



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 538

Bogotá, D. C., lunes, 25 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 434 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. mayo 2026.

Doctores:

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Tercera Cámara de Representantes.

Correo electrónico: wilmer.castellanos@camara.gov.co

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA

Vicepresidente Comisión Tercera Cámara de Representantes.

Correo electrónico: saray.robayo@camara.gov.co

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE

Coordinador Ponente - Comisión Tercera Cámara de Representantes.

Correo electrónico: christian.garces@camara.gov.co

ASUNTO: Comentarios y/o observaciones al “Proyecto de Ley No. 434-2025C, *“Por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y se dictan otras disposiciones*”.

Respetados Congresistas:

YESID GONZÁLEZ DUQUE, actuando en calidad de Director Ejecutivo de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -ASOCARS, respetuosamente me permito presentar nuestra intervención en el marco del Proyecto de Ley 434 – 2025C.

ASOCARS, es una entidad sin ánimo de lucro de carácter privado, que asocia y representa a nivel nacional a 31 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, CAR, del país, en el marco de su régimen constitucional y legal, para su defensa, fortalecimiento y posicionamiento. En consecuencia, me permito presentar nuestra intervención general en el asunto de la referencia; sin perjuicio de aquellas intervenciones que puedan ser presentadas durante el trámite del expediente, individualmente por nuestras asociadas, con el propósito de contribuir en el debate del Proyecto de Ley 434 – 2025C.

Al respecto se remiten las siguientes consideraciones jurídicas:

1. Generalidades del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026)

La interpretación del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) se centra en la creación y regulación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en Colombia.

El citado artículo 32 da origen a las APPAS como una figura jurídica para delimitar zonas rurales con alta vocación agrícola que deben ser preservadas de manera prioritaria para actividades agroalimentarias. Su objetivo principal es garantizar el derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria del país, protegiendo estos suelos de usos que puedan degradar su capacidad productiva (como minería de gran escala o expansión urbana descontrolada).

El artículo faculta al Gobierno Nacional para identificar y declarar estas áreas basándose en estudios técnicos.

1.1. APPAS como determinantes de superior jerarquía

En el ordenamiento territorial, los POT municipales deben respetar determinantes de protección ambiental, gestión del riesgo, patrimonio cultural, infraestructura estratégica, recursos naturales.

Así entonces, las APPAS al considerarse como determinantes de superior jerarquía terminarían sustituyendo o traslapando el POT municipal, porque reduce la capacidad municipal de decidir sobre los usos del suelo; centraliza decisiones y permite imponer restricciones desde el nivel nacional y convierte al Ministerio de Agricultura en una autoridad material de ordenamiento territorial. En ese contexto, las entidades territoriales en teoría conservan formalmente la competencia, pero en la práctica ya no pueden decidir libremente porque otra autoridad le impone el contenido esencial de la decisión que es la ordenación del suelo.

En síntesis: el artículo 32 no elimina expresamente la competencia municipal sobre el suelo, pero sí introduce una intervención nacional fuerte que se puede considerar un “vaciamiento material” de la autonomía territorial, porque las decisiones del Minagricultura terminan prevaleciendo sobre los POT locales o territoriales.

2. AUTONOMÍA TERRITORIAL Y SEGURIDAD JURÍDICA.

La interpretación de este artículo (32 de Ley 2294 de 2023) genera una fuerte controversia jurídica:

Al respecto consideramos que la facultad del Gobierno Nacional, en cabeza de Minagricultura para declarar estas áreas para uso exclusivo agroalimentario, invade las competencias de los entes territoriales, municipios (concejios) en cuanto al ordenamiento de su territorio, lo cual estaría vulnerando los artículos 289, 313 constitucionales; al disponer que Minagricultura y la UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria) definen o

delimiten estas áreas y su imposición sobre el POT, lo cual traslapa el principio de descentralización con el centralismo, y estaría anulando la facultad del Concejo Municipal o ente territorial de decidir el uso de su territorio. Lo cual genera incertidumbre jurídica y desconfianza. La seguridad jurídica representa la previsibilidad del ordenamiento legal. No se trata solo de que existan leyes, sino de que estas no cambien de la noche a la mañana de forma arbitraria. Es el pilar que permite a las personas y empresas planificar su futuro sin temor a interpretaciones caprichosas de la autoridad.

3. SOBRE AUTONOMÍA DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES:

La relación entre las determinantes ambientales de las CAR (autoridades ambientales), y las nuevas facultades del Minagricultura, especialmente tras la entrada en vigor el artículo 32 de Ley 2294 de 2023 y decretos reglamentarios sobre soberanía alimentaria, tiene matices relevantes y preocupantes.

En teoría las CAR no pierden su competencia ambiental, pero ahora tienen otra entidad técnica con igual o mayor peso en el suelo rural: la UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria) adscrita al Minagricultura y está norma clasifica a la soberanía alimentaria como determinante de Nivel 1.

Antes, el Nivel 1 era casi exclusivamente verde y ecológico. Con las actualizaciones legales recientes, la soberanía alimentaria se elevó al Nivel 1. Lo cual se torna preocupante porque esto significa por ejemplo que:

- ✓ Según esta disposición, si el Ministerio de Agricultura (vía UPRA) clasifica un suelo con buena u alta fertilidad, su protección es obligatoria. A los municipios les quedaría prohibido autorizar para urbanizar estos predios o darles otro uso y las CAR no podrían omitir esta clasificación en sus decisiones ambientales, y quedarían "subordinadas" al Minagricultura.
- ✓ Conflicto de intereses: Si una CAR quiere reforestar un área que el Ministerio de Agricultura ha declarado como "Área de Protección para la Producción de Alimentos" (APPA), ambas entidades deben sentarse a coordinar. Ninguna está por encima de la otra en el Nivel 1; ambas son determinantes de superior jerarquía.

3.1. Restricción de la Autonomía de las CAR

Las CAR, según el artículo 150 #. 7, 80, 79 y 313 constitucional y la Ley 99 de 1993, son las máximas autoridades ambientales en su jurisdicción. Sin embargo, consideramos que el Artículo 32 impacta sus facultades de la siguiente manera:

- Subordinación de los Planes de Manejo: Los Planes de Ordenamiento de Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), elaborados por las CAR, podrían verse superditados a la delimitación de las APPA. Si la Nación decide que un área es prioritaria para alimentos, las CAR tienen menos margen para destinarla exclusivamente a conservación estricta o recuperación forestal si esta choca con la producción agropecuaria.

- Pérdida de Discrecionalidad Técnica: La facultad de las CAR para concertar los asuntos ambientales de los POT se ve limitada. Ahora deben aceptar las APPA como una "norma de superior jerarquía", lo que reduce su capacidad de negociación frente a los municipios sobre el uso del suelo rural.
- Centralización de la Decisión: La declaratoria de estas áreas recae en el sector Minagricultura, a través de la UPRA, dejando a las CAR en un rol de órgano consultivo o de apoyo, en lugar de ser los decisores principales sobre la aptitud del territorio.

En consecuencia, se podría generar un conflicto o traslape de competencias en las áreas de conservación, porque existe el riesgo de que la "producción de alimentos" se priorice sobre la restauración de ecosistemas degradados. Si un suelo tiene vocación agrícola, pero es vital para la recarga de acuíferos, la ley podría inclinar la balanza hacia la explotación intensiva.

De otro lado, la declaratoria o delimitación de una APPA no garantiza prácticas sostenibles, pero si se fomenta la producción a gran escala sin la debida vigilancia de la CAR, podría aumentar la contaminación de fuentes hídricas por escorrentía de pesticidas y fertilizantes. Lo cual se advierte como un posible desplazamiento de autoridades ambientales y podrían quedar con un papel consultivo o secundario frente a decisiones lideradas por el sector agricultura.

En conclusión; en la pirámide del ordenamiento territorial, el artículo 32 crea una tensión entre dos tipos de determinantes que, en teoría, tienen la misma jerarquía:

- ✓ Determinantes Ambientales (CAR): Conservación de recursos naturales y áreas protegidas.
- ✓ Determinantes de Seguridad Alimentaria (UPRA - MinAgricultura): Áreas de producción de alimentos (APPA).

Aquí se puede avizorar un posible desplazamiento de las competencias de las autoridades ambientales, las cuales pueden quedar con un papel consultivo o secundario frente a decisiones lideradas por el sector agricultura, y consideramos que el Gobierno violaría la autonomía de las CAR, regladas y conferidas en la Constitución (Art. 150-7, 313 y 80) y la Ley 99 de 1993, que establecieron con claridad que las CAR son las máximas autoridades ambientales regionales y su misión primaria es la protección de la naturaleza, no la gestión de la producción agrícola, y también generaría un desplazamiento del criterio técnico, al meter la soberanía alimentaria en determinante nivel 1 (el nivel de la CAR), se obliga a la autoridad ambiental a concertar un POT basándose en criterios que no son ambientales, sino económicos o agrarios. Esto podría obligar a una CAR a permitir actividades agroindustriales en zonas que ella preferiría proteger como corredores biológicos, solo porque el UPRA - Minagricultura la delimitan para la soberanía alimentaria.

Finalmente, se alerta que, ante un conflicto de competencia entre una zona de protección ambiental definida por una CAR y una zona de producción de alimentos definida por el Ministerio, el artículo 32 no establece con total claridad un mecanismo de resolución del conflicto, lo que llevará inevitablemente a una judicialización del ordenamiento territorial.

4. Línea jurisprudencial sobre determinantes ambientales como normas de superior jerarquía.

Nuestro ordenamiento jurídico territorial, tiene una sólida línea jurisprudencial y un marco legal (Ley 388 de 1997) que establece que los determinantes ambientales son normas de superior jerarquía. Que se constituyen como fundamentos jurídicos para determinar que los determinantes ambientales dispuestos por las autoridades ambientales (CAR) son vinculantes u de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales a la hora de ordenar el suelo a través de su POT, PBOT, EOT.

En consecuencia, antes de la jurisprudencia, la base es el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que clasifica los determinantes ambientales como "normas de superior jerarquía". Esto significa que el ente territorial (municipio – departamento) no puede ignorarlos ni contradecirlos.

Respecto, a la línea jurisprudencial, tenemos varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, como la sentencia C-546 de 1992 y C-534 de 1996, que establece el concepto de la "Constitución Ecológica", donde determinó que, aunque los entes territoriales como los municipios tienen autonomía para ordenar su territorio, esta autonomía no es absoluta y termina donde empieza la protección del medio ambiente, la cual es un interés nacional y regional coordinado por las CAR.

Asimismo, la sentencia C-145 de 2021, de las más recientes y relevantes, donde la honorable Corte Constitucional analiza la autonomía de las CAR y reafirma que sus decisiones en materia ambiental (como los determinantes) vinculan a las entidades territoriales y aclara que las CAR actúan como autoridades técnicas estatales y el "ordenamiento del territorio debe estar subordinado a la protección de los recursos naturales".

También, tenemos jurisprudencia del Consejo de Estado, instancia de cierre que resuelve los conflictos cuando un municipio se niega a aplicar los determinantes ambientales de las CAR, por citar una, tenemos la sentencia del Río Bogotá (2014) - Exp. 2001-00479; que es un hito importante, porque en dicha sentencia el Consejo de Estado ordenó a los municipios de la cuenca ajustar obligatoriamente sus POT, PBOT, EOT a los determinantes ambientales fijados por la CAR (en este caso, la CAR Cundinamarca). Estableció que:

"Los municipios deben incorporar las zonas de protección, rondas hídricas y áreas de reserva definidas por la autoridad ambiental. El incumplimiento de estos determinantes vicia de nulidad el POT".

Igualmente, la sentencia del 22 de febrero de 2024 (Rad. 2021-00041), ratifica que las determinantes ambientales, al ser normas de superior jerarquía, deben ser el punto de partida de cualquier proceso de planificación. Si un municipio ignora un determinante (por ejemplo, permitir construcción en una zona que la CAR declaró protegida), el acto administrativo que aprueba el POT puede ser anulado.

Entonces para el asunto que nos ocupa queda claro que ni los municipios, ni departamentos, ni Minagricultura – UPRA, pueden desplazar las competencias de las autoridades ambientales CAR a un papel meramente consultivo o secundario frente a decisiones en términos de determinantes ambientales por ser normas de superior jerarquía.

5. Sobre el Proyecto de Ley 434-2025C,

En el marco de nuestra gestión legislativa, me permito remitir las anteriores observaciones jurídicas con el fin que sean tenidas en cuenta en las disposiciones finales del Proyecto de Ley 434-2025C, que cursa en la Comisión Tercera Cámara de Representantes el cual propone la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (PND 2022-2026), que da origen a las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)

Consideramos que este proyecto de ley no pretende desproteger, ni desincentivar la seguridad alimentaria del país. Por el contrario, busca restituir a los municipios y entidades territoriales su competencia exclusiva y constitucional para regular el uso del suelo y sus determinantes ambientales. El objetivo es eliminar la subordinación jerárquica impuesta desde el nivel central, sustituyendo el tutelaje administrativo por mecanismos de participación territorial auténticos, en armonía con el espíritu de descentralización de nuestra Constitución y la ley. Y dejar claro que, en lugar de una jerarquía rígida, se propone un modelo de coordinación, concurrencia y subsidiariedad donde las entidades nacionales y locales concerten los intereses generales sin vaciar de contenido la autonomía local y participación ciudadana efectiva en los procesos de delimitación de las APPA, donde las autoridades locales tengan incidencia real en las decisiones que afectan su territorio. Además de fortalecer la autonomía de las autoridades territoriales y regionales (como las CAR), ordenar el territorio y proteger el medio ambiente de acuerdo con sus particularidades locales.

Asimismo, reiteramos nuestra disposición para construir colectivamente propuestas normativas que fortalezcan la institucionalidad ambiental. Esta labor debe partir de las realidades ecosistémicas locales y el respeto a la autonomía de las autoridades ambientales, con el fin de consolidar un Sistema Nacional Ambiental articulado, eficiente y coherente frente a los desafíos del cambio climático y la protección de la biodiversidad.

Cordialmente,


YESID GONZÁLEZ DUQUE
Director Ejecutivo Asocars

Proyecto revisó: René Arciniegas Andrade, Coordinador Jurídico y Legislativo.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES VEINTIUNO (21) DE ABRIL DE DOS MIL VEINTISEIS (2026)

PROYECTO DE LEY N° 434 de 2025 Cámara,

"Por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida" y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. Deróguese el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida" y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 2°. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

./.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, miércoles veintidós (22) de abril de dos mil veintiseis (2026). - En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el **Proyecto de Ley N°434 de 2025 Cámara, " POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY 2294 DE 2023 POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA" Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes veintiuno (21) de abril de dos mil veintiseis (2026), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes./.

