterios para el acceso a la tierra y la participación de los campesinos en la administración

del territorio y en la planificación del desarrollo rural. Así mismo, estas disposiciones se enmarcan en la jurisprudencia constitucional, en la que se reconoce al campesinado como un actor político y social con atribuciones para definir modelos de producción y conservación del entorno, en función de un balance entre el uso productivo del suelo y la protección ambiental.

Igualmente, el Decreto 1147 incorpora lineamientos orientados a la participación en las ZRC de distintos sectores de la población, incluyendo mujeres campesinas y jóvenes rurales, en los espacios de gobierno. Estas disposiciones establecen mecanismos para su integración en la vida política y económica de las comunidades rurales, con el propósito de ampliar su rol en la toma de decisiones y en los procesos de desarrollo agrario. Dentro de este marco normativo, se busca generar condiciones para una mayor participación comunitaria en las estructuras organizativas y en la administración del territorio.

Además, no hay una estrategia de articulación interinstitucional y multinivel, condición que viola la jurisprudencia constitucional que ha precisado los principios de autonomía territorial previstos en los artículos 270, 287 y 313 de la Constitución Política de Colombia. Esta carencia puede terminar en conflicto con los planes de ordenamiento territorial existentes, las políticas de vivienda y transporte, o los proyectos de infraestructura ya aprobados.

El concepto de "territorialidad campesina" presente en el Decreto 1147 podría entrar en conflicto con la gran diversidad de formas de organización territorial del país y su marco normativo por no contar con mecanismos adecuados para su coordinación. Por ejemplo, no es claro cómo se pueden solventar los conflictos en los lugares donde estas zonas pueden solaparse con otros territorios en los que también existen derechos reconocidos para otros grupos, como comunidades indígenas y afrocolombianas. Esto podría derivar en desafíos en la coordinación de intereses y en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y el desarrollo rural.

El ordenamiento centralizado carece de instrumentos económicos y de planificación complementaria. No se contemplan mecanismos para financiar la transición hacia usos del suelo compatibles con la restauración ecológica o la agricultura. Esta limitación impide anticipar los impactos reales de las restricciones propuestas sobre el bienestar de los habitantes. La teoría del cambio implícita es lineal y postula una única causa: supone que, al imponer restricciones de uso del suelo, automáticamente se lograrán

procesos de restauración ecológica y mejora ambiental o de producción de alimentos. Sin embargo, esta relación no es directa ni automática.

La imposición de prioridades nacionales sobre las decisiones locales respecto del ordenamiento del suelo desconoce que las autoridades territoriales pueden identificar y responder más fácilmente a las necesidades de las comunidades que las conforman. Se erosiona así el principio de subsidiariedad (artículo 288 de la Constitución), clave en un estado constitucional liberal como el colombiano, según el cual “las instancias superiores de autoridad sólo están legitimadas para intervenir en los asuntos de las autoridades más pequeñas, cuando éstas sean manifiestamente incapaces o ineficientes para prestar un servicio o adoptar una determinada decisión”, en tanto que “(...) la facultad de dirección política no se encuentra monopolizada por los órganos del Estado central” (Sentencia C-983 de 2005)⁴⁴.

3.3.4 Seguimiento y control en la implementación del Decreto 1147

El Decreto 1147 de 2024 establece disposiciones para el monitoreo de los recursos destinados a las ZRC. Entre sus medidas se encuentra la incorporación de un trazador presupuestal que permite hacer un seguimiento detallado de la inversión pública en estos territorios. Este mecanismo busca evaluar la ejecución de los fondos y su vinculación con proyectos orientados al desarrollo rural.

El Decreto contempla la creación de mesas interinstitucionales como espacios de coordinación entre entidades gubernamentales y comunidades campesinas. Estas mesas están diseñadas para facilitar la articulación en el diseño e implementación de iniciativas dirigidas a las ZRC, con lo que se promueven instancias de consulta y deliberación entre los actores involucrados.

De igual manera, aún no es claro si los instrumentos previstos en el Decreto resultan adecuados para ejercer un control real y oportuno sobre la gestión de estas figuras, asegurando que las inversiones y decisiones respondan a criterios de eficiencia, transparencia y coherencia con las necesidades de las comunidades campesinas.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2005 del 26 de septiembre de 2005. M.P. Humberto Sierra Porto. En el numeral 4.1.2. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67635>

A continuación, se presenta el listado oficial de las ZRC constituidas, en cuyos PDS puede haber áreas de especial interés que ahora operan como determinantes de ordenamiento territorial⁴⁵:

