

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

**Agosto
2025**



Reformas sobre el ordenamiento y uso 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 de la Fundación para el Estado de Derecho
Investigadores asociados de la Fundación para el Estado de Derecho

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/>

Agosto 2025

Bogotá, Colombia

Contenido

Presentación	9
Introducción	11
1. Análisis de los instrumentos de ordenamiento territorial centralizado y comunitario	15
1.1. El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023: Plan Nacional de Desarrollo y su aplicación a través de resoluciones que declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA)	15
1.1.1. Las resoluciones 230 y 507 de 2023, y 161, 352 y 377 de 2024 amenazan el principio de legalidad y buen gobierno: vulneraciones al principio de reserva de ley orgánica y el principio de autonomía territorial	23
1.1.2. Las declaratorias de APPA y ZPPA vulneran el principio de democracia participativa y representativa	26
1.1.3. La declaratoria de las ZPPA y APPA pueden generar vulneraciones al principio de los derechos humanos y las libertades individuales	29
Conclusión.....	30
1.2. Decreto Ley 1094 de 2024: Autoridad Territorial Económica	31
y Ambiental (ATEA)	31
1.2.1. El Decreto Ley 1094 de 2024 vulnera el principio de gobierno constitucional.....	32
1.2.2. El Decreto Ley 1094 de 2024 es contrario al principio de legalidad ..	34
1.2.3. El Decreto Ley 2094 de 2024 es incompatible con el principio de sostenibilidad fiscal y políticas a largo plazo.....	35
Conclusión.....	36
1.3. Decreto 780 de 2024 - Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM)	37
1.3.1. El Decreto 780 de 2024 vulnera el principio de legalidad	37
1.3.2. El Decreto 780 de 2024 es contrario al principio de buen gobierno y transparencia	39
Conclusión.....	40
1.4. Decreto 044 de 2024: Reservas de Recursos Naturales.....	41
de Carácter Temporal.....	41

1.4.1. El Decreto 044 de 2024 vulnera el principio de legalidad y buen gobierno	41
1.4.2. El Decreto 044 de 2024 vulnera el principio de democracia participativa.....	43
1.4.3. El Decreto 044 de 2024 afecta la estabilidad macroeconómica del Estado	44
Conclusión.....	46
1.5. Decreto 1147 de 2024: Zonas de Reserva Campesina (ZRC)	46
1.5.1. El Decreto 1147 de 2024 impacta a la libre competencia y otros derechos individuales	49
1.5.2. El Decreto 1147 de 2024 afecta la descentralización y la autonomía territorial	49
1.5.3. Seguimiento y control en la implementación del Decreto 1147	50
Conclusión.....	51
Epílogo.....	52
Referencias	58

Índice de tablas

Tabla 1.	Sustento Normativo de Determinantes de Uso del Suelo.....	20
-----------------	---	----

Índice de figuras

Figura 1. Proceso Metodológico General para la identificación de áreas.....24

Índice de mapas

Mapa 1. Instrumentos de planificación del ordenamiento territorial centralizada y comunitaria.....	12
Mapa 2. Áreas y Zonas de Protección para la Producción de Alimentos Colombia: adoptadas y en consulta	19
Mapa 3. Determinantes ambientales en el departamento de La Guajira	28
Mapa 4. PIB Departamental y superposición con APPA/ZPPA.....	53
Mapa 5. Valor agregado municipal del sector primario	55

Índice de abreviaturas

ANT	Agencia Nacional de Tierras
APPA	Área de Protección para la Producción de Alimentos
ATEA	Autoridad Territorial Económica y Ambiental
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
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 (2001), el ideal del Estado de Derecho no radica en un gobierno omnipotente, sino en uno restringido por normas que salvaguardan la libertad individual.

Para asegurar su vigencia, es necesario garantizar la libertad, la democracia, la separación de poderes, la autonomía territorial y por sectores, el principio de legalidad, los derechos civiles, la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de asociación, la transparencia y el buen gobierno, las libertades económicas, y el respeto de los derechos de propiedad (Fundación para el Estado de Derecho, s.f.).

La situación del Estado de Derecho en Colombia es preocupante. 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**, lo que genera serias preocupaciones sobre el deterioro de sus instituciones y el debilitamiento de garantías esenciales como la separación de poderes, la seguridad jurídica y la independencia judicial.

El Gobierno nacional ha promovido una serie de reformas constitucionales, legislativas y regulatorias en materia de ordenamiento territorial que han debilitado el Estado de Derecho, pues afectan derechos y principios fundamentales como la autonomía de las entidades territoriales, la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad y la propiedad privada. El Gobierno ha tenido como prioridad la intervención sobre la propiedad rural, al promover un modelo de planificación centralizada que perjudica el desarrollo del campo colombiano y desincentiva la inversión.

La condición del campesino como sujeto de especial protección y el concepto de soberanía alimentaria¹ -no reconocido por la FAO- introducidos en nuestro ordenamiento constitucional a través de los Actos Legislativos 01 de

¹ Vía Campesina. ¿Qué es la soberanía alimentaria?: “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 dismantlar 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”. <https://via campesina.org/es/que-es-la-soberanía-alimentaria/>

2023 y 2025, asimilan su relación con el ordenamiento territorial y la tenencia de la tierra a la de las comunidades étnicas y crean un conflicto con las competencias municipales. 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) forman parte de las disposiciones impulsadas por el Gobierno para regular la propiedad rural y planificar de manera centralizada el uso del suelo en el país.

Sin embargo, lejos de fortalecer las capacidades locales, estas figuras imponen restricciones centralizadas que debilitan la autonomía de los municipios, generan incertidumbre jurídica y profundizan el deterioro del Estado de Derecho, al concentrar decisiones estratégicas en el nivel central sin las competencias, los mecanismos adecuados de participación y control democrático.

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 este paquete de normas, de distinta jerarquía y naturaleza, que genera conflictos de competencia entre el Gobierno nacional, las autoridades locales y las comunidades étnicas, y afecta 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 fundamentales, 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 la movilidad social.

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

Introducción

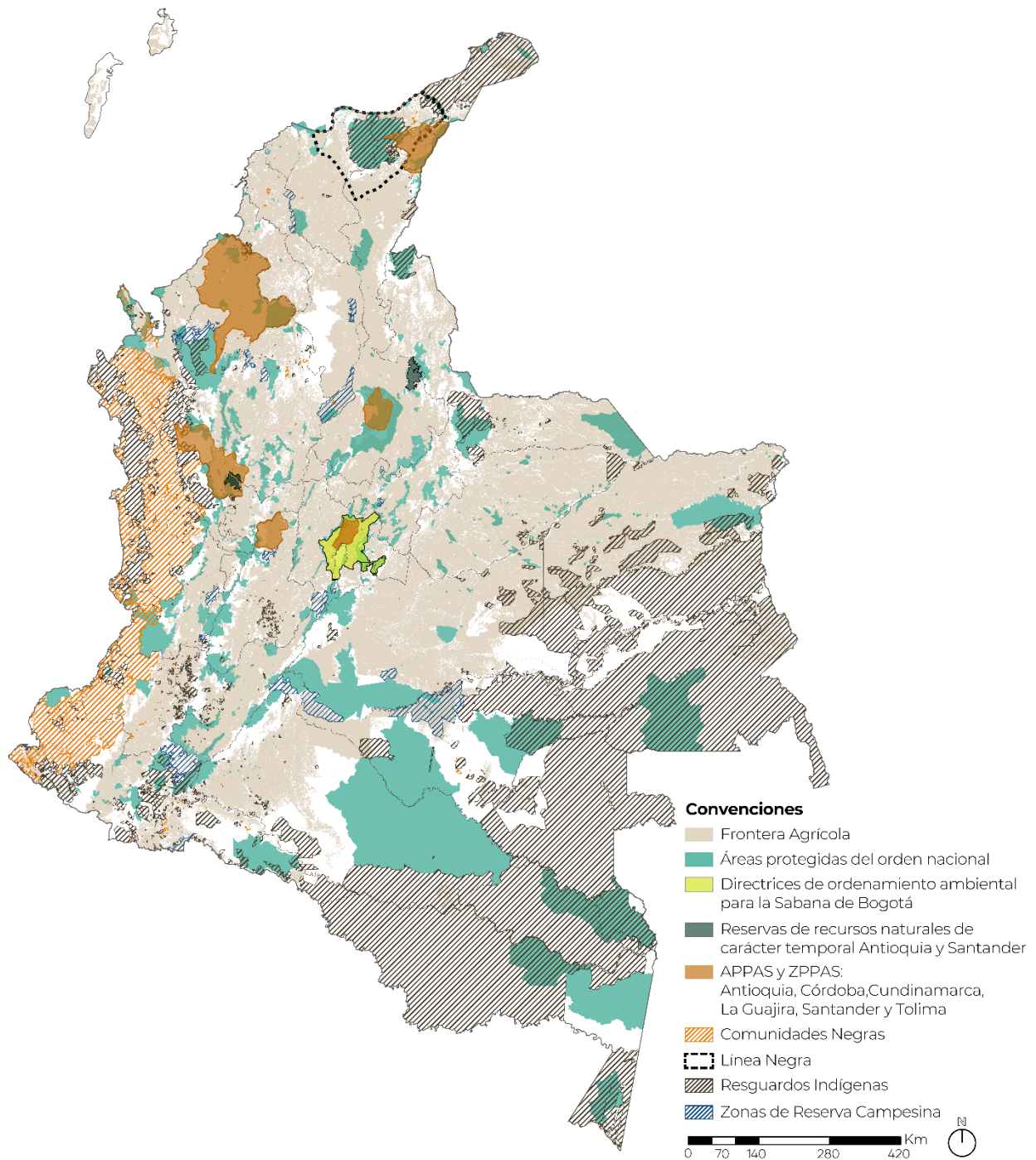
A través de una serie de reformas constitucionales, legales, decretos y resoluciones administrativas, el Gobierno nacional ha modificado la regulación del ordenamiento territorial en Colombia y, con ello, ha establecido nuevos criterios, categorías y procedimientos que inciden en principios tan importantes como la distribución de competencias entre niveles de gobierno, la autonomía de las entidades territoriales, la propiedad privada y la seguridad jurídica.