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

Bogotá, D.C., 21 de octubre de 2025

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL
Cámara de Representantes de la República
Ciudad

Ref. Radicación proyecto de ley

En mi condición de miembro del Congreso de la República de Colombia y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5 de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia el siguiente proyecto de ley: "Por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

"Por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. Deróguese el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026" Colombia potencia mundial de la vida" y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Tabla de Contenido

1. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto derogar el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el "Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, Colombia potencia mundial de la vida". Esta disposición resulta inconveniente para el desarrollo económico del país y vulnera múltiples normas del ordenamiento jurídico colombiano, tanto en el plano procedimental como en el sustantivo, al desconocer principios y derechos fundamentales como la propiedad privada (Art. 58 de la Constitución Política y 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), la libertad de empresa (Art. 333 de la Constitución Política), la autonomía territorial (Art. 287 de la Constitución Política), la participación ciudadana (párrafo de la Constitución Política) y el libre desarrollo de la personalidad (Art. 16 de la Constitución Política), entre otros.

El presente proyecto de ley toma como fundamento para su construcción los aportes de expertos en la materia, así como serios estudios realizados por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, IIA Fundación para el Estado de Derecho y ProBogotá Región, que han permitido identificar los impactos de esta norma sobre el Estado de Derecho y varios de los cuales ya se han evidenciado en la práctica.

2. Introducción

Colombia se constituye como un Estado unitario con un modelo de descentralización que reconoce la autonomía de las entidades territoriales, conforme a lo establecido en la Constitución de 1991. Este diseño institucional está respaldado por un marco normativo y jurisprudencial que garantiza el ejercicio del autogobierno local. El artículo 287 de la Carta Política reconoce a las entidades territoriales el derecho a regirse por sus propias autoridades, administrar recursos, ejercer funciones y participar en las rentas nacionales, permitiéndoles así organizar sus estructuras internas y definir sus prioridades de desarrollo con base en sus particularidades territoriales (Sentencia C-295 de 2002).

Si bien esta autonomía no es absoluta y puede estar sujeta a mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las decisiones del nivel nacional y los territorios, la Corte Constitucional ha advertido que las intervenciones del nivel central no pueden vaciar de contenido el núcleo esencial de la autonomía territorial, ni traducirse en controles arbitrarios o desproporcionados (Sentencia C-133 de 1997).

El Art 32 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026" modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y establece un orden jerárquico de determinantes para el ordenamiento territorial en Colombia. Según la sentencia C-015-2023, los Determinantes de Ordenamiento Territorial son "normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos [municipales] al momento de expedir el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT), y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local" (Corte Constitucional, 2023).

<p>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.</p> <p>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. 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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. <p>Mientras la regulación original de la Ley 388 de 1997 permitía que cada entidad territorial definiera su modelo de ocupación territorial y determinara sus prioridades según sus necesidades particulares en concertación con las entidades nacionales, el nuevo enfoque de la Ley 2294 de 2023 establece una jerarquía rígida, que da prevalencia a unos elementos sobre otros, con lo que se modifica sustancialmente el modelo de autonomía territorial y planificación participativa.</p> <p>Un modelo jerárquico como el previsto 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, desincentiva la inversión y el desarrollo productivo de los territorios.</p> <p>Tal modificación desconoce la diversidad de las regiones y la importancia de adaptar la planificación a realidades específicas. Se trata de una visión parcial del territorio, que no integra adecuadamente las dinámicas sociales, económicas y urbanas que lo configuran y omite el análisis de variables demográficas, de hábitat, de pobreza o de desarrollo local, lo que conduce a una lectura fragmentada que desnaturaliza los principios del desarrollo sostenible. En efecto, se impone un modelo de planificación centralizada que reduce la complejidad territorial a una "cartografía de restricciones".</p> <p>Esta rigidez al establecer las prioridades de la gestión territorial pone en riesgo el desarrollo de actividades productivas y afecta otros principios igualmente relevantes (como la libertad de empresa y de iniciativa privada) en función de criterios impuestos desde el Gobierno nacional, posiblemente con una consideración o conocimiento insuficientes del contexto y el entorno económico locales.</p>	<p>3. Frente al vaciamiento de competencias de entidades territoriales y los posibles conflictos de competencias</p> <p>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.</p> <p>El artículo 311 y 313 de la Constitución Política establece que corresponde a los municipios -como entidad base de la organización político-administrativa del Estado- orientar y regular el desarrollo de su territorio. Esta función se ejerce a través de los concejos municipales, los cuales tienen la competencia de adoptar los planes y programas que definen el ordenamiento territorial, garantizando así que las decisiones sobre el uso del suelo y el desarrollo local respondan a las necesidades y prioridades definidas por la propia comunidad.</p> <p>En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-149 de 2010 ha aclarado que en virtud del principio de subsidiariedad, corresponde principalmente a los municipios y distritos la regulación del ordenamiento territorial y el uso del suelo. La participación de otros niveles de gobierno en esta materia debe ajustarse a parámetros que respeten el ámbito mínimo de autonomía local, sin vaciar de contenido las competencias que les han sido reconocidas para decidir sobre los asuntos propios de su territorio.</p> <p>La Corte, en Sentencia C-015 de 2023, reitera que los concejos municipales y distritales son los órganos constitucionalmente encargados de reglamentar los usos del suelo dentro de su jurisdicción. Si bien reconoce que el territorio municipal forma parte de ámbitos superiores -departamental y nacional- y que, en consecuencia, confluyen distintos intereses que justifican la concurrencia de competencias (artículo 288 C.P.), dicha concurrencia no desvirtúa la facultad reglamentaria de los municipios.</p> <p>Esto significa que, en virtud del mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no deben entenderse como conflictivas, sino como funciones que requieren ser articuladas de manera armónica en función del interés general, para lo cual, el legislador goza de un margen de configuración. La jurisprudencia ha establecido que resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, sin embargo, no es competencia del legislador ni de autoridades distintas a las municipales "definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los POT o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo" (Sentencia C-138 de 2020)</p> <p>En palabras de la propia Corte, "lo que el Constituyente les otorgó a los municipios fue la facultad reglamentaria en materia de uso de suelos dentro de su territorio. Así, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la Constitución y las leyes, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de aquella y estas." Esta doctrina reafirma que cualquier intervención del legislador o del Gobierno central debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial y no puede vaciar las competencias locales en materia de ordenamiento" (Sentencia C-015 de 2023).</p> <p>El artículo 32 de la Ley del PND, indica que la nueva jerarquía para los Determinantes de Ordenamiento Territorial deberán ser tenidos en cuenta por los municipios y distritos en la</p>
<p>elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, dejando claro que esto implica una norma de superior jerarquía.</p> <p>Asimismo, el parágrafo segundo del artículo establece que "los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial" (negrilla fuera del texto original). Esta disposición implica una subordinación directa de las entidades territoriales frente a las decisiones adoptadas por el nivel nacional. Bajo este diseño, la coordinación entre el nivel central y los entes territoriales pierde fuerza operativa, pues el margen de actuación de las autoridades locales se restringe a ejecutar lo previamente decidido por instancias nacionales, sin posibilidad de ejercer su competencia constitucional para reglamentar los usos del suelo de acuerdo con sus realidades, necesidades y prioridades. La coordinación entre ambos niveles, que es un mandato constitucional, termina siendo una formalidad sin contenido sustantivo.</p> <p>En concordancia con estos argumentos, la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable el artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. El Ministerio Público señaló que dicha disposición vulnera la autonomía territorial y las competencias de los concejos municipales consagradas en los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución. Asimismo, advirtió que la norma altera el equilibrio propio del Estado unitario al debilitar la descentralización y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En criterio de la Procuraduría, el legislador tiene el deber de preservar un balance entre centralización política y autonomía territorial, equilibrio que se rompe cuando se imponen restricciones desproporcionadas a las facultades municipales.</p> <p>En ese sentido, la función de ordenar el territorio exige articulación entre los distintos niveles de gobierno, y no puede ser ejercida de manera preponderante por el nivel central como ha demostrado pretender el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en aplicación del artículo 32 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, el artículo 32 omite la creación de mecanismos de conciliación claros entre los intereses nacionales y locales en materia de uso del suelo, generando tensiones y posibles conflictos de competencia entre niveles de gobierno.</p> <p>Esta omisión vacía de contenido los artículos 1 y 287 de la Constitución, al excluir a las entidades territoriales de cualquier competencia sobre la definición del uso del suelo en zonas con aptitud agrícola.</p> <p>4. Frente al principio de legalidad</p> <p>El principio de legalidad, consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política, establece que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, mientras que los servidores públicos lo son por extralimitación o indebida ejecución de sus funciones. Este último implica que debe existir un marco claro para el ejercicio de competencias por parte de los funcionarios públicos, que su conducta debe estar dentro de los límites legales previamente definidos y que las normas que otorgan tales funciones deben ser comprensibles, claras y completas. Esto permite tener una garantía material de que el ejercicio del poder esté sometido al derecho</p>	<p>En esa línea, la jurisprudencia ha identificado tres atributos esenciales que deben cumplir las normas: claridad y precisión. "El principio constitucional de legalidad que rige la configuración de normas disciplinarias impone al Legislador la obligación de definir los comportamientos sancionables con la claridad suficiente para identificar en forma inequívoca qué conductas son constitutivas de falta. Esta claridad supone que los elementos del tipo disciplinario se expresen en un lenguaje comprensible, compuesto de términos que, si bien pueden ser indeterminados, en todo caso deben resultar determinables objetivamente. En buena medida, la precisión en la definición de las conductas disciplinables garantiza el ejercicio razonable de la potestad sancionadora" (Sentencia C-321 de 2021).</p> <p>El artículo 32 introduce conceptos indeterminados que no cuentan con definición legal previa ni con criterios que permitan su interpretación precisa. Entre ellos se encuentran expresiones como "áreas de especial interés" o "Áreas de Protección para la Producción de Alimentos", que no han sido desarrolladas en el ordenamiento jurídico ni en el propio Plan Nacional de Desarrollo. Esta falta de claridad impide a los servidores públicos identificar con certeza cuáles son estas áreas, en qué consisten, cómo deben priorizarse, cuál es su extensión, su propósito, cuál es su alcance prohibitivo o su régimen aplicable. Al no haber una delimitación normativa clara, la norma genera incertidumbre tanto para su aplicación como para su control, abriendo la puerta a decisiones arbitrarias por parte de las autoridades administrativas.</p> <p>Adicionalmente, la norma no señala los criterios técnicos bajo los cuales se determinarán estas áreas de especial interés, ni qué procedimiento o cuáles son sus efectos sobre los derechos previamente adquiridos o las actividades económicas desarrolladas en esas zonas. Tampoco define los mecanismos de coordinación entre las entidades nacionales y territoriales ni establece los límites de intervención del nivel central.</p> <p>Finalmente, la norma no establece de manera concreta cuáles son las consecuencias jurídicas en caso de que las autoridades locales desconozcan las restricciones impuestas por el nivel central. Esto implica que la norma no puede ser aplicada con certeza por los funcionarios ni exigida por los ciudadanos, y compromete la legitimidad del orden jurídico.</p> <p>El propio artículo 32, en su parágrafo primero, impone expresamente la obligación al DNP, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de definir en el término de un año el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información técnica, jurídica y geoespacial relativa a las determinantes de ordenamiento territorial. Además, exige que se definan los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de estas determinantes implementen mecanismos de coordinación entre sí y con los entes territoriales.</p> <p>Sin embargo, este mandato legal no ha sido cumplido dentro del plazo previsto ni ha producido los instrumentos técnicos y procedimentales exigidos por la propia norma. A pesar de ello, el Gobierno ha avanzado en la creación de figuras como las APPAs, sin contar con procedimientos claros para la identificación de los territorios objeto de restricción ni con mecanismos de coordinación definidos. Esta omisión es especialmente grave a la luz del principio de legalidad, pues deja en manos de entidades administrativas la imposición de restricciones al uso del suelo sin el soporte normativo, técnico ni procedimental exigido, lo que habilita escenarios de discrecionalidad y dificulta el seguimiento, vigilancia y control.</p>

5. Frente a las Áreas de Protección para la Producción de alimentos (APPA), incluidas en el numeral 2 del art. 32 del PND

El artículo 32, en su numeral 2, establece la posibilidad de declarar Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), una figura jurídica creada para delimitar zonas rurales con vocación agrícola que, a juicio del Gobierno nacional, deben ser preservadas prioritariamente para actividades agroalimentarias. Estas disposiciones otorgan al Ministerio de Agricultura la facultad de ordenar el territorio y definir el uso del suelo —funciones asignadas constitucionalmente a los municipios—, así como de determinar unilateralmente los territorios en los que se restringen otras actividades productivas distintas a la agricultura, como el turismo, el comercio, la minería, la industria o los proyectos de vivienda e infraestructura vial. Esto supedita las decisiones de las autoridades locales a las del nivel central, lo que transgrede el principio constitucional de autonomía territorial.

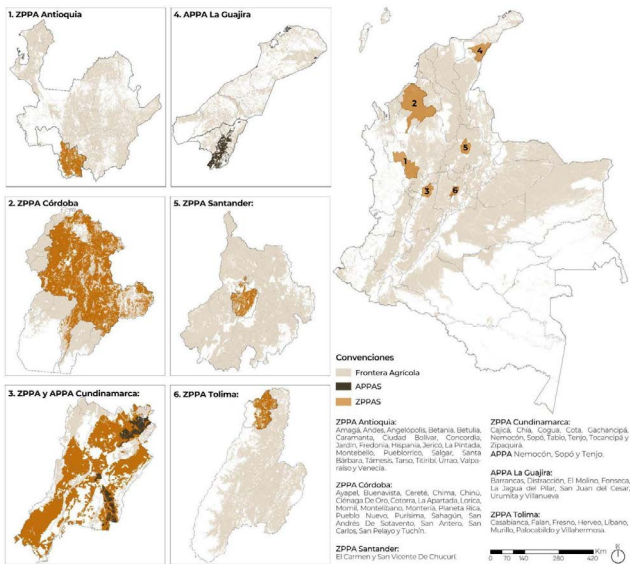
Aunque las APPA se presentan como un instrumento para garantizar la producción agroalimentaria, en la práctica introducen una forma de planificación centralizada que impone restricciones al uso del suelo y limitaciones al derecho a la propiedad privada y a la autonomía de los entes territoriales.

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

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

En la práctica, esto significa que cada vez más predios rurales quedarían sujetos a directrices impuestas desde el nivel central, restringiendo la posibilidad de que sus propietarios, así como los gobiernos locales, decidan libremente sobre los usos del suelo conforme a las características sociales, económicas y productivas de los predios y regiones.

Mapa 1. Áreas y Zonas de Protección para la Producción de Alimentos Colombia: adoptadas y en consulta.



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

Estas áreas, que se consideran determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel dentro de la jerarquía normativa, prevalecen sobre otros intereses, salvo aquellos de primer nivel, como el medio ambiente y los recursos naturales. Según el Gobierno nacional, estas áreas se sustentan en el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria (arts. 64 y 65 de la Constitución).

