

Razones jurídicas y técnicas para el debate del Proyecto de Ley 434 de 2025 Cámara para la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023

Bogotá D.C., septiembre de 2026

Resumen ejecutivo

La justificación central para derogar el artículo 32 es que el problema no son únicamente las APPA, sino la arquitectura institucional que la norma dejó instalada para intervenir el territorio. El artículo 32 sustituyó el régimen de determinantes de la Ley 388 de 1997, estableció un orden jerárquico de normas de superior jerarquía, incorporó figuras como las APPA y las Zonas de Reserva Campesina y obligó a las entidades territoriales y a los proyectos públicos y privados a sujetarse a esas determinantes.

La tesis jurídica que sustenta el proyecto de derogatoria es que este diseño desborda una simple regulación sectorial, porque condiciona materialmente competencias constitucionales de municipios y concejos sobre los usos del suelo y plantea, además, un cuestionamiento de reserva de ley orgánica por haber alterado la distribución de competencias territoriales mediante una ley ordinaria del Plan Nacional de Desarrollo. **No basta con que un Gobierno elimine las APPA por vía administrativa si permanece vigente la norma que permitió crearlas y que puede servir para reproducir el mismo modelo de centralización en el futuro.**

La derogatoria legislativa permitiría corregir ese precedente y establecer que la protección de objetivos legítimos —como la producción de alimentos o el ambiente— debe hacerse con reglas claras, seguridad jurídica, respeto por los derechos de propiedad, coordinación efectiva con las autoridades territoriales y proporcionalidad en las restricciones. La discusión, por tanto, no es entre seguridad alimentaria y desarrollo. Es entre un modelo que concentra decisiones sobre el territorio en el nivel nacional y otro que permita proteger el interés general sin vaciar la autonomía territorial ni cerrar las oportunidades productivas de las regiones.

Derogar el artículo 32 permitiría cerrar una etapa y abrir la discusión sobre [una nueva política de usos del suelo](#), basada en la coexistencia productiva, la protección de los derechos de propiedad privada, la libertad económica y reglas estables para invertir y producir. Proteger el campo no debería significar inmovilizarlo; debería significar crear las condiciones institucionales para que cada región pueda desarrollar su vocación, atraer inversión y convertir su territorio en una fuente de oportunidades y prosperidad.

Desarrollo de los argumentos de la exposición de motivos

La discusión sobre la derogatoria del artículo 32 no enfrenta la protección de la producción de alimentos con el desarrollo económico; plantea cómo alcanzar ese objetivo respetando la Constitución, la autonomía territorial, los derechos de

propiedad privada y la seguridad jurídica. El propio Plan Nacional de Desarrollo reconoce que el derecho a la alimentación comprende disponibilidad, acceso y adecuación de los alimentos. La cuestión planteada por los estudios del [Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga \(ICP\)](#), [la Fundación para el Estado de Derecho \(FEDe Colombia\)](#) y [ProBogotá Región](#) es si una estructura de determinantes nacionales jerarquizadas y obligatorias constituye un instrumento adecuado y proporcional para cumplir ese propósito.

- **[El artículo 32 no regula únicamente las APPA: modificó la arquitectura general del ordenamiento territorial.](#)** La norma sustituyó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y estableció seis niveles de determinantes de ordenamiento territorial con un orden de prevalencia. Además de incorporar las APPA, incluyó en el nivel 2 la zonificación de los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina y dispuso que municipios, distritos y demás entidades territoriales deben acatar obligatoriamente las determinantes durante la formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento. Por eso, el debate legislativo trasciende la permanencia o eliminación administrativa de las APPA.
- **La autonomía territorial se debilita cuando decisiones nacionales predeterminan el contenido material de los POT.** La Constitución reconoce competencias de las entidades territoriales y de los concejos municipales sobre la regulación de los usos del suelo. Los estudios que sustentan la iniciativa cuestionan que las autoridades territoriales mantengan formalmente esa competencia mientras determinantes adoptadas desde el nivel nacional condicionan obligatoriamente las decisiones que pueden incorporar en sus POT. Esta controversia no es meramente teórica: existe un proceso de constitucionalidad en el que se ha planteado una posible vulneración del principio de autonomía territorial.
- **Una modificación sustancial de las competencias entre la Nación y los territorios plantea un problema de reserva de ley orgánica.** La tesis jurídica incorporada en el proyecto de derogatoria sostiene que el artículo 32 no se limitó a reglamentar competencias previamente existentes, sino que otorgó a entidades nacionales capacidad para establecer determinantes obligatorias sobre decisiones territoriales. En esa medida, se cuestiona que una modificación material de la distribución de competencias haya sido introducida mediante una disposición del Plan Nacional de Desarrollo, sin el procedimiento reforzado previsto para materias reservadas a ley orgánica. Este es uno de los argumentos jurídicos centrales de la exposición de motivos del proyecto.
- **La seguridad jurídica exige que un propietario pueda conocer anticipadamente qué puede hacer con su predio, quién puede restringirlo y mediante qué procedimiento.** La propiedad privada no es un derecho absoluto, pero sus limitaciones deben contar con fundamento jurídico claro, procedimientos previsibles y una justificación suficiente. Los estudios analizados advierten que las APPA pueden afectar directamente el uso económico de la propiedad mediante actos administrativos nacionales. En La Guajira, por ejemplo, se han establecido usos agropecuarios permitidos,

restricciones al agroturismo y prohibiciones para actividades comerciales, industriales y mineras.