La implementación de normas como los **Actos Legislativos 01 de 2023, 01 de 2025**, la **Ley 2294 de 2024** (Plan Nacional de Desarrollo y la figura de las APPA), el **Decreto Ley 1094 de 2024** (Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA), 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), ha impuesto restricciones centralizadas que debilitan la autonomía municipal, el libre desarrollo de la personalidad, incrementan los costos de transacción y generan altos niveles de inseguridad jurídica.

Estas normas muestran una tendencia creciente hacia la injerencia en las decisiones de las entidades territoriales, mediante la imposición de restricciones al uso del suelo que no prevén mecanismos adecuados de concertación y coordinación con los entes territoriales ni con las comunidades potencialmente afectadas.

A continuación, hemos recogido cartográficamente las áreas de suelo que se encuentran bajo algún instrumento de ordenamiento adoptado por el Gobierno nacional (véase Mapa 1), al sumar el área 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 evidencia la magnitud del área del territorio nacional que se encuentra sujeta a figuras de ordenamiento definidas desde el nivel central. Esta concentración normativa limita el margen de acción de autoridades locales como gobernadores, alcaldes, concejos municipales y asambleas departamentales para decidir sobre el uso del suelo en sus respectivas jurisdicciones.

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** y la **Ley 388 de 1997**, estas políticas imponen un modelo territorial desde el Gobierno nacional que puede afectar 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 de 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 planeación central, modelo en el cual los usos de los terrenos son fijados desde el Gobierno nacional, por desconocer a las autoridades municipales e incluso, a la iniciativa privada. Cuando los Ministerios ordenan cual es la destinación del suelo, se impone la actividad que se debe realizar y en caso de no hacerlo, los predios son susceptibles de extinción del dominio agrario por parte de la Agencia Nacional de Tierras quién los destinará a nutrir el 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 de propiedad privada, a la dignidad humana, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad jurídica y a la autonomía territorial.

Se trata de promover un marco normativo claro que opere a través de mecanismos descentralizados, autónomos y sustentados en procesos de participación ciudadana. Así mismo 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 ha modificado el ordenamiento territorial.
2. Análisis de cada instrumento: 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 garantizando el principio de legalidad, el derecho fundamental a la propiedad privada y su aprovechamiento productivo, la autonomía de las entidades territoriales y la concertación efectiva entre diferentes niveles de gobierno.

El paquete normativo

La elección de este conjunto de normas 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, aunque se trata de instrumentos normativos individuales y de temáticas diversas, todas se enmarcan dentro de una agenda gubernamental que apela a la protección de los recursos naturales, a la garantía de derechos como la soberanía alimentaria y a la protección de los campesinos. No obstante, dicha agenda también conlleva una redefinición del régimen aplicable al uso del suelo y los derechos de propiedad privada, al establecer nuevas restricciones y recentralizar competencias que actualmente corresponden a los entes territoriales.

En este contexto, el análisis se centra en las siguientes disposiciones:

- ♦ **Ley 2294 de 2024:** Plan Nacional de Desarrollo.

- ♦ **Resoluciones 161 de 2024 (APPA); Resolución 230 de 2023, Resolución 507 de 2023, Resolución 377 de 2024 y Resolución 352 de 2024 (ZPPA).**
- ♦ **Decreto Ley 1094 de 2024:** Áreas de Trabajo Especial para la Agricultura (ATEA).
- ♦ **Decreto 780 de 2024:** Territorios Especiales de Conservación y Aprovechamiento Múltiple (TECAM).
- ♦ **Decreto 044 de 2024:** Reservas de recursos naturales de carácter temporal.
- ♦ **Decreto 1147 de 2024:** Zonas de Reserva Campesina.

A continuación, se analizan los riesgos que surgen de cada una de estas medidas y se exploran sus implicaciones para los principios y las instituciones del Estado de Derecho, así como sus posibles efectos sobre la regulación territorial, la sostenibilidad ambiental y los derechos de las comunidades rurales.

1. Análisis de los instrumentos de ordenamiento territorial centralizado y comunitario

1.1. El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023: Plan Nacional de Desarrollo y su aplicación a través de resoluciones que declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA)

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 (énfasis y negrillas propio):

- ♦ **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 **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 y es una visión parcial del territorio, que no integra adecuadamente las dinámicas sociales, económicas y urbanas que lo configuran, omiten el análisis de variables demográficas, de hábitat, de pobreza o de desarrollo local, lo cual conduce a una lectura fragmentada del territorio 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 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.

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 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. Limitación que impide anticipar los impactos reales de las restricciones propuestas sobre el bienestar de los habitantes.

La teoría de cambio implícita es lineal y monocausal: 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 sobre el 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 (art. 288 de la Constitución), clave en un estado constitucional de tradición 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).

Entonces, 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, y en que se desincentive la inversión y el desarrollo productivo de los territorios.

Por tanto, la rigidez al establecer las prioridades de la gestión territorial podría poner en riesgo el desarrollo de actividades productivas legítimas y afectar 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.

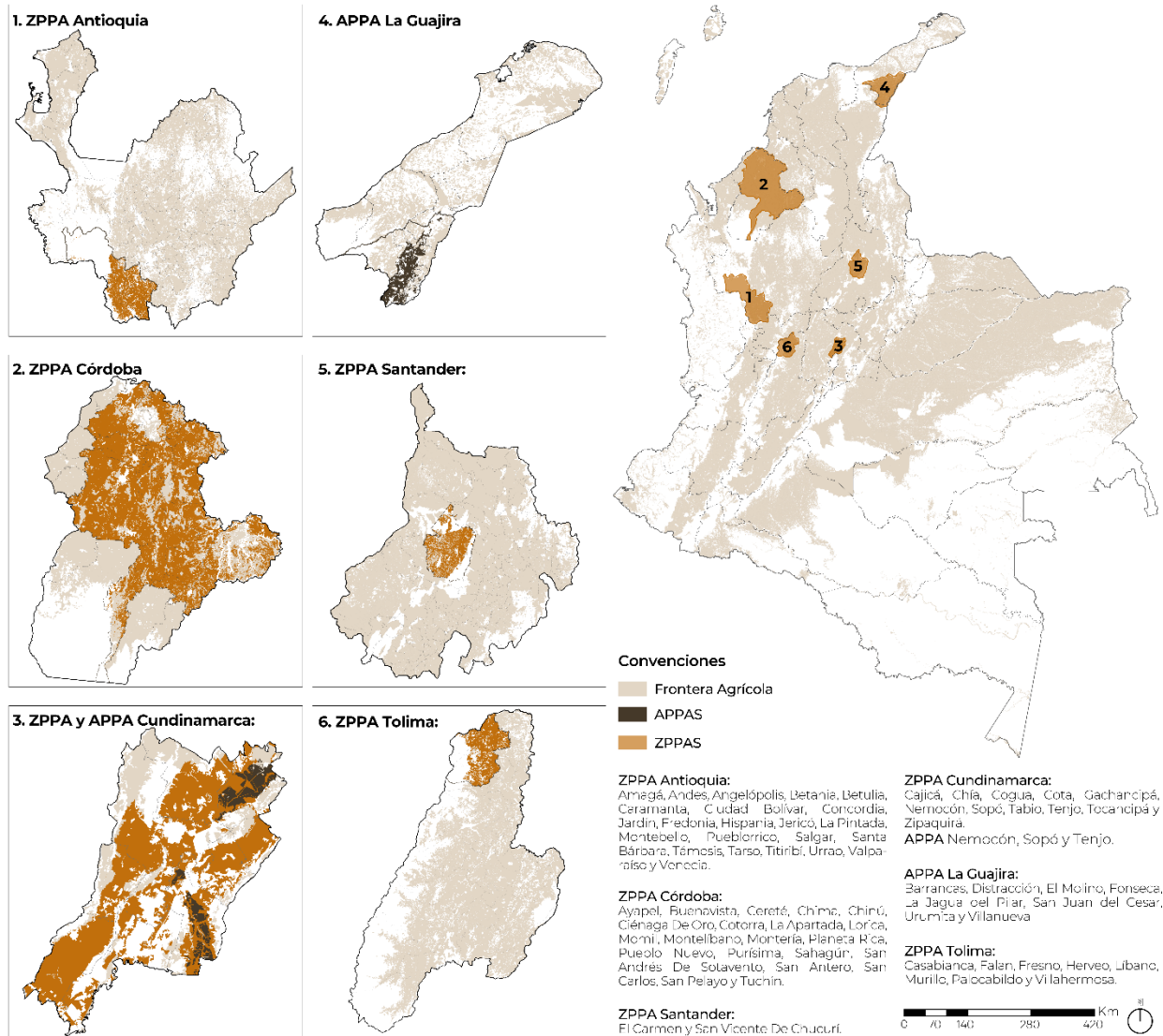
De este modo, aunque las APPA se presentan como un instrumento para garantizar la producción agroalimentaria, en la práctica introducen una forma de planificación centralizada que impone restricciones al uso del suelo y

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. Siendo 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 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 visualizar la extensión del territorio nacional que ha sido reservado exclusivamente para actividades agroalimentarias. La superposición de estas figuras evidencia 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 UPR, 2025.