N.	Nombre de la ZRC	Departamento	Municipios	Acto Administrativo	Habitantes/ Familias
1	Guaviare	Guaviare	Calamar, El Retorno, San José del Guaviare	Resolución 054 de 1997	24.884 habitantes
2	Cuenca de Río Pato y Valle de Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	Resolución 055 de 1997 (modificada)	6.278 habitantes
3	Arenales–Morales	Bolívar	Arenal, Morales	Resolución 054 de 1999	10.000 habitantes
4	Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	Resolución 046 de 2000	5.377 habitantes
5	Perla Amazónica	Putumayo	Puerto Asís	Resolución 069 de 2000	2.727 habitantes
6	Valle del Río Cimitarra	Antioquia, Bolívar	Yondó, Cantagallo, San Pablo	Resolución 028 de 2002	29.000 habitantes
7	Montes de María II	Bolívar	Varios municipios	Acuerdo 57 de 2018	Sin información
8	Sumapaz	Cundinamarca	Bogotá (Localidad 20)	Acuerdo 252 de 2022	575 familias
9	Güejar–Cafre	Meta	Puerto Rico	Acuerdo 253 de 2022	579 familias
10	La Tuna	Cauca	Santa Rosa	Acuerdo 243 de 2022 (modificado)	1346 familias
11	Losada–Guayabero	Meta	Macarena Uribe	Acuerdo 261 de 2023	1912 familias
12	Paraíso Escondido	Boyacá	Togüí	Acuerdo 306 de 2023	500 familias
13	Venecia Parte Alta	Cundinamarca	Venecia	Acuerdo 339 de 2023	600 habitantes
14	Tuluá	Valle del Cauca	Tuluá	Acuerdo 369 de 2024	5164 personas

⁴⁵ ANT. Respuesta con radicado 202562000134412 del 28 de enero de 2025. Solicitud de información sobre Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

15	Pradera	Valle del Cauca	Pradera	Acuerdo 396 de 2024	480 familias
16	San José de Apartado	Antioquia	Apartado	Acuerdo 397 de 2024	1300 familias
17	Tarazá	Antioquia	Tarazá	Acuerdo 398 de 2024	811 familias
18	Santa Isabel – Anzoátegui	Tolima	Santa Isabel, Anzoátegui	Acuerdo 399 de 2024	1385 familias
19	Alto Sinú	Córdoba	Tierralta	Acuerdo 426 de 2024	3450 familias
20	Santuario del Rabanal	Boyacá	Samacá, Ventaquemada	Acuerdo 439 de 2024	2980 familias
21	Paz y Unión Campesina del Catatumbo	Norte de Santander	Ábrego, Bucarasica, Hacarí y La Playa (vereda Capellanía)	Acuerdo 466 de 2025	1.801 familias / 7.005 habitantes

Como se observa, entre los años 1997 y 2022, en un período de 25 años, se constituyeron diez (10) Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en el país. Sin embargo, en tan solo los últimos tres años (2023–2025) se han aprobado once (11) nuevas ZRC, lo que muestra una marcada aceleración en la creación de estas figuras y un cambio notorio en la política de ordenamiento agrario.

Conclusión

El Decreto 1147 de 2024, que modifica la regulación de las ZRC establecida en el Decreto 1777 de 1996, ha sido presentado como un avance normativo orientado a fortalecer el reconocimiento del campesinado como sujeto especial de protección y a consolidar los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) como instrumentos de planificación territorial. No obstante, el nuevo marco regulatorio no garantiza la superación de los problemas de fondo que históricamente han limitado la efectividad de estas zonas.

Pese a que las ZRC fueron concebidas como un instrumento de ordenamiento agrario orientado a garantizar el acceso a la tierra, proteger a las comunidades campesinas y promover un desarrollo rural con enfoque

territorial, su implementación ha estado atravesada por debilidades estructurales y limitaciones institucionales que han impedido su consolidación como figura efectiva de gobernanza territorial. Las ZRC han enfrentado limitaciones persistentes: descoordinación institucional, ausencia de metas verificables, debilidad en la ejecución de los PDS, precariedad en infraestructura, inseguridad en la tenencia de la tierra, barreras de acceso a mercados agropecuarios y presencia de actores armados ilegales (FAO, 2019).

A estos problemas se suman condiciones críticas como la informalidad en la tenencia de la tierra, la precariedad de la infraestructura, las barreras para la comercialización agropecuaria y, de manera particularmente grave, la presencia de actores armados ilegales en muchos de los territorios en los que se ubican las ZRC. Este conjunto de factores hace que estas zonas sean más vulnerables y limita su potencial para convertirse en espacios de desarrollo sostenible y garantía de derechos.

Estas dificultades, lejos de resolverse con mayor regulación o con mecanismos formales de participación, exigen un rediseño institucional que ofrezca condiciones estables para la inversión, seguridad jurídica y una verdadera articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial existentes. Es fundamental avanzar hacia un modelo que garantice condiciones habilitantes para el desarrollo productivo rural, tales como la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, la protección física de los pobladores y la creación de incentivos efectivos para promover la inversión privada en los territorios.