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

Tabla 1. Sustento normativo de determinantes de uso del suelo

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

Fuente: Elaboración propia

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

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

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

En la actualidad, la constitucionalidad del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 se debate en la Corte Constitucional dentro del expediente D-0016118. Hasta el momento, se han presentado 47 intervenciones ciudadanas de entidades públicas y privadas, de las cuales 37 solicitan la inexecutable de la disposición¹, principalmente por considerar que vacía las competencias de los concejos municipales y distritales en materia de uso del suelo y porque desconoce el núcleo esencial de la autonomía territorial consagrada en los artículos 1, 287, 288 y 313.7 de la Constitución. Este debate refleja la gravedad de los reparos generados por el artículo demandado, pues la Corte deberá definir si su alcance es compatible con los principios de descentralización, coordinación y concurrencia que gobiernan la distribución de competencias en el ordenamiento territorial.

Por otro lado, y en íntima conexión, están las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA)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. Sin embargo, estas entidades del gobierno introdujeron las ZPPA sin un sustento normativo explícito que lo permitiera.

Por otro lado, en contraste con lo que atañe a las APPA, el propio Ministerio³ ha indicado que las ZPPA, son actos previos que no implican obligaciones para los municipios y distritos. No obstante, como veremos a continuación, esta declaratoria sí tiene efectos jurídicos que pueden derivar en vulneraciones a la autonomía de las entidades territoriales y, en la práctica, influyen en la toma de decisiones y la planificación territorial.

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

¹ El ICP presentó intervención argumentando que la norma vulnera la autonomía territorial, desconoce la distribución constitucional de competencias, afecta la propiedad privada y la libertad económica, carece de sustento en una ley orgánica y genera inseguridad jurídica al imponer restricciones desde el nivel nacional sin participación efectiva de los municipios. Por ello, solicita a la Corte declarar la inexecutable de la disposición. Así mismo FEDE: Colombia sostiene en su intervención que se vulnera la autonomía territorial al otorgar al Ministerio de Agricultura la facultad de declarar Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) con efectos obligatorios sobre los POT. Argumenta que esta atribución supone un vaciamiento de competencias municipales previstas en los artículos 311 y 313.7 de la Constitución, pues convierte lejos de ser determinantes el MADR y la UPRA regulan el uso del suelo, sin mecanismos efectivos de participación ni coordinación en contravía de los precedentes de la Corte Constitucional (C-284/97, C-435/16, C-138/20). En consecuencia, solicita la declaratoria de inexecutable por desconocer los principios de descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

² Ver Resolución 230 de 2023, Resolución 507 de 2023, Resolución 377 de 2024 y Resolución 352 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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-opinion-publica-%28C3%9B3n-p0%28RABJic.aspx>.

Las zonas declaradas son:

- **La Guajira (Resolución 230 de 2023):** declaró las ZPPA en 9 municipios, mediante la **Resolución 161 de 2024 modificada por** la Resolución 289 de 2025⁴; que declara la APPA excluyendo el municipio de Hatoneuvo.
- **Sabana Centro - Cundinamarca (Resolución 507 de 2023):** afecta a 11 municipios, mediante la **Resolución 266 de 2025** se decidió declarar la APPA. Sopó.
- **Suroeste Antioqueño (Resolución 377 de 2024):** afecta 23 municipios.
- **Cordillera Norte Occidental - Tolima (Resolución 352 de 2024):** afecta a 8 municipios.
- **Córdoba (Resolución 242 de 2025):** afecta a 21 municipios.
- **Santander (Resolución 269 de 2025):** afecta a 2 municipios.

Las áreas en etapa de identificación son:

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

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

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

La inactividad de las entidades competentes en expedir el procedimiento dentro del término de un año fijado por el legislador, plazo que venció en mayo de 2024, constituye una omisión normativa relevante. De hecho, la omisión en la implementación del procedimiento

⁴ El 01 de septiembre de 2025 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 289 de 2025 que modificó la Resolución 161 de 2024.

⁵ **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, considerará 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, definirá los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de los 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. (resgilla y subrayado por fuera del texto).

ordenado ha dado lugar a un proceso judicial en curso. Se trata del medio de control de cumplimiento promovido por FEDE. Colombia contra el Departamento Nacional de Planeación, el IGAC y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁵ en el que se reclama la expedición del procedimiento de coordinación interinstitucional exigido por la norma.

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

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

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

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

Así mismo, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que el ordenamiento territorial no solo debe armonizar el principio de autonomía con el carácter unitario del Estado, sino que debe cumplir con garantías institucionales que protejan la estabilidad, la transparencia y la participación democrática en la toma de decisiones (Sentencia C-273 de 2016)⁶.

El proceso para la creación de las APPA y ZPPA fue regulado e implementado en las resoluciones emitidas por el Ministerio de Agricultura y los documentos metodológicos de la UPRA. Estos incluyen disposiciones sobre sus efectos, los supuestos de hecho de su procedencia, las condiciones para su declaratoria, los instrumentos de socialización con la ciudadanía, los plazos y términos, los efectos sobre los derechos adquiridos y las zonas previamente constituidas y los mecanismos de concertación con las comunidades.

⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00800-00.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016 del 25 de mayo de 2026. M.P. Gloria Stella Ortiz. párrafo 37. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-273-16.htm>

La UPRA resume este procedimiento, que ha sido usado hasta el momento para las declaratorias de las ZPPA y posteriormente APPA, en la siguiente figura⁸:

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



Fuente: UPRA, s.f.

Ahora bien, el Consejo de Estado, específicamente la Sección primera, ha sostenido⁹ que los actos mediante los que se identifican o delimitan las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) tienen naturaleza de actos previos o de trámite, razón por la cual no son susceptibles de control judicial. Esta postura implica que las eventuales irregularidades en su expedición no podrían discutirse de manera inmediata ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que solo podrían ser cuestionadas cuando se declaren las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) mediante actos administrativos de carácter definitivo. En la práctica, esta tesis restringe la defensa oportuna de la autonomía territorial y de los derechos de los particulares frente a vicios en la identificación de ZPPA, trasladando el debate jurídico únicamente a la fase posterior de adopción de las APPA, cuando los efectos ya están consolidados y las restricciones sobre el uso del suelo plenamente vigentes.

Sin embargo, de una lectura minuciosa de las resoluciones y documentos técnicos, se concluye que la declaratoria de las ZPPA produce consecuencias jurídicas que menoscaban la autonomía de las entidades territoriales y la iniciativa privada. Por ejemplo, el artículo 3 de la Resolución 230 de 2023 establece que las ZPPA del departamento de La

Guajira hacen parte del suelo rural en los términos definidos en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997. Por lo tanto, estas áreas no pueden ser destinadas para uso urbano, ni se podrán definir suelos de expansión ni desarrollo restringido en ellas¹⁰. Luego de delimitar las ZPPA en 9 municipios del departamento de la Guajira mediante la Resolución 230 de 2023, el Ministerio de Agricultura expidió la Resolución 161 de 2024, por la cual declaró las APPA en 8 de esos 9 municipios¹¹. 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.

Más grave aún, a través de la Resolución 289 de 2025, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pretendió modificar parcialmente la Resolución 161 de 2024 en lo referente a la delimitación de las APPA en la Región Sur del departamento de La Guajira, con el propósito de ajustar las restricciones de uso previstos en el numeral 8.4.3.1, así como de ampliar las directrices para la implementación de las APPA contempladas en el numeral 10.10. Esta actuación que, lejos de evidenciar un proceso de planificación sustentado en información técnica y verificable, pone de manifiesto la ausencia de estudios rigurosos que respalden las decisiones adoptadas por la entidad para la declaratoria de dichas áreas.

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

La jurisprudencia ha diferenciado entre lineamientos generales de política nacional, que son válidos, y decisiones específicas sobre usos del suelo, que corresponden de manera exclusiva a los municipios. Así lo ha precisado la Sentencia C-035 de 2016¹² en la que se concluyó que ninguna autoridad del nivel central puede adoptar unilateralmente determinaciones que excluyan a las entidades territoriales de decisiones que impactan directamente la planeación de su territorio.

En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-189 de 2019¹³, definió los elementos centrales de la autonomía territorial y estableció que esta implica la capacidad de autogobierno para tomar decisiones con independencia, el ejercicio de competencias propias y la administración de los recursos y del territorio. Por lo tanto, cualquier medida que imponga una regulación absoluta sobre el ordenamiento territorial de los municipios sin la participación

¹⁰ 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.

¹¹ El municipio de Hatoneuvo, 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 Hatoneuvo no haría parte de la declaratoria definitiva.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016 del 08 de febrero de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz. párrafo 31. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. párrafo 28. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-189-19.htm>

⁸ 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

⁹ Tesis adoptada por la Magistrada Nubia Margot en el expediente: Expediente: 11001 03 24 000 2024 00194 00 y reiterada en la sección primera.

de estos desconoce el núcleo esencial de su autonomía y viola la Constitución, como es el caso de la Resolución 161 de 2024 y las demás mencionadas.

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

Por tanto, la determinación de los usos del suelo debe ser un proceso descentralizado que respete la autonomía municipal y garantice, entre otros aspectos, la protección de los derechos de propiedad privada de los ciudadanos incluyendo el uso, el goce y la disposición de la misma, y la libre interacción de las personas, pues incide directamente en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las comunidades.

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

A este análisis, vale la pena agregar que la imposición de restricciones frente a ciertas actividades económicas lícitas como el comercio, los proyectos de vivienda o infraestructura y la minería, derivadas de las APPAs, también afecta de manera directa la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, comprometiendo el ejercicio real de su autonomía. Los municipios dependen en gran medida de ingresos como las regalías provenientes de actividades mineras y energéticas, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio (ICA). Las restricciones impuestas por las APPAs tendrán un impacto directo sobre los ingresos de los municipios, desconociendo el principio de descentralización que implica no solo autonomía política y administrativa, sino fiscal.

5.1.1. El Ministerio de Agricultura y la UPRA no tienen las competencias necesarias para definir el uso del suelo a través de las APPAs

El Decreto 4145 de 2011, que crea la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), le asigna funciones de orientación técnica, producción de información y formulación de lineamientos para la toma de decisiones sobre el uso del suelo rural, pero no le otorga facultades normativas ni de intervención directa en los territorios. Su carácter es consultivo y sus decisiones no son vinculantes.

De igual forma, el Decreto Único Reglamentario del sector Agricultura (Decreto 1071 de 2015) establece que el Ministerio de Agricultura puede liderar la formulación de políticas públicas y proponer criterios generales para el ordenamiento rural, pero no puede modificar directamente los instrumentos de planificación territorial adoptados por las entidades territoriales.

En este contexto, la facultad que el artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo otorga al Ministerio de Agricultura para delimitar Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), restringiendo usos del suelo distintos a los agroalimentarios, excede las

competencias constitucionales de esa cartera. A través de esta figura, el Ejecutivo asume funciones que corresponden de manera exclusiva a las autoridades municipales, como la adopción de planes de ordenamiento territorial y la regulación específica de los usos del suelo. En consecuencia, el Art 32 de la ley PND no puede ser entendida como una autorización al Gobierno Nacional para modificar los POT.

5.1.2. Diferencias entre las Zonas de Reserva Agrícola y las APPAs

Las autoridades nacionales han sostenido que las APPAs son instrumentos similares, y con los mismos efectos, a las Zonas de Reserva Agrícola establecidas en la Ley 12 de 1982¹⁴. Esta ley establece que *“los planes integrales de desarrollo urbano deberán comprender las zonas de reserva agrícola, de manera que en ellas se logre ordenar, regular y orientar las acciones del sector privado, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas en la medida de sus propias aptitudes”*.

Los planes integrales de desarrollo urbano, regulados por la Ley 61 de 1978, son definidos como *“un conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades” (negrilla fuera del texto original)*. Esta norma aclara, entre otros aspectos, que se respetarán los derechos adquiridos con justo título, y que la delimitación de las regiones de planeación corresponderá preferencialmente a los departamentos.

En lo que respecta a las zonas de reserva agrícola, la Ley 12 de 1982 señala que *“Los planes integrales de desarrollo señalarán los límites físicos y las condiciones generales del uso de los suelos en las zonas de reserva agrícola, teniendo en cuenta la necesidad del crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica de dichas zonas”*.

A partir de estas disposiciones, es posible concluir que las zonas de reserva agrícola tienen una vocación orientadora en materia de planificación territorial y uso del suelo, y no un carácter restrictivo o prohibitivo, como si lo tienen las APPA. Asimismo, es evidente que aunque las autoridades locales deben incluir las Zonas de Reserva Agrícola en los planes integrales de desarrollo urbano, son ellos quienes, en ejercicio de sus competencias, están llamadas a delimitarlas y a ponderar la producción agrícola, pecuaria y forestal con otras prioridades y realidades del territorio.

En ese sentido, equiparar las APPAs con las Zonas de Reserva Agrícola resulta impropio. Mientras ZRA tienen una función orientadora y le permiten a las autoridades locales ejercer sus competencias, las APPAs buscan imponer restricciones de carácter obligatorio sobre el uso del suelo desde el nivel central que deben ser acatadas por las entidades territoriales, limitando su participación efectiva y reduciendo su autonomía para definir el desarrollo de sus propios territorios.

¹⁴ Por zonas de reserva agrícola se entiende el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal.

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

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

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

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

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

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

De acuerdo con el documento metodológico de la UPRA de la Resolución 161 de 2024¹⁵, las intervenciones de entidades territoriales y la comunidad aparecen bajo la categoría de “Institucional, territorial, civil, social, gremial y comunidad en general”, pero su rol se limitó a funciones de publicación y difusión, sin una incidencia real. Las Entidades Territoriales actuaron como canales de comunicación (difusión) y coordinadores logísticos, pero no como agentes decisores. Y por su redacción parece que tampoco participaron en la identificación técnica de las áreas protegidas, ni en la evaluación del impacto económico y social de las decisiones.

La asignación por parte de la UPRA de un rol meramente informativo o de transmisión de directrices nacionales impidió que las comunidades y entidades territoriales pudieran

incidir en la definición de las ZPPA o APPA¹⁶. A la comunidad no se le garantizó un mecanismo efectivo para hacer valer sus intereses. Los actores directamente afectados fueron reducidos a receptores pasivos de las decisiones tomadas por entidades nacionales.

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

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

Por ejemplo, es claro que en la Resolución 161 de 2024, que declaró las APPA en La Guajira, el derecho fundamental de participación ciudadana y el de la autonomía territorial, garantizados por la Constitución (artículos 311, 313, 315 y 298), fueron pasados por alto, ya que las autoridades locales y la ciudadanía no determinaron conjuntamente los usos del suelo ni las restricciones sobre actividades mineras, comerciales e industriales en su jurisdicción. El resultado fue una imposición unilateral de las medidas por parte de entidades nacionales, en contravía de los principios de coordinación y concurrencia¹⁷.