Plantea el Gobierno nacional, que estas áreas se sustentan en el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria (arts. 64 y 65 de la Constitución), que pasan a ser considerados determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel dentro de la jerarquía normativa. Esto significa que prevalecen sobre otros intereses, salvo aquellos de primer nivel, como el medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, a diferencia de otras determinantes contempladas por el mismo artículo —relacionadas con el medio ambiente, el

patrimonio cultural, la infraestructura o los distritos—, las APPA no cuentan con 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 153 de 1969, 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 regulación ha generado incertidumbre sobre los criterios, los procedimientos y los alcances de la norma, puesto que estos han sido dejados a discreción del Gobierno, sin la posibilidad de intervención por parte de las entidades territoriales.

Los municipios y distritos deben incorporar las APPA en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en detrimento de su capacidad de decidir libremente sobre el uso del suelo en su jurisdicción. Por tanto, esta medida contraviene el principio de la autonomía como facultad básica de las entidades territoriales (**art. 287 de la Constitución**), pues entidades del nivel central, como el Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Ambiente, podrían objetar los POT de los municipios si estos no incorporan adecuadamente las APPA.

Igualmente, las restricciones de uso impuestas por la zonificación de las APPA podrían limitar el ejercicio pleno de los derechos de libre desarrollo de la personalidad y 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, aun 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.

Por otro lado, y en íntima conexión, están las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA)², 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 interinstitucional y social antes de la declaratoria formal de un área como APPA.

Estas entidades del gobierno introdujeron las ZPPA sin un sustento normativo explícito que lo permitiera. A diferencia de las APPA, que fueron creadas a través del **artículo 32 de la Ley 2294 de 2023** (PND), las ZPPA no cuentan con una disposición legislativa que las habilite formalmente.

Por otro lado, en contraste con lo que atañe a las APPA, el propio Ministerio³ ha indicado que las ZPPA no son determinantes del ordenamiento territorial y que su delimitación no implica obligaciones para los municipios y distritos. No obstante, 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 cuatro ZPPA en Colombia (así como una APPA en el departamento de La Guajira) y dos se encuentran en etapa de identificación (Cordobá y Santander) 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 nueve municipios, mediante la [Resolución 161 de 2024](#); se decidió declarar la APPA excluyendo el municipio de Hatonuevo.
- ♦ **Sabana Centro - Cundinamarca** ([Resolución 507 de 2023](#)): cubre 11 municipios.
- ♦ **Suroeste Antioqueño** ([Resolución 377 de 2024](#)): cubre 23 municipios.
- ♦ **Cordillera Norte Occidental - Tolima** ([Resolución 352 de 2024](#)): cubre 8 municipios.

² Ver Resolución 230 de 2023, Resolución 507 de 2023, Resolución 377 de 2024 y Resolución 352 de 2024.

³ 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%BAblica.aspx>.

Las zonas en etapa de identificación son:

- ♦ **Córdoba:** estudia la ZPPA en veintidós municipios.
- ♦ **Santander:** estudia la ZPPA en dos municipios.

No obstante, el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) han expedido estas resoluciones sin una competencia legal expresa para definir este tipo de zonificaciones. Es entonces necesario hacer 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 y las comunidades 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 la delimitación de las determinantes territoriales. En ninguna parte se menciona al Ministerio de Agricultura ni a la UPRA, lo que sugiere que estas entidades han asumido competencias que no les han sido otorgadas por la ley⁴.

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 afecta directamente el principio de legalidad y buen gobierno, en los términos propuestos a continuación.

⁴ **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).

1.1.1. Las resoluciones 230 y 507 de 2023, y 161, 352 y 377 de 2024 amenazan el principio de legalidad y buen gobierno: vulneraciones al principio de reserva de ley orgánica y el principio de autonomía territorial

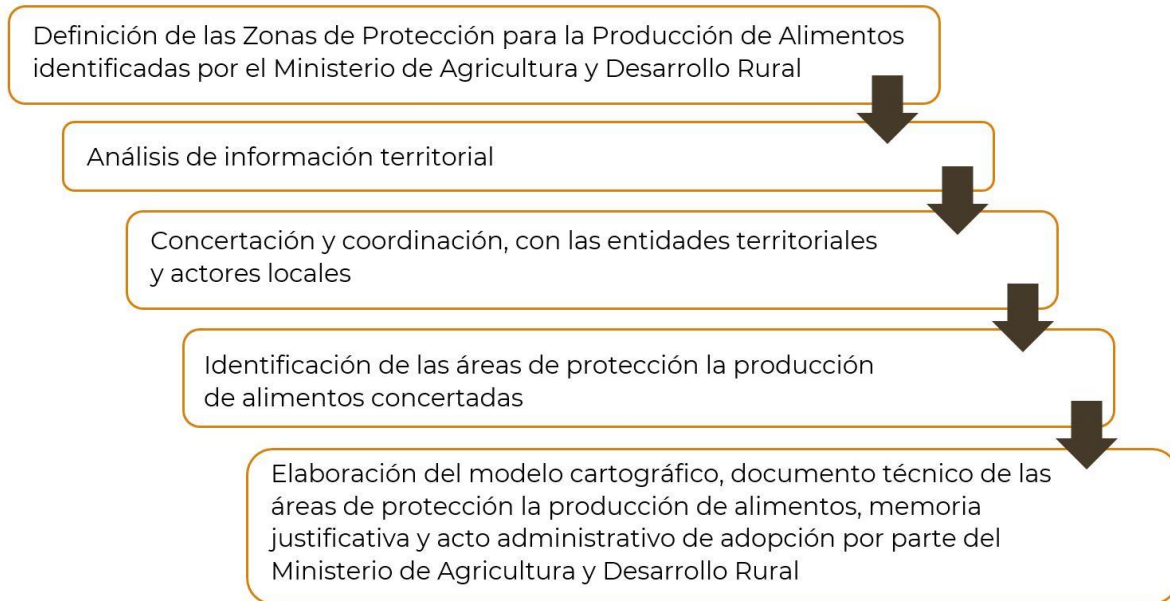
El principio de legalidad establece que las actuaciones de la Administración Pública deben estar plenamente sometidas a la ley. La Constitución, en su artículo 288, ordena que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales sea desarrollada mediante una ley orgánica, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Por tanto, cualquier determinante de ordenamiento territorial que vacíe las competencias de las entidades territoriales debe ser desarrollado a través de una ley orgánica y, por esto, no puede adoptarse mediante una norma ordinaria ni mucho menos por medio de un acto administrativo.

Así mismo, como se verá más adelante, 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, además, debe cumplir con garantías institucionales que protejan la estabilidad, la transparencia y la participación democrática en la toma de decisiones. Estas exigencias refuerzan la obligatoriedad del trámite de ley orgánica como una garantía para que las competencias municipales sean respetadas y para que las decisiones sobre el territorio se adopten bajo procedimientos claros y democráticos.

En el caso que nos concierne, el proceso para la creación de las APPA y ZPPA fue regulado en las cinco 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 participación ciudadana, 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 APPA, en la siguiente figura⁵:

Figura 1. Proceso Metodológico General para la identificación de áreas



Fuente: UPRA, s.f.

Como se mencionó anteriormente, a pesar de que el Ministerio de Agricultura ha señalado que esta delimitación no tiene efectos jurídicos, la declaratoria sí produce consecuencias jurídicas que pueden menoscabar la autonomía de las entidades territoriales.

Por ejemplo, el **artículo 3 de la Resolución 230 de 2023** dice 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 ellas**⁶. 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 departamentales en 8 de esos 9

⁵ 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

⁶ 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.

municipios⁷. 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 dentro de ellas.

Estas limitaciones constituyen una transgresión del principio de reserva de ley, pues regulan aspectos que inciden sustancialmente sobre la autonomía municipal sin contar con el respaldo de una ley orgánica, como lo exige el **artículo 151 de la Constitución**. Al establecer prohibiciones absolutas sobre actividades económicas y productivas, 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**.

Al respecto, cabe recordar que, en el marco de la autonomía territorial garantizada por la Constitución, la facultad para definir el uso del suelo es una de las competencias más importantes de los municipios. En este sentido, la Corte Constitucional, en la **Sentencia C-189 de 2019**, 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 determinantes 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.