Este nuevo enfoque permitiría que el ordenamiento territorial y el acceso a la tierra se estructuren también mediante mecanismos de mercado, sustentados en acuerdos voluntarios y libre competencia, lo que contribuiría a reducir la politización, las asignaciones discrecionales y, en general, la conflictividad en el territorio. Al supeditar el uso y acceso a la tierra a criterios agroecológicos y socioeconómicos —en lugar de basarse en derechos de propiedad claramente definidos y mercados abiertos— se amplía el margen de discrecionalidad administrativa, lo que puede afectar la autonomía campesina, generar dependencia regulatoria y distorsionar los incentivos productivos.

En este escenario, si las ZRC siguen desempeñando un papel en la organización territorial, su sostenibilidad dependerá de que no queden supeditadas a coyunturas políticas ni a esquemas de intervención excluyentes. Como lo ha reiterado la Corte Constitucional, la función social

de la propiedad no puede entenderse como un vaciamiento de su contenido esencial ni como una excusa para desconocer los atributos que la Constitución garantiza a este derecho⁴⁶.

3.4. Decreto 33 de 2025: Adquisición por la ANT de tierra para la reforma agraria-opción privilegiada de compra

El Decreto 033 de 2025 constituye una manifestación clara del giro centralista y contrario a la Constitución que el Gobierno nacional ha impulsado a través de múltiples disposiciones en materia de ordenamiento territorial. Su contenido no puede analizarse de forma aislada: se suma a la reforma del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y a la circular posterior de la Superintendencia de Notariado y Registro, y conforma así un bloque normativo que desborda la potestad reglamentaria y desplaza las competencias municipales reconocidas por los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución.

En primer lugar, el Decreto 033 sustituye las reglas de adquisición de tierras previstas en la Ley 160 de 1994 y en la Ley 2294 de 2023 por un procedimiento híbrido diseñado desde el nivel central, en el que la Agencia Nacional de Tierras no actúa como simple adquirente sino como autoridad con poder de imponer unilateralmente condiciones. En concreto, impone que la negativa del propietario pueda derivar en expropiación, incluyendo un supuesto que nunca fue autorizado por el Congreso, lo que desborda el artículo 189.11 de la Constitución.

En segundo lugar, el decreto afecta de manera directa el núcleo esencial del derecho de propiedad (artículo 58 Constitución). Sustituye el avalúo individual por avalúos de referencia masivos y priva así a los propietarios de la posibilidad real de discutir el valor de su tierra, lo que vulnera la jurisprudencia constitucional que reconoce como parte esencial de la propiedad el goce económico del bien⁴⁷. Además, introduce cargas de

⁴⁶ “(...) es claro que si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular.”

Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006, M.P.: Rodrigo Escobar Gil (15 de marzo de 2006) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-189-06.htm>

⁴⁷ “(...) el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener

información y registro a cargo de los particulares que la ley no contempla, de manera que configura una restricción inconstitucional al ius disponendi ya que es irrazonable y desproporcionada y no la debe soportar.

En tercer lugar, el decreto viola el principio de legalidad y reserva de ley. El artículo 62 de la Ley 2294 de 2023 regula la compra voluntaria de tierras; el artículo 32 de la Ley 160 de 1994 regula la negociación directa como etapa previa a la expropiación. El Decreto 033 mezcla indebidamente ambos regímenes para crear una nueva figura: la opción privilegiada de compra. La potestad reglamentaria no faculta al Gobierno para legislar, y aquí crea un procedimiento autónomo.

En cuarto lugar, el decreto desconoce el debido proceso garantizado en el artículo 29 de la Constitución. Permite notificaciones impersonales mediante medios masivos en lugar de comunicaciones personales con los afectados, omite la inscripción registral en hipótesis donde la publicidad es garantía esencial de seguridad jurídica y cambia las reglas de juego, sin régimen de transición, de manera que afecta las expectativas legítimas de los propietarios que ya estaban en negociación con la ANT. Todo ello vulnera la seguridad jurídica como principio estructural del Estado de derecho.

Finalmente, este decreto materializa un proceso de centralización normativa que ya había empezado con las determinantes del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Allí el Gobierno se arroga la potestad de definir directamente zonas de protección y restricciones de uso del suelo. Ahora, con el Decreto 033, da un paso más y se apropia de la regulación sobre adquisición de tierras, pues impone cargas y procedimientos que debieron ser definidos por el legislador, que coincidentemente impone en 82 municipios priorizados y autoriza a la ANT a emplear los avalúos del IGAC cuando los inmuebles estén dentro de zonas priorizadas Núcleos de Reforma Agraria o Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). En conjunto, este esquema no solo vulnera la descentralización, sino que se presenta bajo la apariencia de una reglamentación para “facilitar” la reforma agraria, cuando en realidad implica legislar de facto y restringir derechos fundamentales.

Tras la expedición del Decreto 033 de 2025, se profundizó el problema con la expedición de la Circular Externa No. 2025-000184-4 por la Superintendencia de Notariado y Registro. Este acto, lejos de limitarse a dar

utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad.”