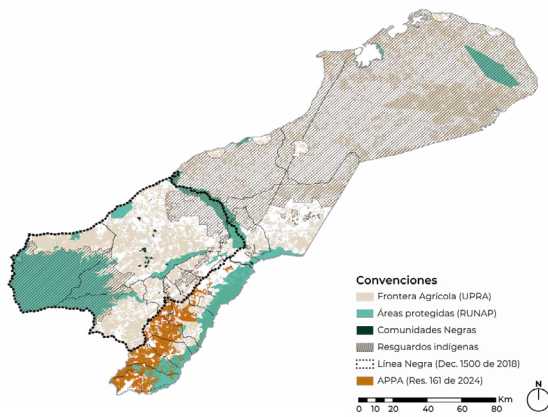
El ICP interpuso una demanda de nulidad simple contra la Resolución 161 del 20 de junio de 2024 ante el Consejo de Estado, en la que reiteró que dicha norma vulnera el derecho fundamental a la consulta previa, ya que fue expedida respecto de territorios con presencia de comunidades étnicas sin haber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

¹⁵ UPRA “Identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) en la región sur del departamento de La Guajira. Municipios de La Laguna del Pilar, Uramita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas y Hatomeuco del departamento de La Guajira. UPRA.”, Tabla 60, Página, 170 y 171.

¹⁷ Ante el Consejo de Estado, Sección Primera -radicado 110010324000205001030- se admitió demanda de nulidad presentada por FEDe Colombia contra la Resolución 161 de 2024 por los cargos de falta de competencia, expedición irregular, infracción de las normas en que debería fundarse y vulneración de la autonomía territorial, el derecho a la propiedad privada y la libertad económica.

¹⁵ Ibidem.

Mapa 2. Determinantes ambientales en el departamento de La Guajira



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

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

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

Las restricciones impuestas mediante la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) por parte del Ministerio de Agricultura, que prohíben actividades como la minería y el desarrollo comercial o industrial, vulneran el derecho fundamental a la propiedad privada¹⁸.

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

Lo anterior "configura un entorno jurídico hostil para los propietarios que cuentan con inmuebles ubicados en esas áreas y que habían invertido en la destinación lícita definida en los POT, la incertidumbre sobre esas inversiones, prórrogas de licencias, permisos o autorizaciones se supeditan a la definición de que las altas cortes establezcan sobre ese particular. En otras palabras, el escenario legal ya no solo cierra el cerco sobre el título de propiedad, sino sobre sus principales atributos, el uso (usus) y el goce o disfrute (fructus)"¹⁹.

Al respecto vale la pena mencionar que si bien el derecho a la propiedad privada no es absoluto, la limitación debe ser proporcionada, razonable y objetiva. Según el artículo 58 de la Constitución y el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, la propiedad puede ser restringida cuando existe una ley previa, expedida por el Congreso, que declare un motivo legítimo de utilidad pública o interés social (Sentencia C-133 del 2009). Esto no puede ser definido discrecionalmente por otras entidades.

En el caso de las APPAs, las restricciones al derecho de propiedad se imponen sin que medie una ley que defina con claridad y sustento técnico los motivos de utilidad pública o interés social que las justifican, ni el procedimiento con criterios claros y objetivos que debería seguirse para seleccionar las áreas sobre las cuales se impondrán dichas restricciones.

Según el artículo 32 del PND, será el Ministerio de Agricultura y la UPRA quienes, mediante actos administrativos, tendrán la potestad de identificar unilateralmente los territorios objeto de protección, actuando a su discrecionalidad y sin estudios técnicos previos. Esta discrecionalidad, ejercida desde el nivel central y sin procesos participativos ni estudios técnicos públicos, se aparta de los parámetros constitucionales que exigen que toda limitación a este derecho esté justificada, que sea proporcional, razonable y objetiva, y no por la voluntad discrecional de una entidad administrativa.

La aparente búsqueda de objetivos como la seguridad alimentaria o la protección del campesinado no legitima la imposición de restricciones que anulan la capacidad de los propietarios y de las entidades territoriales para definir, conforme a sus intereses y realidades

¹⁸ Reconocido en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

¹⁹ Garnica, L. (2025). Determinantes de ordenamiento territorial y derecho de propiedad. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/determinantes-de-ordenamiento-territorial-y>

locales, el destino de sus recursos. Una regulación adecuada debe propender por la armonización de tales principios con otros igualmente relevantes, como la seguridad jurídica, el respeto a la propiedad privada y la autonomía territorial, sin sacrificarlos de manera automática o irreflexiva.

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

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

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

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

6. Frente a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), incluidas en el numeral 2 del art. 32 del PND

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

La Corte Constitucional, en sentencias como la C-077 de 2017 y la T-090 de 2023²¹, ha reconocido que el campesinado es sujeto de especial protección constitucional y que su

relación con la tierra está estrechamente vinculada con derechos fundamentales como la dignidad, la seguridad alimentaria y el mínimo vital.

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

"Sobre las ZRC, puede decirse que antiguamente eran una herramienta de ordenamiento social de la propiedad rural contenidas en el artículo 80 de la Ley 160 de 1994 con vocación de generar adjudicación de baldíos en clústeres geográficos –primordialmente baldíos– y por virtud del artículo 32 citado, pasan ahora a ser un determinante de ordenamiento territorial con vocación de definición del uso del suelo a través de sus planes de desarrollo sostenible adoptados por la comunidad (Decreto 147 de 2024), con el fin de "favorecer la gobernanza territorial" y definir la "planificación territorial" para producción de alimentos. La constitución de las ZRC es de resorte de una entidad del orden nacional, la ANT" (Garnica, 2025)²².

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

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

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

En segundo lugar, esta medida desconoce los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales. La incorporación de las ZRC como determinantes no garantiza articulación, sino que establece un mecanismo

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

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-090 de 2023, M.P.: José Fernando Reyes (29 de marzo de 2023) <https://www.corteconstitucional.gov.co/decision/T090-23.htm>

²² Garnica, L. (2025). Determinantes de ordenamiento territorial y derecho de propiedad. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/determinantes-de-ordenamiento-territorial-y>

de centralización mediante el cual el Ejecutivo, a través de la ANT, define unilateralmente el régimen de usos del suelo rural. Esto vacía de contenido la autonomía territorial (artículos 1, 287 y 288 constitucionales), desconoce la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7 constitucional) y reproduce un modelo de planeación centralista que la Constitución de 1991 expresamente rechazó.

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

El Acto Legislativo 01 de 2023, que modificó el artículo 64 de la Constitución, reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Señaló que tiene una relación particular con la tierra basada en la producción de alimentos, sus formas de territorialidad campesina y sus condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales. Además, dispuso que el Estado debe velar por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos.

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

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

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

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

Inicialmente, en la Sentencia C-006 de 1993, la Corte indicó que: "La naturaleza social de la atribución del derecho determina que la misma esté condicionada a la realización de funciones y de fines que traza la ley, los cuales señalan los comportamientos posibles, dentro de los cuales puede moverse el propietario, siempre que al lado de su beneficio personal se utilice el bien según el más alto patrón de sociabilidad, concebido en términos de bienestar colectivo y relaciones sociales más equitativas e igualitarias"²³. Posteriormente, en la Sentencia C-474 de 2005, la Corte manifestó que: "los alcances de la función social de la propiedad han de ser definidos por el legislador de acuerdo a la naturaleza de los bienes, su clase, la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan y la posición económica

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 1993, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz (18 de enero de 1993) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-006-93.htm>

de las personas que la poseen. Generalmente se manifiesta mediante la imposición de determinadas cargas al propietario, tales como el deber de explotación económica en el caso de la propiedad agraria o las cesiones obligatorias gratuitas contempladas en la legislación urbana. Como también en el tratamiento privilegiado de ciertos tipos de propiedad como la asociativa y la solidaria."²⁴. Esta perspectiva implica que la propiedad es un instrumento de realización personal y familiar, así como un medio para la satisfacción de intereses comunitarios.

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

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

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

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

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

La Corte Constitucional en la Sentencia C-371 de 2014 reconoció que las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) "son una figura de ordenamiento social, político y ambiental, cuyas principales implicaciones pueden resumirse en la posibilidad de limitar los usos y la propiedad de la tierra para evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico, y el beneficio de programas de adjudicación de tierras, así como apoyo estatal para el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible concertados con las comunidades." No obstante, la intervención estatal sobre la propiedad rural no ha logrado estos fines y ha relegado valores esenciales

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-474 de 2005, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto (10 de mayo de 2005) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-474-05.htm>

de un Estado de derecho, entre ellos la seguridad jurídica y el desarrollo productivo del campo.

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

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

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

6.3. El Decreto 1147 de 2024 afecta la descentralización y la autonomía territorial

El Decreto 1147 de 2024 introduce disposiciones relacionadas con el pluralismo y la autonomía campesina al reconocer la diversidad territorial y la capacidad de las comunidades para gestionar sus propios espacios. Dentro de este marco, la regulación sobre las ZRC establece criterios para el acceso a la tierra y la participación de los campesinos en la administración del territorio y en la planificación del desarrollo rural. Así mismo, estas disposiciones se enmarcan en la jurisprudencia constitucional, en la que se reconoce al campesinado como un actor político y social con atribuciones para definir modelos de producción y conservación del entorno, en función de un balance entre el uso productivo del suelo y la protección ambiental.

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

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

existentes, las políticas de vivienda y transporte, o los proyectos de infraestructura ya aprobados.

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

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

La imposición de prioridades nacionales sobre las decisiones locales respecto del ordenamiento del suelo desconoce que las autoridades territoriales pueden identificar y responder más fácilmente a las necesidades de las comunidades que las conforman. Se erosiona así el principio de subsidiariedad (artículo 288 de la Constitución), clave en un estado constitucional liberal como el colombiano, según el cual "las instancias superiores de autoridad sólo están legitimadas para intervenir en los asuntos de las autoridades más pequeñas, cuando éstas sean manifiestamente incapaces o ineficientes para prestar un servicio o adoptar una determinada decisión", en tanto que "(...) la facultad de dirección política no se encuentra monopolizada por los órganos del Estado central" (Sentencia C-983 de 2005)²⁵.

6.4. Seguimiento y control en la implementación del Decreto 1147

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

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

De igual manera, aún no es claro si los instrumentos previstos en el Decreto resultan adecuados para ejercer un control real y oportuno sobre la gestión de estas figuras,

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-983 de 2005 del 26 de septiembre de 2005. M.P. Humberto Sierra Porto. En el numeral 4.1.2. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67635>

asegurando que las inversiones y decisiones respondan a criterios de eficiencia, transparencia y coherencia con las necesidades de las comunidades campesinas.

A continuación, se presenta el listado oficial de las ZRC constituidas, en cuyos PDS puede haber áreas de especial interés que ahora operan como determinantes de ordenamiento territorial²⁶:

Tabla 2. Listado oficial de las ZRC constituidas

N.	Nombre de la ZRC	Departamento	Municipios	Acto Administrativo	Habitantes/Familias
1	Guaviare	Guaviare	Calamar, El Retorno, San José del Guaviare	Resolución 054 de 1997	24.884 habitantes
2	Cuenca de Río Pato y Valle de Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	Resolución 055 de 1997 (modificada)	6.278 habitantes
3	Arenales–Morales	Bolívar	Arenal, Morales	Resolución 054 de 1999	10.000 habitantes
4	Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	Resolución 046 de 2000	5.377 habitantes
5	Perla Amazónica	Putumayo	Puerto Asís	Resolución 069 de 2000	2.727 habitantes
6	Valle del Río Cimitarra	Antioquia, Bolívar	Yondó, Cantagallo, San Pablo	Resolución 028 de 2002	29.000 habitantes
7	Montes de María II	Bolívar	Varios municipios	Acuerdo 57 de 2018	Sin información
8	Sumapaz	Cundinamarca	Bogotá (Localidad 20)	Acuerdo 252 de 2022	575 familias
9	Góejar–Cafre	Meta	Puerto Rico	Acuerdo 253 de 2022	579 familias
10	La Tuna	Cauca	Santa Rosa	Acuerdo 243 de 2022 (modificado)	1346 familias

²⁶ ANT. Respuesta con radicado 202562000134412 del 28 de enero de 2025. Solicitud de información sobre Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

económicos, geográficos o sociales. Aunque estén disponibles, los alimentos no siempre están al alcance de las personas, especialmente en contextos de pobreza, conflicto o desastres naturales²⁷.

En esa línea, estudios y análisis técnicos sobre seguridad alimentaria en Colombia han sido consistentes en señalar que el problema estructural del país no radica en la disponibilidad, sino en el acceso. En otras palabras, los alimentos existen, pero no todos los ciudadanos pueden adquirirlos o transportarlos debido a limitaciones económicas y deficiencias en la infraestructura de distribución.

La publicación "Seguridad alimentaria en Colombia: cambios y vulnerabilidades" profundiza en los factores estructurales que determinan la seguridad alimentaria y concluye que, de existir una crisis, esta sería consecuencia de la falta de acceso y no de disponibilidad. De acuerdo con su análisis, los obstáculos para garantizar una alimentación adecuada derivan de la desigualdad territorial, los altos costos logísticos y la precariedad en las redes de transporte y comercialización. En efecto, aunque el país mantiene una disponibilidad suficiente de alimentos, factores como el conflicto armado y la precariedad del sector agrícola impiden que amplios sectores de la población accedan efectivamente a una canasta básica adecuada (Mejía, M.A., 2017).

De igual manera, el informe "Inseguridad alimentaria y protección y conflicto armado en Colombia" del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas corrobora que el conflicto interno, la corrupción y la deficiencia de infraestructura regional son factores determinantes que incrementan los costos de transporte, ocasionan pérdidas en la distribución y reducen el acceso real a los alimentos, ya que la existencia de productos en el territorio nacional no garantiza que estos lleguen a las poblaciones vulnerables, especialmente en regiones apartadas o afectadas por la violencia.

En ese sentido, las políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad alimentaria deberían priorizar la superación de las barreras estructurales que dificultan el acceso a los alimentos, tales como las deficiencias en la infraestructura vial, la debilidad de las redes logísticas y la falta de impulso al desarrollo productivo regional. Estas condiciones son fundamentales para facilitar una distribución eficiente y sostenible de los alimentos en el territorio nacional.

Por el contrario, restringir el uso del suelo bajo la premisa de incrementar la producción de alimentos, cuando el verdadero problema no es la disponibilidad sino el acceso, no sólo resulta ineficaz, sino que puede ser contraproducente. La creación de figuras centralizadas de ordenamiento, como las propuestas mediante el Art. 32 no resuelve las causas estructurales de la inseguridad alimentaria e incluso podría agravarla al limitar proyectos de infraestructura esenciales para mejorar la conectividad y reducir las brechas de acceso.