La jurisprudencia constitucional también ha ratificado que la regulación del ordenamiento territorial, en especial aquella que impone restricciones a la autonomía municipal, debe tramitarse mediante leyes orgánicas. En particular, la **Sentencia C-273 de 2016** considera la importancia de este requisito como una garantía para la estabilidad y transparencia en la toma de decisiones en el Congreso.

La omisión de este trámite y su sustitución por decisiones administrativas pueden afectar gravemente la seguridad jurídica, pues los actos del Ejecutivo, al carecer del mismo grado de estabilidad y previsibilidad que las leyes orgánicas, exponen tanto a los ciudadanos como a las autoridades locales a cambios normativos discrecionales, lo que podría poner en riesgo la viabilidad del desarrollo territorial y desalentar inversiones y proyectos comunitarios.

⁷ 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.

Por tanto, la determinación de los usos del suelo debe ser un proceso descentralizado basado en la protección de los derechos de propiedad privada, incluyendo el uso, el goce y la disposición de esta, 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 los propietarios, y el Ejecutivo no puede imponer restricciones unilaterales que afecten el núcleo esencial de la autonomía territorial ni el derecho a la propiedad.

1.1.2. Las declaratorias de APPA y ZPPA vulneran el principio de democracia participativa y representativa

Para las decisiones sobre uso del suelo la Constitución Política planteó 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.

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 este 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, consulta y deliberación pública, especialmente en asuntos que afectan directamente a las comunidades locales y la autonomía territorial.

Sin embargo, el derecho fundamental a la participación democrática es abiertamente desconocido en la declaratoria de las ZPPA y APPA, al no darles oportunidad a los habitantes del territorio (directamente o través de sus representantes locales) de expresar 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 sobre 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 fueron insuficientes

para garantizar que los gobiernos locales y la comunidad ejercieran influencia real sobre el proyecto.

De acuerdo con el documento metodológico de la UPR de la **resolución 161 de 2024**⁸, 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 socialización y difusión, sin una incidencia real. Las Entidades Territoriales actuaron como canales de comunicación (difusión) y coordinadores logísticos, pero no como agentes decisores. 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 UPR 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 APPA⁹. En este sentido, a la comunidad no se le garantizó un mecanismo efectivo para hacer valer sus intereses. Los actores directamente afectados fueron informados, pero no se les permitió participar de manera efectiva en la declaratoria de este instrumento, lo que los convirtió en un receptor pasivo de las decisiones tomadas por entidades nacionales.

El procedimiento creado por la UPR no prevé ningún mecanismo eficaz de participación para la comunidad. 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 y consulta. Esta deficiencia era previsible, ya que, como se ha mencionado, no existe una ley que establezca criterios jurídicos y democráticos 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.

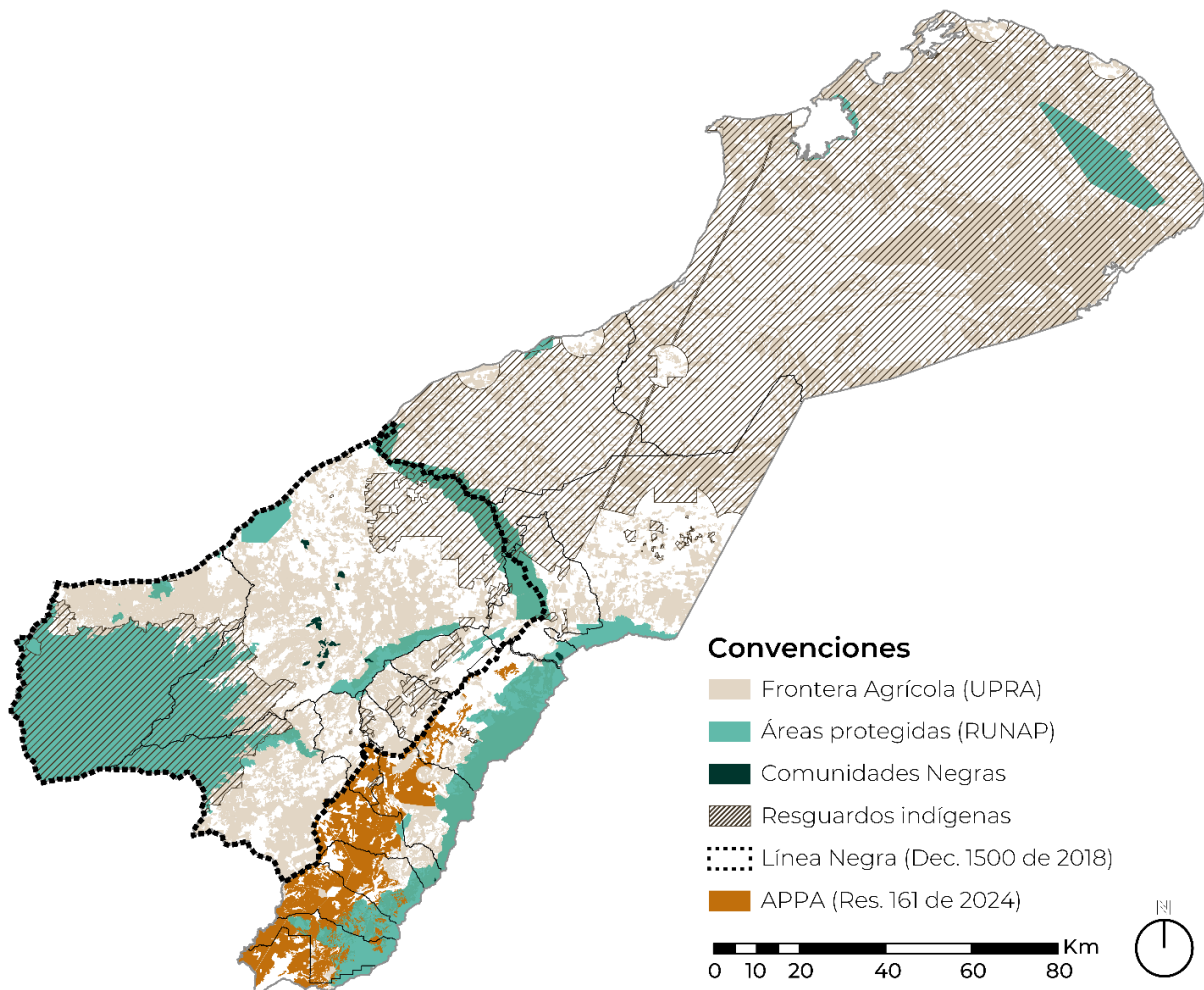
Por ejemplo, es claro que en la **Resolución 161 de 2024**, que declaró las APPA en La Guajira, el derecho fundamental de participación ciudadana y el de la autonomía territorial, garantizados por la Constitución (arts. 311, 313, 315 y 298), fueron pasados por alto, ya que las autoridades locales y la 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

⁸ Ibidem.

⁹ UPR “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. UPR.”. Tabla 60. Página, 170 y 171.

nacionales, en contravía de los principios de coordinación y concurrencia establecidos en la Constitución.

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 evidencia 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 legítimos en un departamento con altas necesidades sociales y económicas.

1.1.3. La declaratoria de las ZPPA y APPA pueden generar vulneraciones al principio de los derechos humanos y las libertades individuales

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 humano fundamental a la propiedad privada.

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 (art. 313.7) y el Congreso (art. 157), 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 municipal.

La búsqueda de objetivos como la seguridad alimentaria o la sostenibilidad no legitima automáticamente 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”*.¹⁰

Esta imposición de restricciones, sin el soporte legal y procedimental debido, vulnera el principio de legalidad que rige las actuaciones de la Administración. Por tanto, desconoce la posibilidad de aprovechar integralmente el contenido de los derechos de los propietarios. De esto se sigue que las resoluciones incumplen con las exigencias formales y sustantivas que el ordenamiento jurídico impone para limitar derechos fundamentales.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-189/06. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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. En este marco, 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.

Bajo esta perspectiva, las restricciones impuestas por el Estado 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 restringe 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 legalidad, el principio de buen gobierno, el principio de democracia participativa y representativa, los derechos humanos y el respeto a las libertades individuales. La regulación del ordenamiento territorial es una competencia que, conforme a la Constitución, debe ser desarrollada

mediante una ley orgánica que garantice los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad¹¹.

Sin embargo, en este caso, el Ministerio de Agricultura y la UPRA han pretendido sustituir la regulación legislativa mediante resoluciones, lo que constituye una vulneración del principio de legalidad. 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*).¹²

En consecuencia, esta reforma representa un retroceso en la autonomía de las entidades territoriales, la pluralidad política, la garantía de un ordenamiento territorial democrático y descentralizado, al desconocer el principio 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 determinaciones sobre el ordenamiento territorial se adopten mediante una ley orgánica que garantice la participación de los entes territoriales y la seguridad jurídica de los propietarios.

1.2. Decreto Ley 1094 de 2024: Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA)

El **Decreto Ley 1094 de 2024**, expedido el 28 de agosto, reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) como una entidad de derecho propio. Regula sus competencias en la gestión del territorio, los recursos naturales y la economía dentro de los territorios indígenas del Cauca, y establece mecanismos de coordinación con entidades estatales. Además, dispone que la interpretación y aplicación de sus disposiciones se harán bajo los principios del derecho propio indígena y el marco normativo nacional e internacional aplicable, incluyendo el **Convenio 169 de la OIT**.