Corte Constitucional, Sentencia T-427 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero (18 de agosto de 1998) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-427-98.htm>

operatividad técnica al canal informativo previsto en el artículo 2.14.6.4.15 del decreto, impuso condiciones nuevas para la escrituración de predios rurales, tales como acreditar la respuesta negativa de la ANT o la constancia de su silencio administrativo durante quince días. En la práctica, la circular transformó un simple deber de información en una condición de procedibilidad, por lo que restringe arbitrariamente la facultad de disposición, núcleo esencial del derecho de propiedad, protegido por el artículo 58 constitucional, y desnaturaliza el procedimiento notarial regulado en el Decreto Ley 960 de 1970.

La gravedad del Decreto 033 de 2025 llevó a FEDe Colombia a presentar una demanda de nulidad simple, que ya fue admitida por la Sección Tercera del Consejo de Estado⁴⁸. No se trata de un simple lineamiento administrativo, sino de un acto materialmente normativo con efectos jurídicos directos sobre el tráfico inmobiliario rural. El Decreto 033 de 2025 y la Circular 2025-000184-4 conforman un bloque normativo que materializa la centralización del ordenamiento territorial y, sobre todo, el debilitamiento del núcleo esencial de la propiedad privada en Colombia.

Este panorama pone de relieve la necesidad de que la política agraria en curso se implemente con pleno respeto a la Constitución y la Ley, a través de leyes aprobadas por el Congreso y decisiones adoptadas por los entes territoriales dentro de sus competencias. Solo así se asegura la coherencia con la separación de poderes y se fortalecen los principios de legalidad y descentralización que garantizan un desarrollo agrario legítimo y sostenible.

3.5. El proyecto de resolución que establece lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en febrero de 2025 publicó un proyecto de resolución mediante el cual pretende, entre otros aspectos, (i) definir los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, (ii) declarar la región como de interés ecológico nacional, con uso prioritario agropecuario y forestal, (iii) establecer determinantes ambientales obligatorias para los planes de ordenamiento territorial de los municipios y del Distrito Capital, (iv) definir categorías de uso del suelo, incluyendo áreas de especial importancia ambiental, rurales, urbanas y compatibles con minería, y (v) obligar a las autoridades ambientales y territoriales a ajustar sus normas y decisiones a estos lineamientos.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección tercera, auto admisorio del 1 de septiembre de 2025 cuyo radicado es 11001-03-26-000-2025-00101-00 (73.243). M.P. Alberto Montaña

La publicación de este proyecto que afecta a la Sabana de Bogotá, 35 municipios de Cundinamarca y 4 del Meta generó gran preocupación y rechazo sobre las restricciones al uso del suelo, la protección de humedales, impactos en vivienda, obras de infraestructura y la incertidumbre generada entre ciudadanos y entidades territoriales afectados.

Su expedición fue inicialmente detenida por una medida cautelar del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el marco de la acción popular del río Bogotá⁴⁹. Posteriormente, el Consejo de Estado modificó esa medida, revocó la orden de reiniciar el trámite y dispuso en su lugar la convocatoria de la Secretaría Técnica del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) para discutir los efectos del proyecto de resolución⁵⁰.

No obstante, los documentos técnicos y de trabajo conocidos mantienen restricciones significativas sobre el suelo rural y suburbano, introducen figuras como el “sellamiento del suelo” y la contención del crecimiento urbano, e insisten en imponer determinantes ambientales sin mecanismos efectivos de concertación ni de transición. Estas disposiciones amenazan derechos de propiedad adquiridos, afectan actividades económicas legalmente establecidas y podrían configurar escenarios de expropiación de facto si no se establecen cláusulas claras de respeto a licencias, actos administrativos firmes y planes parciales ya aprobados.

En esta etapa previa, tanto FEDe. Colombia como Probogotá presentaron observaciones en defensa de la autonomía territorial, en las que afirman que la competencia del Ministerio para fijar criterios ambientales debe ejercerse bajo principios de coordinación armónica y no de subordinación frente a los municipios.

Así mismo, se criticó la insuficiencia de los mecanismos de participación. El propio documento de trabajo reconoce que la región sufre de una baja gobernanza y que los espacios de diálogo son exclusivamente consultivos, lo que el mismo documento califica como una forma de injusticia ambiental. Esta falta de participación, en la que la opinión ciudadana puede ser ignorada, socava derechos fundamentales consagrados en el Acuerdo de Escazú y perpetúa un modelo de ordenamiento que históricamente ha excluido a las comunidades locales. Finalmente, la expedición del proyecto de resolución que concrete los lineamientos ambientales para el ordenamiento de la Sabana de Bogotá

⁴⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto del 14 de marzo de 2025. Rad. 25000231500020010047902 (Incidentes 1 al 146). MP. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.

⁵⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto del 26 de junio de 2025. Radicado. 25000232700020019047917. CP. Nubia Margoth Peña Garzón.

está pendiente de expedición y consulta pública, previo al cumplimiento de las órdenes del Consejo de Estado.