8. Frente a las deficiencias en el trámite legislativo del artículo 32 del PND

²⁷ Anthem, P. (2025). Seguridad alimentaria: qué significa y por qué importa. Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://es.wfp.org/historias/seguridad-alimentaria-que-significa-y-por-que-importa>

11	Losada–Guayabero	Meta	Macarena Uribe	Acuerdo 261 de 2023	1912 familias
12	Paraíso Escondido	Boyacá	Togúí	Acuerdo 306 de 2023	500 familias
13	Venecia Parte Alta	Cundinamarca	Venecia	Acuerdo 339 de 2023	600 habitantes
14	Tuluá	Valle del Cauca	Tuluá	Acuerdo 369 de 2024	5164 personas
15	Pradera	Valle del Cauca	Pradera	Acuerdo 396 de 2024	480 familias
16	San José de Apartado	Antioquia	Apartado	Acuerdo 397 de 2024	1300 familias
17	Taráz	Antioquia	Taráz	Acuerdo 398 de 2024	811 familias
18	Santa Isabel – Anzoátegui	Tolima	Santa Isabel, Anzoátegui	Acuerdo 399 de 2024	1385 familias
19	Alto Sinú	Córdoba	Tierralta	Acuerdo 426 de 2024	3450 familias
20	Santuario del Rabanal	Boyacá	Samacá, Ventaquemada	Acuerdo 439 de 2024	2980 familias
21	Paz y Unión Campesina del Catatumbo	Norte de Santander	Ábrego, Bucarasica, Hacari y La Playa (vereda Capellanía)	Acuerdo 466 de 2025	1.801 familias / 7.005 habitantes

Fuente: Elaboración propia con datos otorgados por la ANT

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

7. Frente a la seguridad alimentaria

Según el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, la seguridad alimentaria de una persona depende de cuatro factores clave: uso, acceso, disponibilidad y estabilidad. La disponibilidad hace referencia a que existan suficientes alimentos en una zona para abastecer a la población, mientras que el acceso implica que las personas puedan efectivamente adquirir o llegar a esos alimentos, lo cual puede verse limitado por factores

El artículo 151 de la Constitución Política establece que las leyes relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales son reserva de ley orgánica, y para su aprobación requerirán una mayoría absoluta. En desarrollo de este mandato, la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) fijó un sistema de competencias respetuoso de la autonomía territorial y de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Según el artículo a ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo debe tramitarse como una ley ordinaria y para su aprobación se tramita mediante un procedimiento legislativo simplificado, que puede desarrollarse en sesiones extraordinarias del Congreso y no exige la participación plena de todos los integrantes de las comisiones para su aprobación.

La discusión y votación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se tramitó como una ley ordinaria. En ese sentido el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 configura una vulneración directa de la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial, pues traslada al Ministerio de Agricultura, a la UPRA y a la Agencia Nacional de Tierras la facultad de definir usos del suelo, al imponer como determinantes obligatorias las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y las zonas previstas en los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.

Ahora bien, aunque la Ley del Plan Nacional de Desarrollo es de naturaleza ordinaria, podría contener disposiciones propias de una ley orgánica únicamente si se cumple con el procedimiento específico que ha establecido la Corte Constitucional. Esto exige que, durante el trámite legislativo, el Congreso manifieste de forma clara, explícita y positiva su intención de aprobar o modificar una norma orgánica. Sin embargo, las Gacetas del Congreso no se evidencian que haya existido esa manifestación expresa, lo cual impide considerar válidamente que el artículo 32 haya surtido el procedimiento requerido para modificar competencias de reserva orgánica en materia de ordenamiento territorial.

Por otro lado, es importante resaltar que la Ley 388 de 1997 es una ley ordinaria, ya que su contenido no modifica la distribución de competencias entre los niveles de gobierno ni afecta la estructura del Estado ni el régimen de autonomía territorial. Su propósito es desarrollar la función pública del urbanismo dentro del marco constitucional ya existente, reglamentando cómo las entidades territoriales —particularmente los municipios— ejercen sus competencias en materia de ordenamiento del suelo urbano y rural. En ese sentido, la Ley 388 no reasigna competencias ni modifica las reglas de coordinación entre Nación y territorio; simplemente reguló el ejercicio de las atribuciones que la Constitución ya había conferido a los municipios en los artículos 311 y 313. Por tanto, podía válidamente tramitarse como una ley ordinaria.


A diferencia de ésta, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (PND), va más allá de esto, pues la norma traslada competencias de ordenamiento territorial a entidades del nivel central —como el Ministerio de Agricultura, la UPRA y la Agencia Nacional de Tierras—, imponiendo determinantes obligatorios como las APPA y los planes de las ZRC, sobre los entes territoriales. En la práctica, esto modifica el sistema de distribución de competencias previsto en los artículos 151, 287 y 288 de la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

Por tanto, mientras la Ley 388 de 1997 operó dentro de los límites de las competencias locales y no alteró la arquitectura territorial del Estado, el artículo 32 del PND sí lo hace, pues

<p>redefine quién puede decidir sobre el uso del suelo y, en consecuencia, incide directamente en la estructura de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Esa modificación sólo puede hacerse mediante ley orgánica y no a través de una ley ordinaria.</p> <p>Conclusión</p> <p>En virtud de lo anterior, es evidente que el artículo 32 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo contraviene principios constitucionales fundamentales como la autonomía territorial, la propiedad privada, el libre desarrollo de la personalidad y el Estado de derecho. Además, sus disposiciones resultan inconvenientes para el desarrollo económico y social del país, pues ponen en riesgo la seguridad jurídica, la inversión y el ejercicio de actividades económicas lícitas que aportan de manera significativa al PIB nacional.</p> <p>Esta reforma representa un retroceso en la autonomía de las entidades territoriales y en la garantía de un ordenamiento territorial democrático y descentralizado, al desconocer los principios que estructuran el Estado Social de Derecho. La regulación del ordenamiento territorial, conforme a la Constitución, debe desarrollarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.</p> <p>Estas modificaciones se sustentan en principios como el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Sin embargo, no existe evidencia técnica verificable que demuestre que las restricciones impuestas por el artículo 32 —las cuales son desproporcionadas y centralizan competencias clave del ordenamiento territorial— contribuyan de manera efectiva a la realización de dichos fines. Esta reforma no enfrenta el verdadero problema de la seguridad alimentaria en Colombia, que no radica en la disponibilidad de alimentos, sino en el acceso desigual a ellos, especialmente en contextos rurales y periféricos.</p> <p>Asimismo, desconocen la Constitución económica consagrada en el artículo 333, que establece la libertad económica y la libre iniciativa privada como principios del orden constitucional, que si bien no son absolutos, solamente pueden limitarse por la ley y bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese marco, actividades como el turismo, la infraestructura, la minería, la industria y el comercio no están prohibidas por la Constitución ni por la ley, ni siquiera en suelos rurales; antes bien, se reconocen como actividades legítimas y necesarias para el desarrollo económico de los municipios y del país.</p> <p>En consecuencia, la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 es una medida necesaria para restablecer el equilibrio entre el carácter unitario del Estado y la autonomía de sus entidades territoriales. Esta acción permitirá preservar las competencias constitucionales de los municipios, fortalecer la descentralización administrativa y fiscal, proteger la participación ciudadana y garantizar una planificación territorial eficiente y democrática.</p> <p>Finalmente, es imperativo promover un marco normativo claro, descentralizado y participativo, que armonice el desarrollo económico con la protección ambiental, sin imponer una renuncia desproporcionada a derechos fundamentales como la propiedad privada. Solo así será posible asegurar un modelo de ordenamiento territorial coherente con la Constitución y con los principios del Estado de derecho.</p> <p style="text-align: center;">CONFLICTOS DE INTERÉS</p>	<p>De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, para que se configure un conflicto de intereses los congresistas deberán estar incursos en:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>"Beneficio particular": aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;</i> b. <i>Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;</i> c. <i>Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".</i> <p>El mismo artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 dispone:</p> <p><i>"Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores..."</i></p> <p>En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no se encuentran circunstancias que generen posibles conflictos de interés para las personas que integran el Congreso de la República, al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de Ley.</p> <p style="text-align: center;">IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 señala que uno de los requisitos propio del trámite legislativo es que las iniciativas que comporten una orden de gasto o que concedan un beneficio tributario contengan un análisis el impacto fiscal de las normas propuestas y de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo .</p> <p>Ese requisito formal busca velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y garantizar la estabilidad macroeconómica. Además, opera como un mecanismo de transparencia para asegurar la implementación y aplicación efectiva de las leyes .</p> <p>Así las cosas, el presente proyecto de ley no debe agotar el requisito de análisis de impacto fiscal contenido en la Ley 819 de 2003 toda vez que se trata de una modificación normativa que no tiene efectos fiscales.</p> <p style="text-align: center;">Honorables Congresistas</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td style="width: 50px; height: 30px;"></td> <td style="width: 50px; height: 30px;"></td> </tr> </table>		

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MINERÍA AL PROYECTO DE LEY 434 DE 2025 CÁMARA, ÁREAS DE PROTECCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS (APPA)

por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y se dictan otras disposiciones.

<div style="text-align: center;">  </div> <p>Bogotá D.C., 19 de mayo de 2026</p> <p>Señor: CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE Representante a la Cámara Ciudad</p> <p style="text-align: center;">Asunto: Concepto Proyecto de Ley 434 de 2025 Cámara – Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).</p> <p>Honorable Representante:</p> <p>En atención a su calidad de coautor y ponente del Proyecto de Ley 434/2025 Cámara, "Por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y se dictan otras disposiciones": desde la Asociación Colombiana de Minería me permito allegar los comentarios respecto de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), previstas en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, así como sobre la necesidad de su derogatoria.</p> <p>El presente pronunciamiento se sustenta en razones de constitucionalidad, necesidad y conveniencia, derivadas tanto del análisis normativo como de la experiencia práctica de implementación de esta figura, desde el desarrollo de la actividad minera.</p> <p>1. Consideraciones generales y fundamento de la derogatoria</p> <p>La Ley 2294 del diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023) —Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"— introdujo modificaciones sustanciales al modelo de ordenamiento territorial y a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En particular, el artículo 32 incorporó la figura de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), configurándolas como determinantes de superior jerarquía en el ordenamiento territorial.</p> <p>Si bien el artículo 334 de la Constitución Política faculta al Estado para intervenir en la economía por mandato de la ley, dicha intervención no es irrestricta, sino que se encuentra teleológicamente orientada a la racionalización de la economía, en un marco de sostenibilidad fiscal, con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes, garantizar una distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo, y asegurar la preservación de un ambiente sano. En esa medida, cualquier instrumento de intervención debe diseñarse y aplicarse de manera compatible con los principios estructurales del orden constitucional y con el modelo de Estado adoptado por la Carta Política.</p>	<p>Bajo este marco, el diseño y aplicación de las APPA se aparta de dicho mandato constitucional, en tanto genera tensiones significativas con principios esenciales del ordenamiento, entre ellos: el carácter unitario pero descentralizado del Estado (artículo 1 CP); la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses (artículos 287, 311 y 313 CP); y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rigen la distribución de competencias (artículo 288 CP). A ello se suman afectaciones a la libertad económica y a la iniciativa privada (artículo 333 CP), al principio de legalidad (artículos 6 y 121 CP), a la garantía de los derechos adquiridos (artículo 58 CP) y a los mecanismos de participación ciudadana (artículos 40 y 103 CP), entre otros.</p> <p>En efecto, lejos de constituir un instrumento de intervención armónico con la Constitución, la implementación de las APPA ha derivado, en la práctica, en un esquema de centralización del ordenamiento territorial, mediante el cual se imponen determinaciones de carácter obligatorio desde el nivel nacional, sin mecanismos efectivos de articulación con las autoridades locales. Este diseño no solo desconoce el ámbito competencial propio de los municipios en materia de ordenamiento del territorio, sino que también limita su capacidad de deliberación democrática sobre el uso del suelo y el desarrollo productivo de sus jurisdicciones.</p> <p>Así mismo, la aplicación de esta figura ha implicado la imposición de restricciones amplias y, en varios casos, desproporcionadas a actividades económicas lícitas, generando escenarios de inseguridad jurídica y afectando la estabilidad de las reglas aplicables a los agentes económicos. En conjunto, estos efectos evidencian un desplazamiento material de las competencias constitucionalmente asignadas a los alcaldes y concejos municipales, lo cual resulta incompatible con el modelo de descentralización y autonomía territorial que estructura el Estado colombiano.</p> <p>2. Alteración del modelo constitucional de ordenamiento territorial</p> <p>De conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política, la autonomía de las entidades territoriales constituye un principio estructural del Estado Social de Derecho, del cual se derivan, entre otras, las disposiciones contenidas en los artículos 287, 311 y 313 superiores, que les reconocen la facultad de administrar y gestionar sus propios asuntos.</p> <p>En concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dicha autonomía comprende el derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y decidir sobre los asuntos propios de su jurisdicción, dentro de los cuales se incluyen la organización de los servicios públicos y la resolución de los conflictos derivados de su ejercicio. Este margen de decisión encuentra sustento en que son precisamente las autoridades locales "...quienes mejor conocen las</p>
--	---

necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad."¹

En línea con lo anterior, el artículo 287 de la Carta Política les concede a las entidades territoriales "...autonomía para la gestión de sus intereses", en virtud de lo cual tendrán el **derecho** de "2) Ejercer las competencias que les correspondan.", dentro de las que se encuentra expresamente en el artículo 311 constitucional, la de **"ordenar el desarrollo de su territorio"**. De acuerdo a la jurisprudencia, la competencia prevista en este artículo se refiere, entre otros, **a los instrumentos locales de planeación del desarrollo territorial** a partir de componentes: físicos, urbanos y rurales. A través de estos mecanismos, la ordenación del desarrollo territorial va dirigida a concebir, configurar y proyectar el espacio físico hacia la consecución del desarrollo económico, comercial, industrial, social y cultural de sus territorios.

De esta manera, las competencias sobre "(...) el ordenamiento territorial permite a las entidades territoriales, a través de la concepción, configuración y proyección de su espacio físico urbano y rural, con una visión de mediano y largo plazo, propender hacia fines de interés general como, por ejemplo, la protección, conservación y recuperación del medio ambiente, del patrimonio histórico, el desarrollo económico, comercial, industrial, social y cultural de la comunidad, la prevención de desastres y la efectividad de derechos como el medio ambiente sano, la vivienda digna, la recreación y el espacio público."²

Desde esta aproximación, la función de "ordenamiento territorial" que atribuye la Constitución Política a los municipios en el artículo 311, implica necesariamente un ejercicio de deliberación y decisión pública de organización social, es decir, de configuración del modo en que se visiona y se proyecta el futuro o el desarrollo del municipio, a través de la identificación de las potencialidades o vocaciones del suelo y la planeación hacia la consecución de los objetivos de desarrollo social y económico.