El Decreto se basa en el **Mandato No. 01-0718 del CRIC** y, entre sus principales disposiciones, otorga a la ATEA facultades para la administración de tierras ocupadas ancestralmente sin necesidad de un proceso formal de titulación, establece un sistema económico propio basado en la autonomía indígena y prevé la financiación de sus actividades con recursos públicos.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-615 de 2002. Sentencia del 8 de agosto de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Reiterada en Sentencia C-830 de 2010. Sentencia del 20 de octubre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹² Entendido como la facultad del propietario de aprovechar su bien conforme a las normas legales.

También introduce el concepto de “*bloque jurídico intercultural*”, según el cual las normas indígenas expedidas en el marco de la ATEA formarán parte de un régimen normativo diferenciado dentro de los territorios bajo su jurisdicción.

Esta figura representa un precedente atípico en materia de reconocimiento a la autonomía indígena: es la primera experiencia institucional de este tipo con un nivel elevado de regulación, un alcance funcional amplio y un reconocimiento estatal expreso. Sin embargo, su implementación podría generar tensiones o resistencias en la medida en que marque una pauta para el desarrollo de esquemas similares en otros territorios indígenas, con implicaciones aún inciertas respecto a su viabilidad, su replicabilidad y sus efectos sobre el actual entramado institucional.

Los principales riesgos que se identifican son:

1.2.1. El Decreto Ley 1094 de 2024 vulnera el principio de gobierno constitucional

El principio de gobierno constitucional establece que el poder del Estado debe ejercerse dentro de los límites fijados por la Constitución, que es norma de normas y prevalece sobre cualquier disposición contraria (art. 4 de la Constitución). En un Estado de Derecho ninguna autoridad puede actuar por fuera del marco constitucional ni establecer normas que desconozcan su supremacía. Este principio garantiza que todas las decisiones gubernamentales y normativas se sometan a los procedimientos, controles y restricciones previstos en la Constitución. Además, evita la concentración arbitraria del poder y asegura la estabilidad del orden jurídico.

En Colombia, la Constitución de 1991 reconoce la existencia de la jurisdicción indígena en su **artículo 246**, que establece que las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su territorio conforme a sus normas y procedimientos, siempre que estos no sean contrarios a la Constitución y las leyes de la República. De este modo, aunque fortalecer la autonomía de los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios es legítimo, por expresa disposición constitucional, esta facultad debe ejercerse en armonía con la Constitución y la legislación nacional.

No obstante, el **literal H del artículo 2 del Decreto Ley 1094** introduce una cláusula de supremacía de la ley indígena en múltiples materias al establecer que las normas relacionadas con la protección, la preservación, el uso y el manejo de los espacios de vida, el territorio, las formas de economías propias, la propiedad intelectual, los derechos colectivos y derechos bioculturales “*prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad*”.

Esta disposición no configura un mero reconocimiento normativo del pluralismo jurídico, sino que, en términos prácticos, establece una jerarquía especial de las normas indígenas en materias que trascienden los criterios generales de autonomía otorgados a las entidades territoriales en el **artículo 287 de la Constitución**.

Según la disposición superior consagrada en la Constitución, las entidades territoriales (dentro de las cuales se incluyen los territorios indígenas) tienen autonomía para gestionar sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo que implica el derecho a:

- (i) Gobernarse por autoridades propias,
- (ii) Ejercer sus competencias,
- (iii) Administrar recursos y establecer tributos y
- (iv) Participar en las rentas nacionales.

Sin embargo, el Decreto excede estos parámetros al otorgar prevalencia a sus normas en ámbitos amplios, más allá del ejercicio de su autonomía constitucional, y sin establecer mecanismos de coordinación con la legislación nacional ni instancias de articulación con las autoridades estatales.

Este problema también se desprende de la creación del "*bloque jurídico intercultural de constitucionalidad*", que se presenta como una figura análoga al "*bloque de constitucionalidad*" previsto en el **artículo 93** de la Constitución. Sin embargo, mientras el bloque de constitucionalidad se limita a los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia y sometidos al control de la Corte Constitucional, el bloque jurídico intercultural parece otorgar a la normatividad indígena un estatus equivalente, como parámetro de constitucionalidad, a pesar de que no cumple el procedimiento establecido en la Constitución ni en la legislación vigente para tal fin.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la jurisdicción indígena no puede operar en un vacío normativo ni desconocer principios fundamentales del Estado unitario. En este sentido, la **Sentencia C-139 de 1996** estableció que, si bien las comunidades indígenas tienen derecho a ejercer su autonomía en la aplicación de su derecho propio, corresponde "*al legislador establecer directivas generales de coordinación entre los ordenamientos jurídicos indígenas y el nacional que, siempre dentro del respeto del principio de la diversidad étnica y cultural, armonicen de manera razonable la aplicación de éste con las disposiciones de la Carta*" (Sentencia C-139 de 1996).

Por ello, aunque el **Decreto Ley 1094** fortalece el reconocimiento de la autonomía indígena, su implementación requiere ajustes que aseguren su

compatibilidad con el marco constitucional. Es fundamental establecer mecanismos de coordinación con la legislación nacional para evitar conflictos normativos y garantizar que el pluralismo jurídico se desarrolle en equilibrio con la unidad del Estado y la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.

1.2.2. El Decreto Ley 1094 de 2024 es contrario al principio de legalidad

El principio de legalidad establece que toda actuación del Estado debe fundamentarse en normas claras, previamente establecidas y aplicadas de manera predecible, con el objetivo de evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos de los ciudadanos. Este principio está estrechamente vinculado a la seguridad jurídica, que exige que las reglas sean precisas, accesibles y estables en el tiempo, de modo que las personas puedan conocer con certeza sus derechos y obligaciones, así como prever las consecuencias jurídicas de sus actos.

El **artículo 3 del Decreto Ley 1094 de 2024** vulnera estos principios al ampliar la jurisdicción de la ATEA a *“las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente (...)”* por los pueblos indígenas, incluyendo aquellos *“donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios”*.

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 territoriales¹³.

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,

¹³ Carolina Bohórquez Ramírez Romoleroux & Michell Francois, «Cauca: bomba de tiempo por disputas de indígenas, afros, campesinos e ingenios», El Tiempo, 3 de septiembre de 2022, <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/cauca-tension-entre-indigenas-afros-campesinos-e-ingenios-699666>.

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).

De esta forma, el **Decreto Ley 1094 de 2024** establece un marco normativo ambiguo que dificulta la administración territorial y genera inseguridad jurídica. La falta de delimitación clara de mecanismos de rendición de cuentas y de protocolos de coordinación impide su implementación efectiva y abre la puerta a conflictos administrativos y territoriales. Para garantizar su constitucionalidad, cualquier reconocimiento de jurisdicción indígena debe cumplir con estándares de transparencia y con los procedimientos administrativos y jurídicos adecuados, así como asegurar la articulación efectiva con el Estado central y demás entidades territoriales.

1.2.3. 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. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el uso de recursos públicos en entidades territoriales debe ser vigilado por el Estado (Sentencia C-579 de 2013). En este sentido, el **artículo 7 del Decreto Ley 1094 de 2024** genera un problema al establecer que la ATEA será financiada con recursos públicos provenientes de contratos y convenios con el Gobierno nacional, a la vez que no define reglas claras sobre su sostenibilidad. La ausencia 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.

Conclusión

El **Decreto Ley 1094 de 2024** representa un avance en el reconocimiento de la autonomía indígena, al consolidar la ATEA como una entidad con competencias en la gestión del territorio y los recursos naturales dentro de los territorios indígenas del Cauca. Sin embargo, su diseño normativo presenta serios desafíos constitucionales, jurídicos y de sostenibilidad fiscal.

La prevalencia de la normatividad indígena establecida en el “*bloque jurídico intercultural de constitucionalidad*” contradice el principio de gobierno constitucional y excede los límites de la autonomía territorial, al no establecer mecanismos claros de coordinación con el ordenamiento jurídico nacional.

Por otro lado, la falta de precisión en la delimitación territorial y la ampliación de la jurisdicción de la ATEA producen inseguridad jurídica y riesgos de conflicto con terceros, en detrimento del principio de legalidad. Finalmente, la ausencia de un esquema presupuestal claro compromete la sostenibilidad fiscal del modelo y hace que su viabilidad a largo plazo sea incierta.

Si bien el Decreto Ley responde a la necesidad de fortalecer el pluralismo jurídico y el autogobierno indígena, su implementación requiere ajustes que aseguren su compatibilidad con la Constitución, establezcan mecanismos efectivos de coordinación y garanticen un marco financiero sostenible. En ese sentido, una reforma que clarifique sus alcances y asegure su armonización con el sistema jurídico colombiano es necesaria para evitar conflictos normativos y fortalecer la seguridad jurídica en los territorios indígenas.

1.3. 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.

1.3.1. El Decreto 780 de 2024 vulnera el principio de legalidad

El principio de legalidad en el Estado de Derecho garantiza que las normas sean claras, precisas y predecibles, de modo que se eviten interpretaciones arbitrarias que generen inseguridad jurídica. En un Estado regido por la ley, tanto los ciudadanos como las instituciones deben poder 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 discrecionales, 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.