Epílogo

Los Actos Legislativos 1 de 2023 y 1 de 2025 representan un importante punto de partida para la comprensión de la actual política de ordenamiento territorial. A través de ellos se reconoció en la Constitución, por un lado, al campesinado como sujeto de derechos con una relación especial con la tierra y, por otro, la protección de la producción de alimentos como fundamento de la soberanía alimentaria. Estos mandatos fueron concebidos para orientar la acción estatal en favor del desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

Sin embargo, a partir de estos actos se observa la expedición de un conjunto de normas —leyes, decretos, resoluciones y circulares— que han configurado un esquema de ordenamiento territorial centralizado. Este modelo limita la autonomía de las entidades territoriales, introduce restricciones significativas a la propiedad privada y genera incertidumbre sobre la seguridad jurídica de propietarios y comunidades.

En particular, la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) impuso una jerarquización rígida de determinantes territoriales que limita la capacidad de los municipios para definir su modelo de desarrollo y otorga a entidades del Gobierno Nacional competencias inconstitucionales en materia de ordenamiento territorial.

La creación de figuras como las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), sin un marco normativo claro y sin mecanismos efectivos de participación de las entidades territoriales, ha dejado en la incertidumbre su adecuada implementación y alcance.

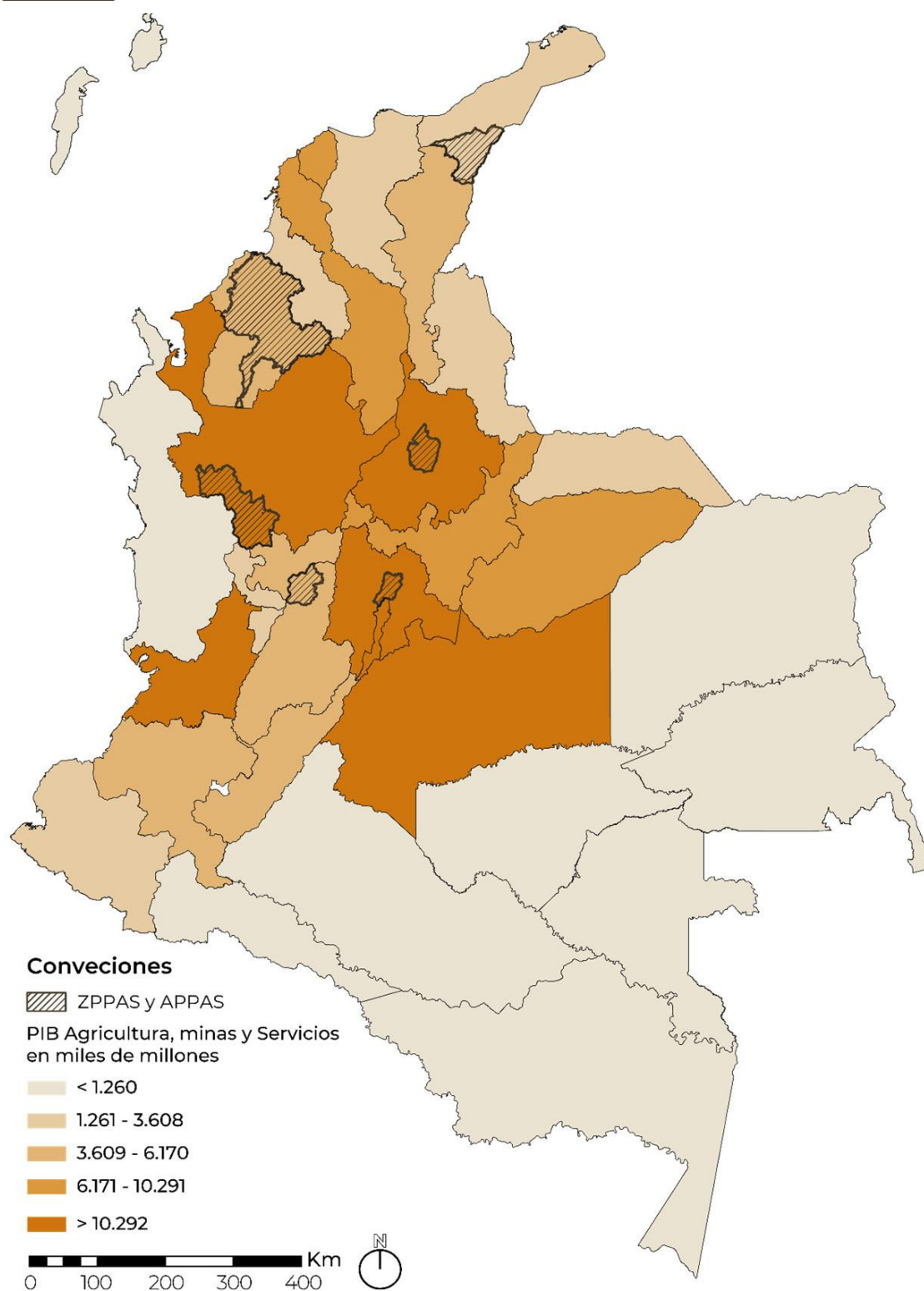
Esas y otras figuras, como los PDS de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), son ahora determinantes de segundo nivel del ordenamiento territorial, cuya declaración genera efectos jurídicos sobre el uso del suelo en detrimento del ejercicio autónomo de competencias locales y otros principios constitucionales como los derechos a la libertad empresarial y a la propiedad privada. Además, el uso de actos administrativos, como resoluciones ministeriales o documentos metodológicos, para regular el ordenamiento territorial desconoce el principio de reserva de ley orgánica.