De manera armónica con lo dispuesto en los artículos anteriores y al alcance definido por la Corte Constitucional, el concepto de "ordenamiento territorial" también se encuentra establecido en la Ley 388 de 1997:

"Artículo 5º.- Concepto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía

¹ Corte Constitucional. Sentencia 1051 de 2001. MP: Jaime Araujo Rentería.
² Ibid.

con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales." (Énfasis propio)

En consonancia con la facultad del artículo 311 superior, la norma citada ratifica que les corresponde a los municipios, a los distritos y a las áreas metropolitanas, emprender las acciones del ordenamiento territorial, las cuales son de naturaleza política, administrativa y de planeación física del territorio, encaminadas a disponer de los instrumentos para el desarrollo socio-económico en armonía con el medio ambiente. Además, el artículo 6 de la misma Ley 388 establece que el ordenamiento territorial del municipio tiene como finalidad integrar la planeación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.³ Para llevar a cabo este propósito, los municipios adelantarán, entre otras, las siguientes actuaciones: "[...] 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. [...]"⁴

En relación con el alcance del ordenamiento territorial, la Corte Constitucional ha enfatizado lo siguiente:

"Para la Sala resultan relevantes los postulados constitucionales en materia de ordenamiento territorial y regulación del suelo, contenidos esencialmente en los artículos 101, 102 y 288 y su desarrollo en las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011. Allí se ha entendido el ordenamiento territorial como un instrumento de planeación y gestión de las entidades territoriales, que tiene como finalidad lograr una adecuada organización político administrativa del Estado, incentivando el desarrollo institucional, la identidad cultural y el desarrollo económico, social, ambiental y físico. El ordenamiento territorial busca promover la capacidad de descentralización, el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia los de nivel territorial, asignándoles recursos para tales efectos[241]; lo anterior fundado en el pilar de autonomía de las entidades territoriales, como se analizó en acápites precedentes." (Énfasis propias)

En este contexto, el artículo 32 —cuya derogatoria se propone en el proyecto bajo análisis— modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, al introducir nuevos determinantes del ordenamiento territorial y establecer una jerarquía entre ellos. Dentro de estos, se incluyeron las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), clasificadas como determinantes de "Nivel 2" y, en consecuencia, como normas de superior jerarquía, de obligatorio cumplimiento

³ Artículo 6. Ley 388 de 1997.
⁴ Artículo 6. Ley 388 de 1997.
⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. MP: Cristina Pardo Schlesinger.

para los municipios en la formulación y adopción de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Es importante precisar que el artículo a derogar no consideró ninguna fórmula de armonización de competencias o de intereses entre el orden Nacional y los entes territoriales, sino que se limitó a asignar al Departamento Nacional de Planeación, la reglamentación de criterios técnicos y de coordinación con las autoridades locales. Criterios, que valga mencionar, fueron expedidos de manera tardía, mediante el Decreto 381 de 2026 "Por el cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y se reglamenta el procedimiento para la gestión de la información y los parámetros para la coordinación interinstitucional de la expedición de las determinantes de que trata el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023".

Con anterioridad a la expedición del referido decreto, el Ministerio de Agricultura ya había proferido múltiples resoluciones mediante las cuales se crearon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. En efecto, dichos actos administrativos, expedidos con fundamento en el artículo 32, se adoptaron sin que existiera el desarrollo de la facultad reglamentaria prevista en la norma y sin haberse agotado los mecanismos de coordinación exigidos por la misma ley.

Por su parte, es preciso indicar que el artículo 32 se encargó de establecer claramente la injerencia que tendrían las autoridades locales en relación con las APPA. Esta función se reduce únicamente a la obligación de **acatar** las decisiones que adopte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

"Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial"

Así mismo, establece la norma objeto de derogatoria que la delimitación de las APPA se realizará a través de resoluciones expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previa definición de criterios técnicos por parte de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria – UPRA. De lo anterior se deriva que, es el Ministerio y únicamente éste, en quien recae la facultad de delimitar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y de definir el alcance que las mismas tendrán sobre los usos del suelo de las áreas intervenidas, de acuerdo a los propósitos que fije su entidad adscrita.

Tal como se desprende del artículo 32 y de las resoluciones que han declarado APPA, éstas fijan el régimen de usos del suelo⁶ de las áreas donde se declaran, usos que son de obligatorio cumplimiento, tanto para las personas de derecho privado

⁶ Artículo 3 "De la zonificación y régimen de usos del suelo". Resolución 161 de 2024. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

como para las autoridades públicas⁷. De manera que, por cuenta de este artículo, los municipios no tienen la posibilidad de planear el desarrollo productivo de su territorio ni de tomar decisiones acordes con esta facultad, pues la norma sólo les permite obedecer.

De mantenerse esta norma dentro del ordenamiento jurídico, las autoridades locales seguirán privadas de ejercer su derecho a decidir, y tampoco podrán graduar, ponderar o articular los determinantes de ordenamiento territorial según las preferencias, prioridades, tradición o vocación productiva de su territorio. En este sentido, el artículo 32, impone un esquema centralizado del desarrollo territorial, que se aparta de la concepción prevista en la Constitución Política de 1991 respecto a la descentralización y autonomía administrativa.

La norma objeto de derogatoria vacía de contenido las competencias de los entes territoriales, en concreto, la de los alcaldes y concejos municipales, los cuales de acuerdo a los artículos 1, 287, 311 y 313 de la Constitución, tienen el derecho de ejercer las competencias que les corresponden en relación con el manejo de los asuntos que los impactan directamente, el desarrollo de su territorio y la reglamentación de los usos del suelo.

A su vez, el artículo 32 objeto de derogatoria, tiene una injerencia trascendental en el ordenamiento del territorio, en la vocación productiva de las regiones y también, en las libertades individuales y derechos de los habitantes, especialmente aquellos que se dedican a las actividades restringidas o prohibidas.

Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos interfieren de manera directa en los proyectos de vida de los habitantes de los territorios en los que se implementan, en la medida en que restringen o excluyen el desarrollo de actividades productivas lícitas, en particular la minería, el comercio y la industria. Esta limitación incide negativamente en el ejercicio del derecho al trabajo y en la libertad de escoger profesión u oficio en condiciones dignas y equitativas, al reducir las oportunidades de empleo formal, la generación de ingresos y la dinámica económica local.

De manera correlativa, dichas restricciones impactan la capacidad productiva de las regiones, al disminuir la generación de tributos, debilitar la mano de obra disponible y afectar los encadenamientos productivos que se estructuran en torno a sectores como el minero, industrial y comercial. Este efecto multiplicador negativo compromete no solo el desarrollo económico local, sino también las posibilidades de crecimiento sostenido y de cierre de brechas sociales en los territorios intervenidos.

⁷ Según el mismo artículo 32 "los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio estarán obligados a cumplir con los determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias desde la prefactibilidad de los mismos. Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial"

<p>Adicionalmente, la implementación de las APPA evidencia deficiencias en materia de garantías participativas, en tanto no asegura de manera efectiva el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas potencialmente afectadas, ni incorpora mecanismos adecuados de participación ciudadana y concertación con las autoridades locales. Esta omisión resulta contraria a los principios constitucionales de participación democrática, coordinación y concurrencia, y afecta la legitimidad de las decisiones adoptadas sobre el uso del suelo y el desarrollo territorial.</p> <p>En definitiva, las APPA genera los siguientes conflictos constitucionales y legales:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Impone regímenes de usos del suelo centralizados. Las resoluciones establecen los usos promovidos, permitidos y prohibidos de los territorios, con carácter obligatorio. ii) Interfiere de manera desproporcionada en la libertad de empresa y la iniciativa privada, puesto que determina qué actividades productivas se pueden adelantar o no en el territorio. Es el caso del comercio, la industria y la minería, las cuales fueron prohibidas y/o restringidas en varias zonas del país. iii) Subordina la planeación municipal a las decisiones unilaterales del Ministerio de Agricultura. iv) Sustituye la deliberación democrática local. <p>Al momento de la presentación de este concepto, se han expedido las siguientes resoluciones por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para un total de once (11) Áreas de Protección:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. APPA Tarso y Salgar: Resolución 11 de 2026. 2. APPA Caramanta: Resolución 12 de 2026. 3. APPA Hispania y Jardín: Resolución 64 de 2026. 4. APPA Concordia: Resolución 320 de 2025. 5. APPA Jericó: Resolución 394 de 2025. 6. APPA Nemocón: Resolución 393 de 2025. 7. APPA Sopó: Resolución 266 de 2025. 8. APPA Fresno, Herveo y Murillo: Resolución 44 de 2026. 9. APPA Palocabildo, Casablanca, Libano y Villahermosa: Resolución 45 de 2026. 10. APPA Falan. Resolución 52 de 2026. 11. APPA Córdoba. Resolución 93 de 2026. <p>Caso La Guajira</p> <p>La Resolución 161 de 2024, posteriormente modificada por la Resolución 289 de 2025, declaró un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas, ubicados en la región sur del</p>	<p>departamento de La Guajira. Como consecuencia de dicha delimitación, se estableció la prohibición de desarrollar actividades industriales, comerciales y mineras en aproximadamente 79.000 hectáreas.</p> <p>Este caso evidencia que fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural —y no las autoridades municipales en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 311 y 313 de la Constitución Política— quien definió directamente el régimen de usos del suelo aplicable en el área intervenida, sin cumplir criterios de coordinación ni concurrencia y sin haberse agotado la Consulta Previa con las comunidades étnicas asentadas en el territorio.</p> <p>En efecto, el artículo 3 de la Resolución 161 establecía de manera expresa la zonificación y el régimen de usos del suelo —promovidos, permitidos, restringidos y prohibidos— en los municipios involucrados:</p> <p><i>"Artículo 3. De la zonificación y régimen de usos. En cuanto a usos del suelo, el ámbito espacial de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, y Barrancas ubicados en la región sur del departamento de La Guajira, establece su zonificación y régimen de usos en el documento técnico anexo. El siguiente régimen de usos busca salvaguardar la producción de alimentos y asegurar que las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, cumplan con los fines del nivel 2 de los determinantes de ordenamiento territorial, las cuales deben ser tenidos en cuenta en los términos de artículo 10 de la Ley 388 de 1997."</i></p> <p>Con base en este régimen, quedaron prohibidas diversas actividades industriales y comerciales —incluyendo el procesamiento de alimentos, productos químicos, maquinaria, cemento y la industria textil, entre otras—, sectores que resultan, a su vez, fundamentales para el desarrollo y fortalecimiento de la actividad agrícola.</p> <p>Posteriormente, la Resolución 161 de 2024 fue modificada por la Resolución 289 de 2025, no con el propósito de eliminar dichas prohibiciones, sino de reforzar su motivación jurídica y ajustar su redacción al denominado "test de proporcionalidad" desarrollado por la jurisprudencia constitucional, atenuando formalmente la apariencia de intervención en las competencias territoriales. No obstante, pese a los cambios formales —incluida la eliminación del cuadro de usos—, el efecto sustantivo de la regulación se mantiene inalterado: la definición centralizada de los usos del suelo en las áreas delimitadas.</p> <p>Este antecedente ejemplifica, de manera concreta, los conflictos previamente señalados, particularmente en lo relativo a la concentración desproporcionada de la potestad decisoria en una autoridad del orden nacional y el consecuente desplazamiento material de las competencias constitucionalmente asignadas a las entidades territoriales. A ello se suma la afectación de expectativas legítimas y de situaciones jurídicas consolidadas de actores económicos que desarrollaban o proyectaban actividades en la zona, sin que existan mecanismos claros de</p>
<p>transición, armonización normativa o compensación frente a las restricciones impuestas.</p> <p>De mantenerse este esquema sin límites definidos, sin criterios estrictos de proporcionalidad, y sin garantías efectivas de participación y coordinación interinstitucional, se corre el riesgo de consolidar un modelo en el cual los proyectos productivos queden sujetos a decisiones discrecionales sobrevinientes en materia de usos del suelo, con efectos materiales asimilables a la retroactividad. Tal escenario resulta contrario al principio de seguridad jurídica y a la estabilidad de las reglas que rigen la inversión y el desarrollo territorial.</p> <p>3. Concentración de competencias y ausencia de límites</p> <p>Otra deficiencia estructural de la figura cuya derogatoria propone el PL 434/2025 radica en la ausencia de límites geográficos o espaciales para la delimitación de las APPA. En efecto, el artículo 32 a derogar, no establece restricciones sobre su extensión, lo que permite que estas áreas sean declaradas sin un umbral máximo de hectáreas en cualquier parte del territorio nacional, conforme a los criterios definidos por el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para la protección de suelos con aptitud agropecuaria.</p> <p>Esta amplitud normativa se traduce, en la práctica, en una facultad abiertamente discrecional, contraria al principio de legalidad que debe regir el ejercicio de la función administrativa, que habilita al Gobierno Nacional para definir, de manera unilateral y sin concurrencia efectiva de las autoridades territoriales, los usos del suelo y las actividades económicas permitidas en un amplio espacio geográfico. Las delimitaciones pueden implicar la destinación casi exclusiva de un municipio o incluso de un departamento a una única actividad productiva, tal como ocurre con el APPA en el departamento de Córdoba, la cual abarca 667.034 hectáreas en 21 municipios, donde el área protegida llega a representar más del 70% del territorio en casos específicos como San Carlos, o Chinú con el 66,4%.</p> <p>Adicionalmente, las APPA pueden ser declaradas en áreas donde existen proyectos estratégicos en curso o en distintas fases de desarrollo, incluyendo etapas de prefactibilidad o factibilidad. Inclusive, bajo el amparo del artículo 32, el Ministerio de Agricultura puede restringir o prohibir actividades de utilidad pública e interés social, como la minería.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, la implementación de las APPA restringe la diversificación productiva de las zonas rurales, desconociendo uno de los principios orientadores del ordenamiento territorial. En particular, al limitar o excluir actividades mineras, industriales y comerciales, se reducen las posibilidades de desarrollo de infraestructura, encadenamientos productivos y dinámicas de mercado necesarias para el crecimiento económico local. Este impacto se extiende a sectores como la infraestructura vial, la vivienda, la industria de materiales, el comercio de bienes y servicios, el turismo y la producción de insumos</p>	<p>esenciales para la construcción, entre otros, afectando de manera integral el desarrollo económico de las regiones.</p> <p>Este diseño normativo desconoce los principios de proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica que rigen nuestro Estado de Derecho y afecta la diversificación productiva de las regiones, al impedir el desarrollo concurrente de sectores como la agricultura, la industria, el comercio y la minería.</p> <p>4. Amenaza a la seguridad jurídica y la permanencia de sectores estratégicos para la economía, como el sector minero</p> <p>Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos han sido utilizadas como instrumento para prohibir o restringir el desarrollo de actividades industriales, comerciales y mineras, incluso en zonas amparadas por títulos o contratos de concesión válidamente otorgados al amparo del Código de Minas (Ley 685 de 2001).</p> <p>Dicha prohibición resulta contraria a la Constitución y al propio Código de Minas, en cuanto norma especial, sistemática y de aplicación preferente en la materia. En efecto, el artículo 14 de esta normativa dispone que el título minero confiere a su titular el derecho a explorar y explotar los recursos minerales conforme a las condiciones jurídicas vigentes al momento de su otorgamiento. En esa medida, la imposición de restricciones posteriores, a través de actos administrativos de carácter general o particular, desconoce principios estructurales del ordenamiento jurídico, tales como la confianza legítima, la jerarquía normativa, la reserva de ley en materia de limitación de derechos y la seguridad jurídica.</p> <p>La introducción de limitaciones que alteran sustancialmente el ejercicio de derechos previamente reconocidos no solo afecta la estabilidad del régimen jurídico aplicable, sino que genera un escenario de incertidumbre para la inversión, incompatible con la protección de los derechos adquiridos y con el deber del Estado de garantizar reglas claras, estables y previsibles a los inversionistas y operadores económicos.</p> <p>Adicionalmente, estas restricciones inciden de manera directa en el conocimiento geológico del territorio, en un país cuyo potencial minero permanece en gran medida inexplorado, comprometiendo así objetivos estratégicos de política pública, como la transición y la seguridad energética. Estas, a su vez, dependen de la producción de minerales estratégicos —como el níquel y el cobre—, así como de aquellos indispensables para la vida cotidiana, entre ellos los fertilizantes y los materiales de construcción utilizados en la producción de cemento, cerámicas y ladrillos, insumos esenciales para el desarrollo industrial y económico del país.</p> <p>La minería constituye una industria estratégica para la sostenibilidad fiscal y un pilar fundamental en la financiación de políticas públicas orientadas al crecimiento económico, el cierre de brechas sociales, el desarrollo de infraestructura y la garantía de la seguridad energética. En este contexto, las regalías derivadas de la</p>

explotación de los recursos naturales no renovables —actividad que se ve restringida mediante las APPA— representan una de las principales fuentes de financiación del Estado para fortalecer la competitividad de la economía y mejorar las condiciones sociales de la población.