El **Decreto 780 de 2024** tiene deficiencias en sus disposiciones que generan incertidumbre jurídica en su aplicación y podrían dar lugar a actuaciones discrecionales por parte de la administración pública.

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 consolidados 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 efectivos y suficientes 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, es claro que el 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.

En segundo lugar, el **Decreto 780 de 2024** permite la creación de TECAM en áreas que se superponen con reservas forestales. Según el **parágrafo 2 del artículo 2.14.27.3.4.** del Decreto, en estos casos, el Ministerio de Ambiente debe emitir un concepto sobre la viabilidad y 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 insuficiente para hacer evaluaciones ambientales rigurosas y fundamentadas, 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 una zona de reserva forestal, sin contemplar que, en situaciones particulares o en ecosistemas sensibles, podrían ser necesarios otros esquemas de administración. Igualmente, la implementación de estos esquemas quedaría siempre a cargo de los directivos 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 territorios están concebidos con una vocación productiva, más que de conservación. Por esto, será necesario asegurar la coordinación entre las comunidades y otras

entidades especializadas, coordinación cuya logística no está explicada con claridad en el Decreto.

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 podría imponer restricciones al uso del suelo o limitar determinadas actividades económicas dentro de estas áreas. Por tanto, los propietarios podrían enfrentar obstáculos para desarrollar determinados proyectos o actividades económicas o verse obligados a cumplir con nuevas regulaciones que no estaban previamente definidas, lo que podría afectar el pleno ejercicio de su derecho de propiedad.

De este modo, el **Decreto 780 de 2024** tiene vacíos normativos y contradicciones 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.

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

El principio de buen gobierno y transparencia exige que la administración pública tome decisiones de manera objetiva, fundamentada y accesible a la ciudadanía. Este principio garantiza 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. Esta omisión puede comprometer la equidad y adecuada toma de decisiones en el proceso de delimitación de tierras, 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.

Al respecto, el Decreto faculta a la ANT para reconocer los TECAM a partir de una serie de criterios, entre los que se encuentran: la predominancia de la

economía campesina, la contribución a la transformación de conflictos sociales, económicos y ambientales, y la priorización en zonas de ordenamiento social de la propiedad rural y reforma agraria.

Sin embargo, el Decreto no contempla aspectos que también son relevantes, como la evaluación ambiental para garantizar la sostenibilidad de los territorios, el impacto socioeconómico de esta decisión sobre las comunidades y actores rurales, y la compatibilidad de esta figura con otros instrumentos de ordenamiento territorial (como las ya mencionadas ZRC). La falta de estos parámetros técnicos debilita la transparencia en la toma de decisiones, pues no se asegura que la selección y aprobación de los TECAM se base en criterios verificables y permita la auditoría externa.

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.

En este sentido, 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.

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

El **Decreto 044 de 2024** establece nuevos criterios para identificar, delimitar y declarar reservas de recursos naturales de carácter temporal dentro de las cuales se prohíbe la concesión o autorización para la exploración y explotación minera para proteger el medio ambiente. Durante la vigencia de la declaratoria, no se podrán otorgar permisos o licencias ambientales hasta que exista certeza sobre la compatibilidad de las actividades mineras en esas áreas.

En el marco de este procedimiento, el Ministerio de Ambiente, las demás autoridades ambientales relevantes y las entidades del sector minero energético deberán realizar los estudios técnicos necesarios y los procesos de participación concurrentes sobre las áreas declaradas como reservas de recursos naturales de carácter temporal. La vigencia de estas reservas será de hasta 5 años, prorrogable por una única vez, según las necesidades de cada área. Además, las autoridades deberán concertar un cronograma de trabajo para el caso.

Si bien esta norma responde a una orden judicial del Consejo de Estado del año 2022¹⁴ que buscaba mejorar la coordinación entre los sectores minero y el ambiental, su implementación excede los límites constitucionales y vulnera principios del Estado de Derecho, el buen gobierno, la legalidad, la democracia participativa y la estabilidad macroeconómica,¹⁵ así como derechos fundamentales de los titulares de derechos mineros. Estos riesgos se explican en detalle a continuación.

1.4.1. El Decreto 044 de 2024 vulnera el principio de legalidad y buen gobierno

El **Decreto 044 de 2024** permite la declaración de reservas temporales sin estudios técnicos previos, lo que socava la transparencia, la proporcionalidad y la racionalidad en la toma de decisiones del Estado. Adicionalmente, debido a la falta de rigor técnico y científico que implica dicha posibilidad, el Decreto contradice el **artículo 34 de la Ley 685 de 2001** (Código de Minas), que establece que la exclusión de actividades mineras en determinadas áreas debe estar fundamentada en estudios técnicos, sociales y ambientales.

¹⁴ 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.

¹⁵ Fundación para el Estado de Derecho. Boletín Sectorial Minero Energético No 8. https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_04985a7be0da4432a9878747f2a4e9ee.pdf

El **Decreto 044** invierte este procedimiento, pues establece en su **artículo 4** que la investigación técnica se realizará después de declarar la reserva temporal. Este vacío debilita la capacidad del Estado de tomar decisiones fundadas sobre el uso del suelo, lo que afecta directamente la planificación territorial y genera incertidumbre para las comunidades y empresas que dependen del desarrollo minero en tales áreas.

Además, los principios de legalidad y seguridad jurídica se ven gravemente perjudicados puesto que (como ya se argumentó antes) el Congreso fue enfático al establecer en el Código de Minas que cualquier exclusión de actividades mineras debe estar sustentada en estudios técnicos, sociales y ambientales verificables, para garantizar decisiones basadas en criterios científicos objetivos. Sin embargo, el Decreto 044 desconoce estos principios al permitir la declaración de reservas temporales sin estudios previos, ya que pospone el análisis técnico a una fase posterior, como se dijo antes.

Así mismo, esta omisión vulnera el principio de legalidad, que exige que las decisiones de la administración estén debidamente motivadas y respaldadas por normativas preexistentes. En particular, la ausencia de criterios técnicos y científicos claros que se ajusten a la normativa existente genera un alto grado de discrecionalidad por parte del poder ejecutivo, lo que puede terminar en decisiones arbitrarias y en la falta de previsibilidad jurídica para inversionistas, mineros, trabajadores y las comunidades afectadas.

Tal imprevisibilidad puede, a su vez, generar múltiples litigios en contra de las entidades estatales, ya que los titulares de derechos mineros podrían alegar que el Estado está cambiando las reglas de juego de forma abrupta y repentina, sin una justificación técnica válida y contrario a las disposiciones del Código de Minas. Además, podrían argumentar que se les restringe su actividad económica sin compensación previa ni un procedimiento claro, lo que vulnera la confianza en las instituciones y pone en riesgo sus inversiones.

Por otro lado, conforme al Decreto 044, el Ministerio de Ambiente tendrá la competencia exclusiva para identificar, delimitar y declarar reservas temporales sin la participación o intervención de otras entidades territoriales, tales como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Esto vulnera el principio de buen gobierno, en tanto que se debilita la autonomía de las CAR y de los municipios, que son actores clave en la gestión del ordenamiento territorial y de los recursos naturales. Tal centralización de competencias genera tensiones entre los niveles nacional y local, además de erosionar los principios de coordinación y subsidiariedad consagrados en el **artículo 288 de la Constitución**.

Finalmente, es preciso resaltar que 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 y reserva de ley, principios fundamentales establecidos en la Constitución.¹⁶

1.4.2. 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 poder participar previamente, 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, minando 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 2014**, expresó que todas las personas están legitimadas 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.

¹⁶ 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>

1.4.3. 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 dólares** 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 hacia 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 billones**¹⁷ cinco veces el promedio histórico. En 2023, las exportaciones mineras sumaron **17.683 millones de dólares**, contribuyendo con el **2,4 %** del PIB nacional. Además, en municipios mineros, esta actividad representa hasta el **80 %** de la economía local, generando más de **209.000** empleos directos y **750.000** indirectos¹⁸ y con impactos positivos en otros sectores de infraestructura como el transporte, servicios, industria y comercio.

La relevancia del sector minero también se evidencia 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, compensando la alta dependencia de importaciones del sector industrial.

¹⁷ 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/>

¹⁸ Asociación Colombiana de Minería, “Aportes del sector minero” (diciembre de 2023) <https://acmineria.com.co/blog/2023/12/13/comunicado-dic2023-aportes-sector/>

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 social¹⁹, cifras que reflejan la búsqueda por armonizar dicha actividad económica con un modelo de desarrollo equilibrado.

En contraste, la economía colombiana 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, quienes han señalado que la creación de estas áreas de reserva afectaría no solo a los proyectos mineros, sino también a toda su cadena productiva, incluyendo sectores como la construcción, el saneamiento básico y la agricultura, que ahora dependerían de minerales importados.