La Constitución establece que cualquier norma que modifique el uso del suelo y afecte competencias municipales debe tramitarse a través del Congreso, con el fin de evitar decisiones unilaterales del Ejecutivo en una

materia que requiere de particular deliberación democrática y control institucional. No obstante, el análisis muestra cómo la regulación de las APPA y ZPPA se ha administrado mediante resoluciones y documentos metodológicos sin legitimidad, que representan una vulneración al principio de legalidad y al debido proceso.

Estas regulaciones impactan el núcleo esencial del derecho fundamental a la propiedad privada y la libertad económica. La prohibición absoluta de actividades económicas como la minería, el comercio y la industria en las APPA limita de manera directa la potestad de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo y configura una interferencia estatal desproporcionada frente a posibles aprovechamientos legítimos, sostenibles y compatibles con el interés general. Además, las restricciones impuestas sin una compensación adecuada, ni una concertación previa con las comunidades vulneran el *ius utendi*, entendido como la facultad del propietario de aprovechar su bien conforme a las normas legales e intereses legítimos.

Mapa 4. PIB Departamental y superposición con APPA/ZPPA

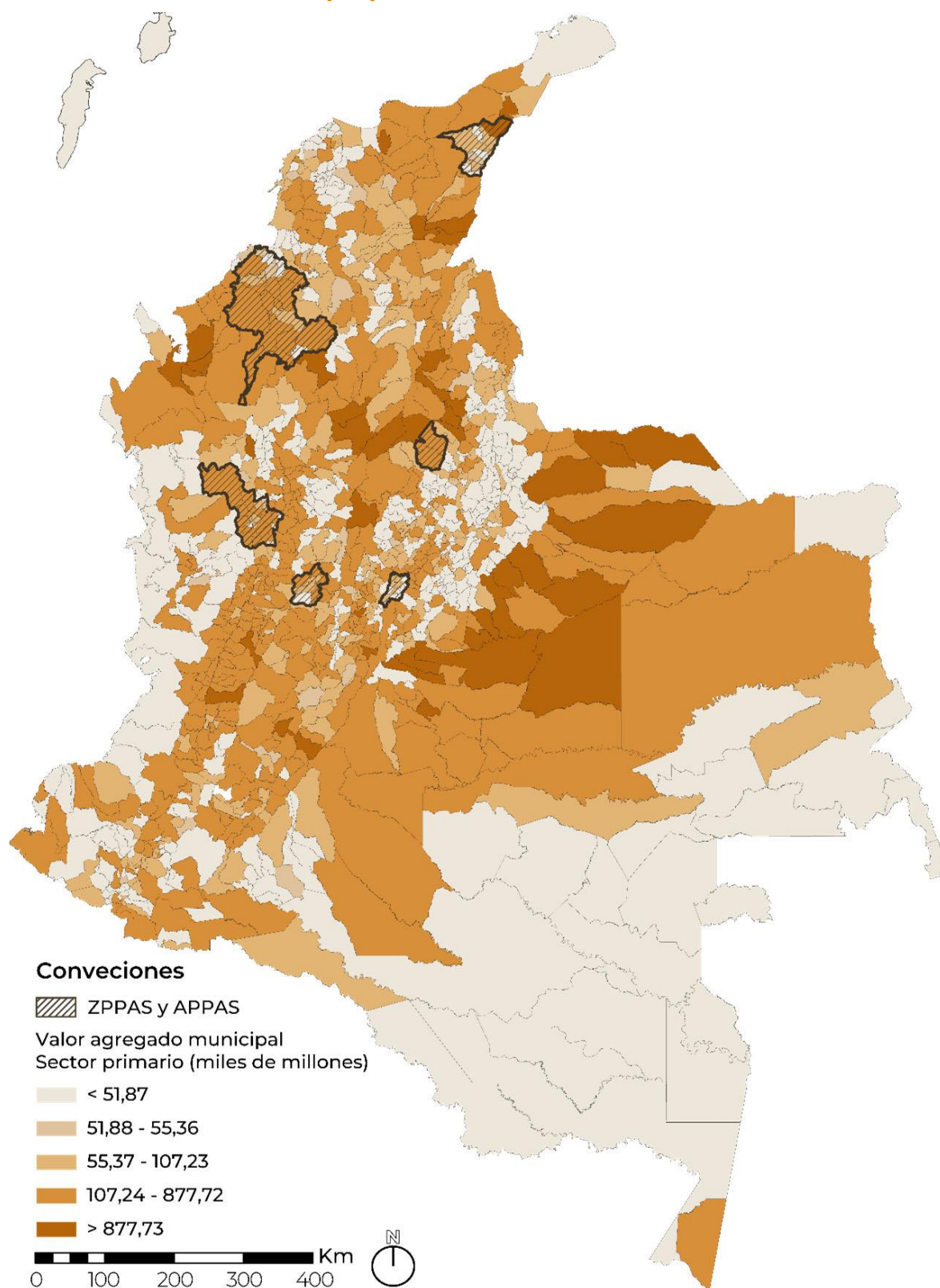


Fuente: Elaboración de ProBogotá Región a partir de información del Ministerio de Agricultura, la UPRA y DANE, 2025.

Este mapa permite identificar la relación entre los departamentos con mayor aporte al PIB de los sectores agrícolas, mineros y de servicios y las zonas propuestas como APPA y ZPPA. La superposición revela que muchas de las áreas delimitadas por el Gobierno nacional coinciden con territorios que ya concentran una parte sustancial del dinamismo productivo del país. En consecuencia, las restricciones impuestas por estas figuras podrían afectar la continuidad y expansión de actividades diferentes a las previstas en su declaratoria.

Limitar o prohibir el desarrollo de sectores industriales, comerciales y mineros en estas zonas no solo reduce el potencial de generación de ingresos, empleo e impuestos, sino que también restringe las oportunidades de diversificación productiva y el aprovechamiento de la capacidad laboral local en los entornos rurales.

Mapa 5. Valor agregado municipal del sector primario y superposición con APPA/ZPPA



Fuente: Elaboración de ProBogotá Región a partir de información del Ministerio de Agricultura, la UPRA y DANE, 2025.

Este mapa permite identificar el aporte municipal al valor agregado del sector primario (agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y minería) y su coincidencia geográfica con las APPA y ZPPA. La información evidencia que muchas de estas figuras se superponen con municipios en los que el sector primario ya tiene un peso significativo en la economía local. Esto sugiere que las medidas no se dirigen a territorios marginales o improductivos, sino a regiones con una vocación productiva consolidada. Por tanto, la creación de nuevas restricciones puede resultar innecesaria para fomentar la producción agroalimentaria y, al mismo tiempo, contraproducente si limita el desarrollo de actividades legales como la minería, que contribuyen al crecimiento económico y la generación de energía.