- **Las restricciones sobre el uso del suelo afectan la capacidad de las regiones para diversificar su economía.** El impacto potencial no se limita a grandes compañías. Puede alcanzar al propietario rural, al productor agropecuario, al turismo, la agroindustria, las energías, la infraestructura o actividades complementarias que forman parte de las economías locales. En las APPA analizadas de Nemocón y Sopó, actividades como floricultura, viveros, plantaciones maderables, comercio, hospedaje, ecoturismo o granjas solares pueden quedar sometidas a restricciones o prohibiciones dependiendo de la zonificación adoptada.
- **La protección de la producción de alimentos no requiere asumir que las demás actividades productivas son incompatibles con ella.** La alternativa planteada por los estudios es un modelo de coexistencia productiva en el que agricultura, infraestructura, vivienda, energía, turismo y otras actividades puedan armonizarse de acuerdo con las características concretas de cada territorio. La seguridad alimentaria depende también de carreteras, logística, almacenamiento, servicios públicos, acceso a mercados e inversión productiva; por ello, el debate debe incorporar los efectos que las restricciones territoriales pueden producir sobre esos encadenamientos.
- **La participación debe permitir incidir en la decisión, no limitarse a socializar una determinación previamente estructurada.** Cuando una decisión nacional puede modificar los usos posibles de miles de predios y condicionar los POT, la coordinación con alcaldías, concejos y comunidades adquiere especial relevancia constitucional. El estudio del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación para el Estado de Derecho señala que la implementación de las APPA ha evidenciado deficiencias en coordinación, participación efectiva y articulación institucional, y que las entidades territoriales no deberían convertirse únicamente en receptoras de decisiones adoptadas por autoridades nacionales. La Constitución exige armonizar la unidad del Estado con la autonomía territorial mediante coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- **La falta de una regulación legal específica para las APPA aumenta la controversia sobre el alcance de las restricciones.** La exposición de motivos del proyecto destaca que, a diferencia de otras determinantes de ordenamiento que cuentan con marcos legales sectoriales específicos, las APPA fueron incorporadas como determinantes mediante el artículo 32 sin una ley que desarrollara integralmente sus criterios, procedimiento, alcance y garantías. Esta ausencia ha llevado a que buena parte de su definición práctica se produzca mediante resoluciones administrativas.
- **La derogatoria del artículo 32 plantea una discusión sobre el precedente institucional, no solamente sobre una política de un gobierno determinado.** Aun si el Ejecutivo modifica o elimina determinadas APPA mediante actos administrativos, permanece la cuestión de si el ordenamiento colombiano debe

conservar una norma que permite incorporar determinantes nacionales obligatorias con capacidad de condicionar competencias territoriales. Desde esta perspectiva, la discusión legislativa es sobre las reglas permanentes bajo las cuales cualquier gobierno puede intervenir en los usos del suelo.

- **Una nueva política de ordenamiento territorial debería reemplazar la lógica de prohibición general por reglas claras de coordinación, proporcionalidad y coexistencia productiva.** El objetivo no sería eliminar la capacidad del Estado para proteger el ambiente o la producción de alimentos, sino definir cuándo una restricción es necesaria, qué evidencia debe sustentarla, cómo participan las autoridades territoriales, qué derechos pueden afectarse y qué mecanismos existen para resolver conflictos entre distintos usos legítimos del suelo.

Evidencia técnica: caso APPA Jericó

- **El caso de Jericó cuestiona que una herramienta de planificación pueda convertirse en una restricción jurídica obligatoria sin demostrar previamente su necesidad.** El estudio de la Universidad EAN y la Fundación Guaya canal identifica debilidades constitucionales, jurídicas, metodológicas y territoriales en la declaratoria.
- **La relevancia estratégica de Jericó para la seguridad alimentaria no aparece demostrada en los indicadores analizados.** Según el estudio, el municipio representa aproximadamente el 1,4 % del área sembrada de Antioquia y el 1,2 % del valor agregado agropecuario departamental, sin evidencia suficiente de un papel determinante en el abastecimiento regional.
- **La metodología presenta problemas que son relevantes cuando sus resultados producen restricciones jurídicas.** El estudio señala ausencia de validación predial en campo, falta de ponderación y jerarquización de variables, dependencia significativa de información cartográfica, participación limitada y ausencia de mecanismos técnicos de excepción.
- **Las características biofísicas tampoco demostrarían una vocación excepcional para agricultura intensiva.** El estudio reporta ausencia de suelos de clases I y II, presencia prácticamente inexistente de clase III y predominio de clases IV, VI, VII y VIII, con limitaciones importantes para usos agrícolas intensivos en más del 75 % del territorio analizado.
- **Una restricción territorial debería demostrar resultados esperados verificables.** El estudio advierte que la declaratoria no cuantifica cuánto aumentaría la producción de alimentos, cuánto mejoraría la seguridad alimentaria, cuáles serían los beneficios económicos para los productores ni cuál sería el retorno territorial de las restricciones impuestas. Para el debate legislativo, este punto permite formular una pregunta central: **si una medida limita propiedad, inversión y autonomía territorial, ¿qué evidencia demuestra que esa limitación es necesaria, idónea y proporcional para alcanzar el objetivo perseguido?**