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.²⁰ 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**, argumentando que genera un riesgo de parálisis en la exploración y explotación de minerales, con consecuencias negativas para la economía nacional.²¹

¹⁹ Asociación Colombiana de Minería, “Minería en cifras - 2024” (septiembre de 2024) <https://acmineria.com.co/blog/2024/09/06/mineria-cifras/>

²⁰ 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>

²¹ 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>

Conclusión

El **Decreto 044 de 2024**, a pesar de perseguir objetivos legítimos como la protección del medio ambiente, vulnera los principios de legalidad y 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, impactando negativamente a las comunidades y la economía locales.

Esta situación podría generar litigios en contra del Estado, así como tensiones entre los diferentes niveles del ejecutivo, con afectaciones directas a la estabilidad macroeconómica y la confianza en las instituciones. Siendo así, 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 fundamentales igualmente relevantes para garantizar así la estabilidad y confianza en las instituciones del país.

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

Desde su formulación en la **Ley 160 de 1994**, las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) eran consideradas un instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural encaminado a la asignación de títulos de propiedad. En septiembre de 2024 el Ministerio de Agricultura expidió el **Decreto 1147** del mismo año, que modifica la reglamentación de las ZRC establecida en el **Decreto 1777 de 1996**, con el objetivo de incorporar desarrollos legales y constitucionales recientes sobre el campesinado.

Entre estos, uno de los más relevantes fue el del **artículo 32 de la Ley 2294 de 2023** (Plan Nacional de Desarrollo), en virtud del cual las ZRC fueron establecidas como una determinante de ordenamiento territorial de segundo nivel. A partir de esta transformación, las ZRC adquieren vocación de definición del uso del suelo a través de sus planes de desarrollo sostenible construidos y esto implica un giro institucional significativo, pues se traslada la capacidad de definir los usos del suelo desde las entidades públicas hacia las organizaciones campesinas.

De este modo, el **Decreto 1147 de 2024** introduce modificaciones que amplían la capacidad de intervención del Gobierno nacional en la asignación y

uso del territorio, así como en la regulación de la propiedad rural. Por ejemplo, permite la constitución de ZRC dentro de Áreas de Reserva Forestal (**Ley 2 de 1959**), sin que exista un marco jurídico que defina con suficiencia los derechos de propiedad involucrados, lo que puede generar inseguridad jurídica y distorsiones en el mercado de tierras. Igualmente, 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.

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.

De acuerdo con el estudio conjunto realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) (2019), las ZRC enfrentan serias dificultades derivadas de la descoordinación interinstitucional, la ausencia de metas verificables, la débil ejecución de los planes de desarrollo sostenible y la falta de fuentes de financiamiento estables. Esta fragilidad institucional ha contribuido a generar incertidumbre normativa y operativa, con efectos tanto para la legitimidad del instrumento como sobre su capacidad para incidir en el ordenamiento del territorio rural.

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.

En lugar de insistir en un modelo centrado exclusivamente en la expansión de la intervención estatal, el diagnóstico ofrecido por la FAO y la ANT sugiere la necesidad de repensar el diseño institucional de las ZRC. Esto implica clarificar su articulación con otros instrumentos de ordenamiento territorial, fortalecer las capacidades de las entidades territoriales, y establecer mecanismos de gobernanza dentro de marcos jurídicos claros, previsibles y sostenibles.

En este contexto, y frente a las limitaciones estructurales que han caracterizado históricamente la implementación de las ZRC en lugar de

profundizar un modelo centrado exclusivamente en la intervención estatal, es necesario avanzar hacia un enfoque que también garantice condiciones esenciales para el desarrollo de la vida productiva de los ciudadanos como la seguridad jurídica, su protección física, y el fomento y creación de incentivos para la inversión privada destinada al desarrollo rural.

Este nuevo enfoque permitiría que el ordenamiento territorial y el acceso a la tierra se estructuren también mediante mecanismos de mercado basados en acuerdos voluntarios y libre competencia que reduzcan el riesgo de politización, asignaciones discrecionales y, en general, de nuevos conflictos en el territorio.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-090 de 2023)²² ha sido clara al reconocer que, debido a la situación de vulnerabilidad que enfrentan los campesinos y su estrecha relación con la tierra, el ordenamiento jurídico les otorga una protección reforzada mediante un *corpus iuris* que abarca derechos como la alimentación, el mínimo vital y las libertades económicas y profesionales, todos ellos enmarcados dentro del principio de dignidad humana.

La Corte ha entendido que la creación de ZRC, prevista en la **Ley 160 de 1994**, constituye un mecanismo específico dentro de dicho marco normativo, orientado a fomentar la pequeña propiedad rural y estructurar el ordenamiento territorial con un enfoque garantista.

No obstante, el diseño de las ZRC como un instrumento predominantemente estatal plantea desafíos relevantes desde la perspectiva de la seguridad jurídica y la eficiencia económica. Al supeditar el acceso y uso de la tierra a criterios agroecológicos y socioeconómicos, en lugar de a derechos de propiedad bien definidos y mercados abiertos, se introduce un margen significativo de discrecionalidad administrativa que puede afectar la autonomía campesina, generar dependencia regulatoria y distorsionar los incentivos productivos.

Pese a su finalidad de garantizar derechos sociales y económicos, la implementación del modelo ha tendido a subordinar la planificación territorial a decisiones burocráticas, en detrimento de procesos más dinámicos y sostenibles vinculados a la racionalidad del mercado.

²² 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>

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

La Corte Constitucional de Colombia, en la **Sentencia C-371 de 2014**, reconoció a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como instrumentos de ordenamiento territorial destinados a regular el uso de la tierra y facilitar el acceso a programas estatales. 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 y a los beneficios estatales bajo esta figura restringen la libre competencia al propiciar la creación de esquemas dependientes del apoyo 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 por 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.

1.5.2. 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 gobernanza. 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.

No obstante, el diseño y aplicación de estas disposiciones podría generar efectos diferenciados en la distribución de los recursos públicos. 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.

1.5.3. 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.

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 necesariamente resuelve los retos estructurales que históricamente han limitado la efectividad de las ZRC.

En particular, persiste la falta de un marco jurídico claro que defina con precisión los derechos de propiedad y las condiciones para su protección efectiva, lo cual puede debilitar la seguridad jurídica en los territorios en los que se implementan. Esta indeterminación genera incertidumbre sobre los atributos fundamentales del derecho de dominio, como el uso, el goce y la disposición de la tierra, y su compatibilidad con los esquemas de planificación definidos por entidades del nivel central, como la ANT.

A pesar de sus fines legítimos, las ZRC han enfrentado obstáculos estructurales que dificultan su consolidación: descoordinación institucional, carencia de metas verificables, debilidad en la ejecución de los PDS, falta de infraestructura, inseguridad en la tenencia, barreras para la comercialización agropecuaria y presencia de actores armados al margen de la ley. Estas limitaciones, lejos de corregirse con más regulación o participación formal, requieren un rediseño institucional que garantice condiciones estables para la inversión, seguridad jurídica y articulación con instrumentos existentes de ordenamiento territorial.

En este contexto, si bien la figura de las ZRC puede seguir desempeñando un papel en la organización territorial, su sostenibilidad dependerá de que no quede sujeta únicamente a voluntades políticas cambiantes ni a modelos de intervención que excluyan a quienes no se integran en su estructura. La Corte Constitucional ha insistido en que la función social de la propiedad no implica su vaciamiento, y que la seguridad jurídica constituye un componente esencial para la efectividad de los derechos fundamentales (Sentencia C-189 de 2006).

La transformación de las ZRC en determinantes de ordenamiento territorial sin un marco legal claro ni garantías institucionales suficientes corre el riesgo de desnaturalizar principios como la libertad económica, la descentralización y la primacía de la ley, pilares del sistema constitucional que aseguran el principio de autonomía territorial.

Epílogo

Las reformas sobre el ordenamiento territorial y el uso del suelo han generado un impacto significativo en la autonomía de las entidades territoriales y en la seguridad jurídica de los propietarios y comunidades. En particular, la **Ley 2294 de 2023** impuso una jerarquización rígida de determinantes territoriales que limita la capacidad de los municipios para definir su modelo de desarrollo y otorga al Gobierno Nacional competencias inconstitucionales en materia de ordenamiento territorial.