Otro aspecto crítico es la falta de participación democrática en la toma de decisiones. Figuras como los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) o las reservas temporales de recursos naturales creadas por el Decreto 044 de 2024 se han definido sin estudios técnicos suficientes, sin consulta ciudadana y sin un debate legislativo. El resultado es un modelo en el que los actos administrativos sustituyen la ley, los ministerios sustituyen a los concejos municipales y la centralización sustituye la descentralización.

A su vez, el Decreto 033 de 2025, que modificó el régimen de adquisición de predios rurales, instauró un procedimiento híbrido que otorga a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) un derecho preferente de adquisición. En virtud de esta norma, los particulares en municipios priorizados para la reforma agraria deben informar a la ANT cualquier negocio jurídico de compraventa o promesa de venta de predios rurales superiores a dos Unidades Agrícolas Familiares (UAF). Ello habilita al Estado para ejercer de manera preferente la adquisición, imponiendo cargas y restricciones que, en ausencia de una ley formal, exceden la potestad reglamentaria y afectan la libertad contractual.

De esta forma, el paquete normativo analizado muestra que la regulación del ordenamiento territorial en Colombia ha avanzado hacia una centralización que vulnera la autonomía territorial, la seguridad jurídica y la participación democrática. A ello se suma la instauración de un sistema de planificación territorial, con criterios, actores y objetivos que operan “al margen” de los instrumentos municipales y del marco institucional preexistente.

Persistir en esta agenda regulatoria, como lo muestran los proyectos normativos actualmente en curso —nuevas APPA y ZPPA, lineamientos para

la Sabana de Bogotá, y otros decretos en materia agraria—, agravaría los riesgos identificados y profundizaría el desconocimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

De no corregirse este rumbo, el país se encaminaría hacia un ordenamiento territorial impuesto por el gobierno central, con altos costos para la democracia local, el desarrollo económico y la confianza en el Estado de derecho. La garantía de los derechos campesinos y de la seguridad alimentaria no puede alcanzarse mediante la supresión de la autonomía territorial, la libertad económica o la seguridad jurídica, sino a través de un equilibrio que integre todas las dimensiones de la Constitución de 1991.

El enfoque actual, lejos de fortalecer el mercado de tierras o promover incentivos productivos, tiende a reproducir estructuras ineficientes y a consolidar enclaves en los que el Estado reemplaza a la sociedad civil como único agente del desarrollo rural. Esta dinámica desincentiva la iniciativa privada, restringe la libre competencia y debilita la gobernanza territorial.