En concordancia con lo anterior, el artículo 361 de la Constitución establece que los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán, entre otros fines, al financiamiento de proyectos de desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro del pasivo pensional; a la inversión en educación, ciencia, tecnología e innovación; a la generación de ahorro público; a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos; al conocimiento y la cartografía geológica; y al fortalecimiento de la competitividad de la economía, con miras a mejorar las condiciones sociales de la población. En tal sentido, cualquier regulación o limitación a la actividad minera debe observar estrictamente los principios constitucionales y legales que rigen la materia, garantizando un equilibrio razonable entre la protección de otros bienes jurídicos y la preservación de una actividad calificada por el ordenamiento como de utilidad pública e interés social.

En este contexto, resulta pertinente recordar que el Código de Minas establece, en su artículo 1, que su objeto es fomentar la exploración y explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada, con el propósito de satisfacer la demanda interna y externa, asegurando que su aprovechamiento se realice de manera racional, sostenible y en armonía con el medio ambiente. De igual forma, declara la actividad minera como de utilidad pública e interés social, en atención a su relevancia para el crecimiento económico y el desarrollo productivo del país.

Por consiguiente, cualquier disposición normativa cuya aplicación desconozca estos mandatos constitucionales y legales no solo desatiende el carácter de interés público que reviste la actividad minera, sino que también se aparta de los principios de coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico, al introducir restricciones injustificadas que obstaculizan el desarrollo de una actividad constitucionalmente reconocida y expresamente promovida por el legislador, comprometiendo con ello la seguridad jurídica y la eficacia de la política pública en materia de aprovechamiento de los recursos naturales no renovables.

Siendo así, la prohibición de actividades productivas como el comercio, la industria, y en particular la minera, a través de figuras como las APPA en regiones con alto potencial geológico como las que ya se han declarado, —especialmente en zonas con minerales estratégicos—, donde la minería hace parte de su tradición y vocación productiva; quebranta los objetivos de desarrollo sostenible que dicta nuestra Constitución Política,⁸ al tiempo que esteriliza reservas de minerales privando al Estado de percibir las regalías, contribuciones y demás recursos que de acuerdo a la misma Constitución se requieren para "...aumentar la competitividad

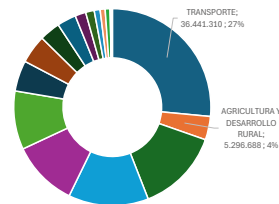
⁸ Artículos 332 y 360. Constitución Política.

general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población."⁹ y que son necesarios para la estabilidad de las finanzas públicas.

Adicionalmente, resulta necesario precisar que las APPA se fundamentan en un supuesto equivocado, consistente en considerar que la actividad agrícola es incompatible con otras actividades productivas, en particular la minería. Este supuesto carece de sustento empírico y desconoce la evidencia disponible. Por el contrario, la experiencia nacional demuestra que el desarrollo agrícola y el desarrollo minero no son actividades excluyentes, sino que han coexistido de manera histórica en diversos territorios del país.

De acuerdo con cifras oficiales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en los últimos dieciocho (18) años el área sembrada en municipios con producción minera se ha incrementado en un 28%. Este crecimiento alcanza el 26% en municipios productores de carbón, el 20% en municipios auríferos y el 48% en aquellos con producción de níquel. Tales datos evidencian que la actividad minera no ha obstaculizado la expansión de la frontera agrícola; por el contrario, ambas actividades han registrado dinámicas concurrentes de crecimiento.

En este sentido, la minería no solo no resulta excluyente frente al sector agrícola, sino que contribuye a su fortalecimiento y competitividad. Desde la entrada en funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR) en el año 2012, la inversión en proyectos de vías, transporte y desarrollo rural ha ascendido a 41,7 billones de pesos, lo que equivale al 31% del total de las regalías. Esta destinación evidencia que una proporción significativa de dichos recursos ha sido orientada a programas que inciden directamente en la competitividad y el desarrollo del sector agrícola.



Fuente: Sistema General de Regalías

Colombia es un país con reconocida vocación agrícola y minera, actividades que no se excluyen entre sí, sino que se complementan y deben desarrollarse de manera armónica, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, racionalidad técnica y adecuado ordenamiento del territorio.

⁹ Artículo 361. Constitución Política.

Desde una perspectiva de política económica, el comercio, la industria y la minería constituyen ejes estratégicos para el fortalecimiento de la estructura productiva nacional y la generación de empleo formal. El comercio dinamiza el mercado interno, articula cadenas de valor y facilita la inserción competitiva en los mercados internacionales; la industria incorpora valor agregado, promueve la innovación tecnológica y eleva la productividad. Por su parte, la minería, desarrollada bajo parámetros de legalidad y sostenibilidad, aporta recursos fiscales, empleo de calidad, encadenamientos productivos y materias primas indispensables para la transformación industrial. En consecuencia, la articulación estratégica de estos sectores resulta determinante para ampliar la base productiva, diversificar la matriz económica, impulsar un crecimiento sostenido y fortalecer la competitividad, contribuyendo así a un desarrollo económico integral del país.

En este contexto, la minería cumple un papel esencial en la soberanía y diversificación energética, a partir del aprovechamiento de minerales estratégicos tales como:

- El níquel, fundamental para la industria del acero inoxidable y diversas tecnologías energéticas.
- El carbón, necesario para la seguridad energética y la estabilidad de las finanzas públicas.
- El cobre, indispensable para la electrificación, las energías renovables y la transición energética.
- Los minerales utilizados en fertilizantes, esenciales para la productividad agrícola.
- Los materiales de construcción (calizas, arcillas, agregados), requeridos para la producción de cemento, cerámicas y ladrillos.

A lo anterior se suma que la actividad minera constituye una fuente relevante de ingresos públicos, tanto a través del Sistema General de Regalías como de la tributación asociada, lo que permite financiar inversiones en infraestructura, educación, salud, agua potable y desarrollo rural, especialmente en regiones históricamente rezagadas. De igual forma, su desarrollo fomenta la generación de empleo directo e indirecto, impulsa procesos de formalización económica y fortalece las capacidades productivas locales mediante la creación de encadenamientos con proveedores de bienes y servicios.

Adicionalmente, la minería contribuye de manera significativa al cierre de brechas territoriales, en la medida en que su presencia en zonas apartadas promueve la ejecución de proyectos de inversión social, el mejoramiento de vías y la provisión de servicios públicos, facilitando la integración económica de estas regiones al resto del país. En este sentido, el sector no solo cumple una función económica, sino también un papel estructural en la cohesión territorial y en la materialización de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Bajo las anteriores consideraciones, resulta inconveniente y jurídicamente incongruente con el principio de diversificación productiva, así como con los mandatos constitucionales que promueven la libertad de empresa y la iniciativa privada como bases del desarrollo económico y social, la adopción de políticas que restrinjan de manera generalizada la actividad de sectores productivos como el minero. Tales medidas generan efectos adversos no solo sobre dicho sector, sino también sobre la propia actividad agrícola, en la medida en que una proporción significativa de los insumos indispensables para la producción agropecuaria — como fertilizantes, enmiendas, materiales para infraestructura rural y otros bienes intermedios— depende directa o indirectamente de la actividad extractiva y de sus encadenamientos industriales.

Desde una perspectiva técnica y acorde con los principios de libertad de empresa e iniciativa privada, una política pública eficaz no puede configurarse como un mecanismo de exclusión sectorial, sino como un instrumento de integración y promoción de las distintas actividades económicas, orientado al crecimiento sostenible, al mejoramiento de la calidad de vida de la población y a la ampliación progresiva del acceso efectivo a bienes y servicios públicos esenciales, en armonía con los principios constitucionales de igualdad, eficiencia, solidaridad y prevalencia del interés general.

En esa medida, corresponde al Legislador diseñar e implementar instrumentos regulatorios e institucionales que brinden garantías jurídicas, estabilidad normativa y capacidad operativa suficiente para potenciar los distintos sectores productivos, generando condiciones que permitan su articulación y mutuo fortalecimiento dentro de un esquema de desarrollo económico integral y sostenible.

Bajo este enfoque, la intervención estatal sobre la economía debe orientarse a corregir fallas de mercado, promover la coordinación intersectorial y asegurar un entorno competitivo, justo, transparente y previsible, de manera que la actividad económica se consolide como un verdadero motor del desarrollo social, industrial y productivo de la Nación. Para ello, resulta necesario contar con un marco normativo coherente que fortalezca la institucionalidad pública, garantice la seguridad jurídica, fomente la inversión y promueva encadenamientos productivos que maximicen el valor agregado y la generación de empleo.

En este orden de ideas, la derogatoria del artículo 32 responde a la necesidad de contar con un marco regulatorio ajustado al orden constitucional y legal, que resulte más armónico, eficaz y coherente con las exigencias sociales y los objetivos de crecimiento económico del país.

5. Consideraciones sobre la derogatoria y seguridad jurídica.

El Proyecto de Ley 434 de 2025/ Cámara, propone la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 –Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”—, disposición mediante la cual se incorporó la figura de las

Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinante del ordenamiento territorial.

A efectos de brindar mayor claridad, sugerimos resaltar en la exposición de motivos que el efecto jurídico de dicha derogatoria, es que en adelante no podrán expedirse actos administrativos cuyo objeto sea la creación, regulación o desarrollo de las APPA. De igual forma, por cuenta de la derogatoria quedará proscrita la expedición de decisiones administrativas que, directa o indirectamente, persigan los mismos fines o reproduzcan los efectos de esta figura, con independencia de su denominación o naturaleza jurídica.

Es oportuno precisar que, como efecto directo de la eliminación del artículo 32, desaparece la modificación introducida por esta disposición al artículo 10 de la Ley 388 de 1997. En consecuencia, el texto aplicable será el vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2294 de 2023.

Ahora bien, teniendo en cuenta que durante la vigencia del artículo 32 se han expedido diversos actos administrativos orientados a reglamentar, desarrollar y declarar Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, y con el propósito de garantizar la seguridad jurídica, consideramos adecuado que se incorpore un párrafo orientado a reafirmar el efecto previsto en el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)–, relativo a la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho.

El artículo 91 del CPACA dispone:

"ARTÍCULO 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia." (Énfasis propio)

Como se advierte, esta disposición consagra el fenómeno jurídico del decaimiento del acto administrativo, en virtud del cual un acto pierde su fuerza obligatoria cuando, por circunstancias sobrevinientes, desaparecen los presupuestos de hecho o de derecho que sustentaron su expedición. En igual sentido, el Consejo de Estado ha señalado que el decaimiento corresponde a la extinción del acto

jurídico por la desaparición de un elemento esencial que le servía de fundamento, como ocurre, entre otros eventos, cuando se deroga o modifica la norma que le daba sustento.

En consecuencia, al desaparecer el fundamento legal que habilitaba la expedición de los actos administrativos mediante los cuales se crearon y desarrollaron las APPA, dichos actos pierden fuerza obligatoria y no podrán seguir siendo ejecutados, al configurarse el fenómeno del decaimiento.

Es importante resaltar que, aunque este efecto opera de pleno derecho, de manera automática e inmediata hacia el futuro, sin que se requiera pronunciamiento alguno por parte de autoridad administrativa o judicial; atendiendo al alcance y a los efectos que generó el artículo 32 en el ordenamiento jurídico, así como al número de actos administrativos expedidos en su desarrollo, resulta jurídicamente pertinente incorporar una referencia normativa expresa al artículo 91 del CPACA dentro de la disposición derogatoria. Ello permitirá delimitar con claridad los efectos temporales y materiales de la derogatoria, asegurar la coherencia del sistema normativo y brindar certeza jurídica tanto a la administración pública como a los particulares eventualmente afectados por las decisiones adoptadas al amparo de la norma que se deja sin efectos.

6. Conclusión

En conclusión, la figura de las APPA, tal como fue diseñada en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, resulta incompatible con el modelo constitucional de ordenamiento territorial, en la medida en que concentra decisiones en el nivel nacional, limita la autonomía de las entidades territoriales y desplaza la deliberación democrática sobre el uso del suelo.

Así mismo, introduce restricciones desproporcionadas a actividades económicas lícitas —en particular a sectores estratégicos como la minería—, desconociendo principios como la seguridad jurídica, la confianza legítima y la estabilidad de las reglas de juego, con efectos negativos sobre la inversión, el desarrollo productivo y la sostenibilidad fiscal.

Por las anteriores razones, su derogatoria se presenta como una medida necesaria para restablecer el equilibrio constitucional, garantizar un marco normativo claro y previsible, y promover un modelo de desarrollo basado en la articulación y no la exclusión de los distintos sectores productivos.

Cordialmente,


JUAN CAMILO NARIÑO ALCOCER

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA (LEY 1147 DE 2007) CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA PARA TRAMITAR EN PRIMER DEBATE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 464 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 2385 de 2024 y se dictan otras disposiciones.



UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA
Ley 1147 de 2007

CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA PARA TRAMITAR EN PRIMER DEBATE EL PROYECTO DE LEY 464 DE 2026 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 2385 DE 2024 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, en ejercicio de las competencias asignadas por la Ley 1147 de 2007, procede a emitir un concepto en relación con el reparto del proyecto de ley 464 de 2026 Cámara "Por medio de la cual se modifica la ley 2385 de 2024 y se dictan otras disposiciones", de acuerdo con la solicitud formulada por el Señor Secretario General de la Cámara de Representantes, Doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza.

El elemento teleológico de una iniciativa legislativa es indispensable para establecer la competencia de la Comisión Constitucional Permanente que debe tramitar en primer debate el proyecto de ley. En este sentido, la propuesta normativa busca aumentar de tres (3) a cinco (5) años la prohibición establecida en la Ley 2385 de 2024 sobre el desarrollo de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, en todo el territorio nacional.

Asimismo, el proyecto de ley propone ampliar por el mismo plazo (cinco años) la obligación del Gobierno Nacional para realizar pedagogía sobre las condiciones de desarrollo de actividades taurinas a las entidades territoriales y en unión en este último, programas efectivos de reconversión económica y laboral para las personas que demuestren que su actividad principal, fuente de sus ingresos y sustento económico es la actividad taurina.