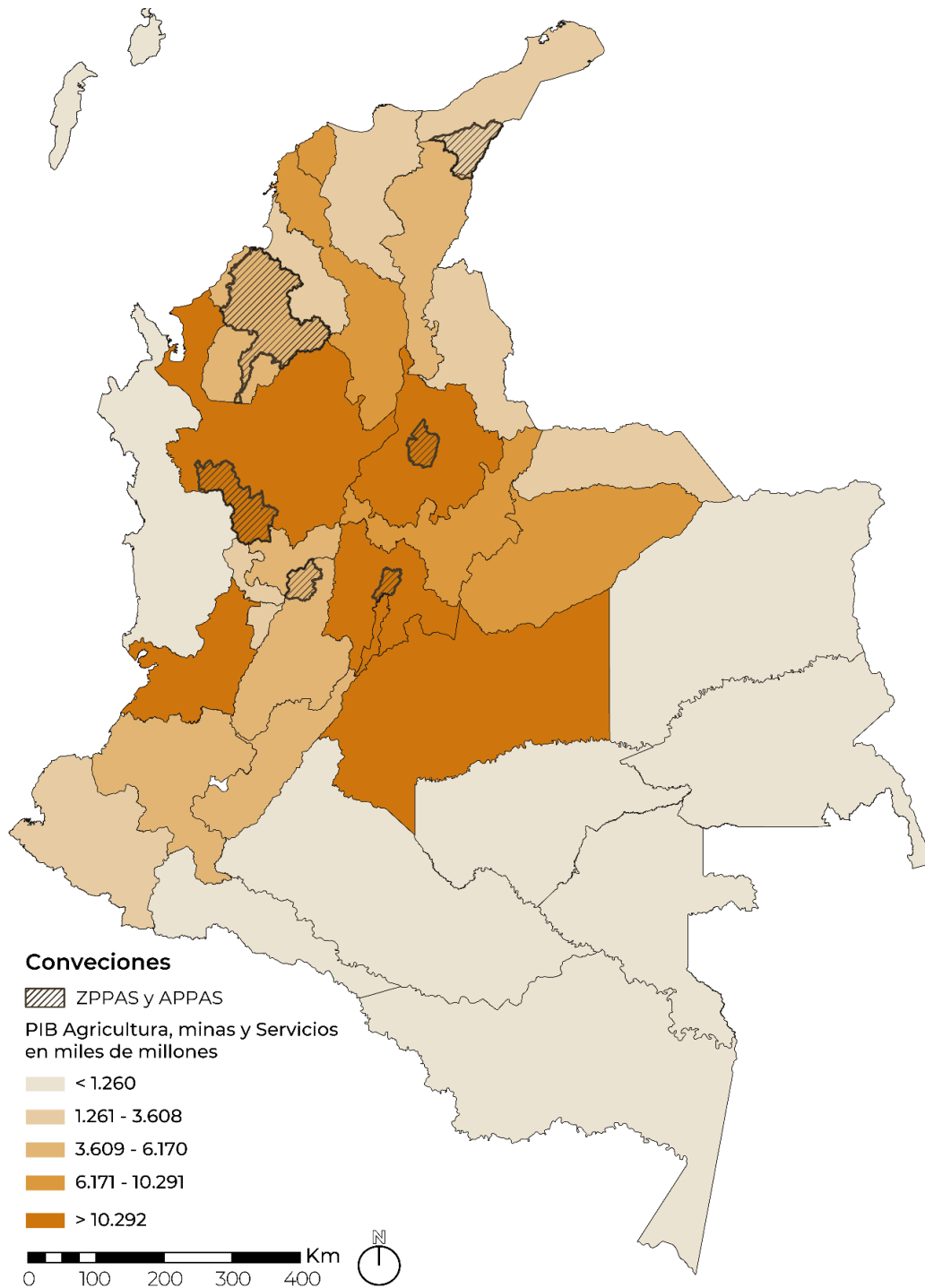
La creación de figuras como las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), las Zonas de Producción Prioritaria Agropecuaria (ZPPA), sin un marco normativo claro y sin mecanismos efectivos de participación ha dejado en incertidumbre su adecuada implementación y alcance.

Esas y otras figuras, como 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 al libre desarrollo de la personalidad y a la propiedad privada. Sumado a lo anterior, 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 manejado mediante resoluciones y documentos metodológicos sin legitimidad, que representan una vulneración al principio de legalidad y al debido proceso.

Estas regulaciones han impactado el derecho fundamental a la propiedad privada. La prohibición absoluta de actividades económicas como la minería, el comercio y la industria en las APPA restringe la capacidad de los municipios para reglamentar el uso del suelo y afecta el principio de proporcionalidad. 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

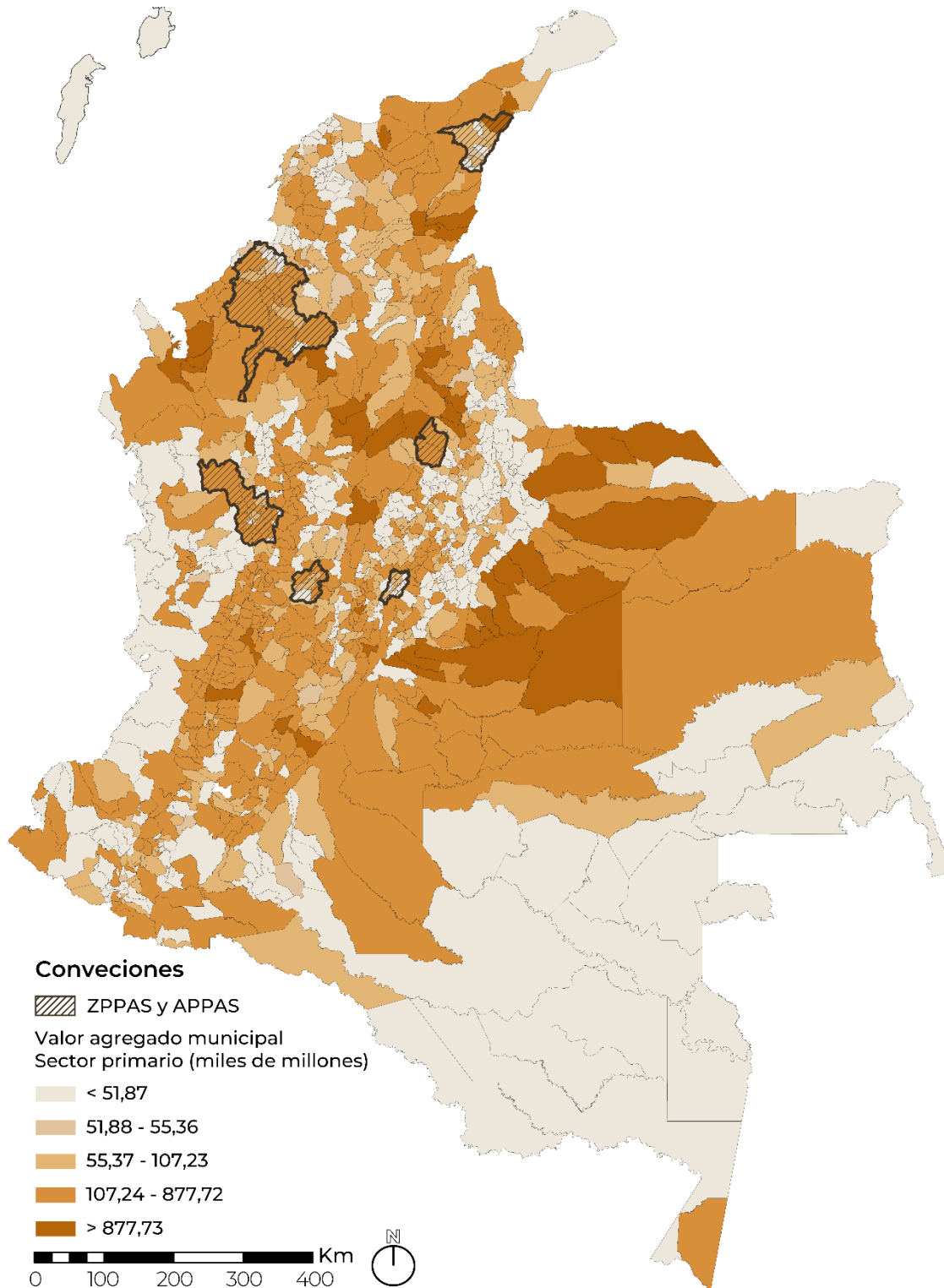


Fuente: Elaboración de ProBogotá Región a partir de información del Ministerio de Agricultura, la UPRA y DANE, 2025.

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. En ese sentido, 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. La centralización de la regulación del suelo ha reducido los espacios de concertación con los entes territoriales y las comunidades afectadas. El caso del **Decreto 044 de 2024**, que permite la declaratoria de reservas temporales de recursos naturales sin estudios técnicos previos ni consulta ciudadana, evidencia una limitación grave al derecho de participación, lo que incrementa el riesgo de conflictos sociales y jurídicos.

Problemas similares se evidencian en figuras como los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), cuya formulación ha carecido de procesos efectivos de consulta y coordinación con las entidades territoriales potencialmente afectadas. La ausencia de procedimientos transparentes de inclusión y diálogo debilita la legitimidad de estas medidas y compromete la gobernabilidad territorial, especialmente en contextos atravesados por disputas históricas sobre la tierra y presencia de actores armados.

Además, en términos fiscales, la sostenibilidad de estas políticas también es cuestionable. El **Decreto 1094 de 2024**, que establece la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) dentro del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), introduce incertidumbre sobre su financiación, al no definir criterios claros de asignación de recursos ni mecanismos de control fiscal. Este tipo de medidas, si no se articulan con la disciplina fiscal del Estado, pueden generar presiones presupuestarias que afecten la estabilidad macroeconómica y la equidad en la distribución de los recursos públicos.

En ese sentido, 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.

Este enfoque, más que orientarse al fortalecimiento del mercado de tierras o a la promoción de 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, en detrimento de la iniciativa privada, la libre competencia y la gobernanza territorial.

Para corregir estas deficiencias, es necesario que cualquier regulación sobre el uso del suelo se adopte mediante leyes orgánicas, de manera que se 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. Solo 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/california/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. (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

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%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-soberania-alimentaria/>



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

ProBogotá

Fundación para el progreso de la región



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