Para corregir estas deficiencias, es necesario que cualquier regulación sobre el uso del suelo garantice una deliberación legislativa adecuada y la participación efectiva de los actores involucrados. Así mismo, es necesario fortalecer los mecanismos de concertación con los entes territoriales y establecer criterios de sostenibilidad fiscal y transparencia en la implementación de estas políticas. Sólo así se podrá garantizar un modelo de ordenamiento territorial que respete el Estado de derecho, equilibre el desarrollo sostenible y proteja los derechos de las comunidades y los propietarios en los territorios afectados.

Referencias

Asociación Colombiana de Minería. (2023, diciembre). Comunicado de prensa: “Aportes del sector minero”. <https://acmineria.com.co/blog/2023/12/13/comunicado-dic2023-aportes-sector/>

Asociación Colombiana de Minería. (2024, septiembre). Minería en cifras – 2024. <https://acmineria.com.co/blog/2024/09/06/mineria-cifras/>

Bohórquez Ramírez Romoleroux, C., & Francois, M. (2022, septiembre 3). Cauca: bomba de tiempo por disputas de indígenas, afros, campesinos e ingenios. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/cauca-tension-entre-indigenas-afros-campesinos-e-ingenios-699666>

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2022, agosto 4). Sentencia 25000-23-41-000-2013-02459-01. Consejero Ponente: Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2022/VentaniMinera.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia C-983. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67635>

Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia T-427. M.P. Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-427-98>

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-204. M.P. Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-204-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-491. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20029024>

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-615. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20034414>

Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-189. M.P. Rodrigo Escobar Gil. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20014596>

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-830. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20041488>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-438. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-438-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia T-090. M.P. José Fernando Reyes. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-090-23.htm>

Fundación para el Estado de Derecho. (2024, junio 20). Boletín sectorial minero-energético No. 8. https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_04985a7be0da4432a9878747f2a4e9ee.pdf

Hayek, Friedrich von, citado en: El ideal político del Estado de derecho. Guatemala, Universidad Francisco Marroquín (2011).

Instituto de Ciencia Política. (2025, mayo). Boletín de Seguimiento a la Economía. <https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2025/05/Boletin-N2.-Seguimiento-a-la-Economia-Colombiana-2025.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023, julio 25). Resolución 230 de 2023: Por la cual se declara la Protección para la Producción de Alimentos en el departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col221206.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023, diciembre 26). Resolución 507 de 2023: Por la cual se identifica una Zona de Protección para la Producción de Alimentos en la provincia de la Sabana del departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Zona%20de%20Protecci%C3%B3n%20para%20la%20Producci%C3%B3n%20de%20Alimentos%20en%20la%20provincia%20Sabana%20Centro%20del%20departamento%20%20de%20Cundinamarca.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024, diciembre 9). Resolución 352 de 2024: Por la cual se identifican las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos del corredor agropecuario Cordillera norte

occidental del departamento de Tolima.
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20No.%20000352%20de%202024.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024, diciembre 26). Resolución 377 de 2024: Por la cual se identifican las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20No.%20000377%20de%202024.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [UPRA]. (2024, junio 20). Resolución 161 del 20 de junio de 2024: Identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA).
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20000161%20de%202024.pdf>

Mora Aguilar, K. V. (2024, marzo 15). El CGN dice que Decreto 044 de 2024 genera incertidumbre para la actividad minera. La República.
<https://www.larepublica.co/economia/el-cgn-dice-que-decreto-044-de-2024-genera-incertidumbre-para-la-actividad-minera-3821879>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). Las Zonas de Reserva Campesina: Retos y experiencias significativas en su implementación.
<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/3106d226-c7da-4d9a-b0d5-9b70d6529765/content>

Procuraduría General de la Nación. (2024, marzo 6). Boletín 239 de 2024: Procuraduría pide al Consejo de Estado medida cautelar de suspensión sobre decreto para delimitación de reservas ambientales y de exclusión minera. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-pide-consejo-estado-medida-cautelar-suspension-sobre-decreto-delimitacion-reservas-ambientales.aspx>

Romero, J. (2024, agosto 29). Gobierno aceptó firmar un decreto para darle gusto a la minga indígena que presiona en Bogotá: podría afectar a los campesinos. Infobae.
<https://www.infobae.com/colombia/2024/08/28/gobierno-acepto-firmar-un-decreto-para-darle-gusto-a-la-minga-indigena-que-presiona-en-bogota-podria-afectar-a-los-campesinos/>

Vía Campesina. (s.f.) ¿Qué es la soberanía alimentaria? <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberanía-alimentaria/>



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

ProBogotá

Fundación para el progreso de la región



Fundación
para el Estado
de Derecho

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

info@icpcolombia.org / Cel. +57 313 431 20 95

Calle 70 #7A - 29 Bogotá, Colombia

www.icpcolombia.org