Ahora bien, sobre el tema de la prohibición de las actividades de tauromaquia, vistas desde la perspectiva de manifestaciones culturales de interés nacional y cuál es la Comisión Constitucional Permanente que le asiste la competencia de realizar el primer debate, está Unidad emitió los conceptos 010 de 2020 y el 014 de 2022:

"Dentro de este contexto jurisprudencial se considera indispensable estudiar cada

fallo en particular, pues el sistema normativo conforma una totalidad articulada y dinámica que depende de los actos de voluntad de los órganos capacitados para producirlas y motivarlas dentro de cada contexto particular.

"En la sentencia C- 889 de 2012 la Corte Constitucional determinó la necesidad de armonizar en caso de conflicto entre la protección animal y la diversidad cultural: "El reconocimiento de la diversidad cultural lleva también a tener en cuenta su vínculo inescindible con los distintos ámbitos regionales y comunitarios. La práctica cultural, si se parte de su pluralidad, tiene fundamento en las actividades que ejercen al interior de cada grupo social igualmente diferenciado, las cuales construyen costumbres que dan identidad a ese grupo. A partir de la Constitución, la conformación de la identidad cultural de la Nación resulta de la superposición de esas prácticas y de la manera como inciden en el ethos de cada comunidad.

(...)

"Una lectura sistemática de la Constitución obliga a armonizar los dos valores constitucionales en colisión en este caso concreto. Así, se resalta que la excepción de la permisibilidad de maltrato animal contenida en el precepto acusado debe ser interpretada de forma restrictiva y, por consiguiente, no debe tener vacíos que dificulten o, incluso, hagan nugatorio el deber de protección de los animales que se deriva de la Constitución; en este sentido, la excepción prevista en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 debe incluir elementos mínimos que garanticen en la mayor medida posible el bienestar de los animales involucrados en dichas manifestaciones culturales.


Lo anterior implica necesariamente la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisibilidad de maltrato animal objeto de examen constitucional. Labor que debe ser complementada con el concurso de las autoridades administrativas con competencias


<p>normativas en la materia, de manera tal que se subsane el déficit normativo del deber de protección animal al que ya se hizo referencia. En este sentido deberá expedirse una regulación de rango legal e infralegal que determine con exactitud qué acciones que impliquen maltrato animal pueden ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas. (Concepto 014 de 2022)</p> <p>“La Corte Constitucional en la sentencia C- 666 de 2010 precisó la protección animal como un deber de orden constitucional y las manifestaciones culturales como un bien jurídico protegido y promocionado por el Estado:</p> <p>“A partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado”. De allí el énfasis de la Carta por obligar a las autoridades públicas a asumir un papel protagónico en la creación de medios de expresión artística que permitan a los colombianos identificarse como nación a partir del reconocimiento de sus características culturales. Por lo tanto, “no puede existir ninguna duda, sobre el claro mandato constitucional de que el Estado defina y lleve a cabo una política cultural que eleve el nivel artístico e intelectual de todos los colombianos, política ésta en la cual serán pilares esenciales el fomento de actividades encaminadas a la obtención de tales fines”.</p> <p>Los compromisos del Estado colombiano no sólo se derivan de la Constitución, sino, además, de los contraídos en el plano internacional, dentro de los cuales se cuentan los derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p>	<p>de 1.966, en cuyo artículo 15 se reconoce el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y a beneficiarse de los progresos de la ciencia y sus aplicaciones, y el deber correlativo de los Estados de tomar las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura. Este precepto reitera lo dispuesto en los artículos 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1.948, y XIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, igualmente vinculantes para Colombia.”</p> <p>“En conclusión, la cultura, en cuanto bien jurídico protegido y promocionado por el Estado, debe ser objeto de garantía y reconocimiento de un amplio espacio de manifestación y desarrollo, con el objeto de impedir la creación de limitaciones ilegítimas de las diversas formas de concreción de un bien constitucional de gran importancia en el Estado colombiano. Sin embargo, es pertinente recordar que el ejercicio de las diversas manifestaciones culturales deberá estar en armonía con los otros valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional colombiano. En este sentido, será tarea del juez constitucional determinar, en cada caso que le sea sometido a su examen –como ocurre en la presente ocasión-, que las distintas formas de expresión en que se manifieste la cultura sean acordes con las demás normas de la Constitución, para lo cual deberá emplear criterios de razonabilidad y proporcionalidad que sean armónicos con los objetivos del Estado social que consagró la Constitución de 1991.”</p> <p>En tal contexto, las prácticas de tauromaquia desde el punto de vista legal y jurisprudencial son manifestaciones de orden cultural, y por lo tanto es un asunto que debe ser desarrollado no solo bajo la competencia articulada entre las entidades territoriales y el Estado sino bajo el respecto del mandato de bienestar animal.</p> <p>El reconocimiento de tradiciones y prácticas culturas como es el caso de las corridas de toros, el rejoneo, el coleo, las novilladas, las corralejas, las tientas y las becerradas</p>
<p>convienen ser evaluada bajo los criterios constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad, pues el ejercicio de estas manifestaciones culturales se encuentra en armonía con los demás valores, principio y derechos fundamentales que conforman el sistema constitucional colombiano.</p> <p>En consecuencia, para lograr la armonía o la balanza que es forzosa en un estado democrático, le corresponde al legislador evaluar cada caso en concreto bajo las condiciones de localización, oportunidad, arraigo y excepcionalidad que caracterizan cada expresión cultura. Evaluación que en el caso de ser negativa le confiere al mismo legislador la potestad de prohibir la práctica que contraría el mandato de bienestar animal.</p> <p>En síntesis, el proyecto normativo se enmarca dentro de los ámbitos de competencia establecidos por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992:</p> <p>“ARTÍCULO 2o. (Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002) Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.</p> <p>(...)</p> <p>Comisión Sexta. Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geostacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura”. (Concepto 010 de 2020)</p> <p>Ahora bien, teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa en estudio, propone modificar los artículos 3 y 4 de la Ley 2385 de 2024 “Por medio de la cual se aporta a una</p>	<p>transformación cultural mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos que socavan la integridad de formas de vida no humana” es imprescindible recurrir a su trámite legislativo que precisa su estudio, discusión y votación en primer debate en las comisiones sextas constitucionales permanentes. A este tenor, es justo indicar que la Ley 2385 de 2024 fue declarada exequible por la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-374 de 2025, así:</p> <p>“La Corte procedió a analizar el cargo de trámite y concluyó que la Ley 2385 de 2024 no contiene en ninguna de sus disposiciones órdenes de gasto, ni beneficios tributarios y, en esa medida, no era necesario cumplir con los deberes dispuestos en el citado artículo 7 de la Ley 819 de 2003.”</p> <p>(...)</p> <p>“La transformación cultural adoptada mediante la prohibición de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas es constitucional, pues persigue un fin constitucionalmente importante, que se sustenta en la materialización real del mandato constitucional de protección y bienestar animal. El medio para lograrlo es efectivamente conducente, toda vez que la prohibición adoptada por el legislador apuesta por una transformación cultural que acaba con el maltrato animal, y las acciones que les infligen dolor y sufrimiento al toro y a otros animales durante el espectáculo.</p> <p>(...)</p> <p>Esta nueva ponderación, en el ámbito de la Constitución viviente, y por el impulso dado por el legislador y la evolución de la jurisprudencia constitucional, llevó a la Corte a avanzar en la comprensión y definición del alcance del mandato constitucional de protección y bienestar animal, por virtud del cual se impone el</p>

imperativo de excluir de nuestra sociedad, como ya se dijo, todo tipo de dolor, sufrimiento o muerte de forma deliberada a otro ser sintiente, so pretexto de placer o diversión, aun cuando esa expresión pueda tener sustento histórico de carácter artístico, cultural o deportivo, y sea representativa de regiones o de ciertos colectivos que la practican y la reconocen como propia. En este escenario, y previa integración de la unidad normativa, por estar intrínsecamente relacionada con las disposiciones demandadas, se constató que el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 2385 de 2024 excluye las actividades sobre los toros coleados, las correlejas y las peleas de gallos, que deben seguir la misma regla de derecho prevista en esta sentencia.”

Por los antecedentes legislativos expuestos la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa recomienda radicar la competencia en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.


De esta forma cumple la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República con su deber legal en el ámbito de la Ley 1147 de 2007. Bogotá, D.C, el 20 de mayo de 2026.


DIANA PATRICIA VANEEGAS LÓPEZ
 Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
 Edificio Nuevo del Congreso Oficina 425B


Cindy Rosalba Sáenz Forero
 Asesora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
 Oficina 425B Edificio Nuevo del Congreso

CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 490 DE 2025 CÁMARA Y 173 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor - Compra Informado, Compra Protegido.

<p style="text-align: center;">  Superintendencia de Industria y Comercio </p> <p>Bogotá D.C., mayo de 2026</p> <p>Honorables Representantes ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE Coordinador ponente Comisión Tercera Constitucional Permanente CÁMARA DE REPRESENTANTES CONGRESO DE LA REPÚBLICA armando.zabarin@camara.gov.co comision_tercera@camara.gov.co secretaria_general@camara.gov.co</p> <p>Asunto: Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 490 de 2025 (CÁMARA) y 173 de 2024 (SENADO) "<i>Por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor - Compra informado, compra protegido</i>" (en adelante el "proyecto").</p> <p>Honorables Representantes:</p> <p>Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, de manera respetuosa nos permitimos presentar las siguientes observaciones y recomendaciones:</p> <p>1. Observaciones relacionadas con la inclusión del concepto de servicios educativos</p> <p>Una vez revisado el nuevo texto del proyecto, se evidencia que tanto el artículo 2 —relativo a la "Carga anual equivalente"— como el artículo 7 —relativo a los "Datos de consumidores y ventas atadas"— incorporan el concepto de "servicios de educación y/o formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor".</p> <p>El artículo 2, propone, como parte de la modificación del parágrafo 3 del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011 que "se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología, salvo aquellos que se causen de manera independiente al crédito, incluyendo servicios de educación y/o formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor".</p> <p>Mientras que el artículo 7 busca la modificación del artículo 36 de la Ley 1480 de 2011, que trata sobre la prohibición de ventas atadas, a fin de incluir un parágrafo, mediante el</p>	<p>cual se busca prohibir que se imponga al consumidor la aceptación de cualquier condición o autorización para el otorgamiento de financiación —en los términos del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011—, cuando no guarde relación directa con la operación a financiar, ni con servicios de educación o formación orientados a favorecer la capacidad de decisión del consumidor; o persiga finalidades ilícitas. Lo anterior, so pena de que esta Superintendencia ejerza sus facultades administrativas.</p> <p>Adicionalmente, se propone un segundo inciso que busca establecer una definición de servicios de formación o educación, en los siguientes términos: «servicios, de carácter formal o no formal, prestados por cualquier modalidad (presencial, virtual, remota o mixta) incluida la provisión mediante plataformas con contenidos digitales o uso de nuevas tecnologías».</p> <p>En relación con estas inclusiones, esta Entidad considera necesario manifestar su desacuerdo, por las razones que se exponen a continuación:</p> <p>En primer lugar, por la forma en que el concepto pretende ser introducido en el artículo 36 de la ley 1480 de 2011, es posible afirmar que <u>lo que se estaría materializando, de facto, es la autorización de una venta atada.</u></p> <p>Al respecto, el artículo 7 del proyecto establece que en lo concerniente a las operaciones de crédito y los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el proveedor o productor otorgue de forma directa financiación «se prohíbe imponer al consumidor la aceptación de cualquier condición o autorización para el otorgamiento de la operación contratada, cuando dicha condición no guarde una relación directa con la misma ni con servicios de educación y/o formación orientados a favorecer la capacidad de decisión del consumidor [...]».</p> <p>De lo expuesto se desprende que, en el mismo artículo se reconoce que los servicios de educación y/o formación, no tienen ninguna relación con el crédito. Sin embargo, en las operaciones de crédito y en la adquisición de bienes o prestación de servicios respecto de los cuales el proveedor o productor otorgue directamente la financiación, <u>se admitirían las ventas atadas de servicios de educación y/o formación, bajo el argumento de que tales servicios estarían orientados a favorecer la decisión del consumidor.</u></p> <p>Así las cosas, esta Autoridad se aparta de dicha propuesta, por considerar que <u>resulta contraria al espíritu y finalidad de las disposiciones contenidas en el Estatuto del Consumidor, en la medida en que supedita el acceso a la operación o servicio contratado a la adquisición de un servicio adicional de educación o formación, que lejos de estar orientado a favorecer su decisión, atentaría contra su derecho a la libre elección.</u></p> <p>En segundo lugar, dicha situación se ve agravada en la medida en que, en el artículo 2, se permite excluir del cálculo de los intereses los costos derivados de la prestación de los referidos servicios de educación y/o formación, lo que per se representaría un aumento en el valor de los créditos.</p>
---	---

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia, respetuosamente se considera que la forma en que se encuentran estructurados estos artículos representa un grave riesgo para los consumidores, toda vez que las modificaciones propuestas podrían derivar en la imposición de condiciones que supediten el acceso al crédito a la adquisición de servicios educativos o de formación. En tal escenario, el valor correspondiente a dichos servicios podría sumarse al valor del crédito haciendo sustancialmente más oneroso para el consumidor el acceso a la financiación requerida.

De conformidad con lo expuesto, respetuosamente se solicita la eliminación de cualquier mención a los servicios de educación y/o formación, así como de cualquier nueva exclusión al concepto de ventas atadas o al concepto de intereses, para lo cual se sugieren las siguientes modificaciones:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
*Artículo 2. Carga Anual Equivalente. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:	*Artículo 2. Carga Anual Equivalente. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:
*Artículo 45. Estipulaciones especiales. En las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, se deberá:	Artículo 45. Estipulaciones especiales. En las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, se deberá:
(...)	(...)
Parágrafo 3. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 1480 de 2011, cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología, salvo aquellos que se causen de manera independiente al crédito, incluyendo servicios de educación y/o formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor.	Parágrafo 3. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 1480 de 2011, cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología, salvo aquellos que se causen de manera independiente al crédito, incluyendo servicios de educación y/o formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor.
(...)*.	(...)*.
(El texto tachado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).	
*Artículo 7. Datos de consumidores y ventas atadas. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:	*Artículo 7. Datos de consumidores y ventas atadas. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:
*Artículo 36. Prohibición de ventas atadas. Sin perjuicio de las normas sobre la materia, para efectos de la presente ley no se podrá condicionar la	*Artículo 36. Prohibición de ventas atadas. Sin perjuicio de las normas sobre la materia, para efectos de la presente ley no se podrá condicionar la

Lo anterior, en tanto la firma materializa la voluntad de contratar y, en esa medida, está ligada intrínsecamente al crédito, con lo cual se contradice lo previsto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990¹.

De igual forma, esto es contrario a la lógica misma del proyecto comoquiera que en este se pretende incluir como intereses los costos tecnológicos, no obstante, aun cuando la firma electrónica, es un costo tecnológico, sin ninguna justificación, se le pretende dar un trato diferenciado excluyéndola como un valor imputable a los intereses. Lo expuesto es particularmente problemático, considerando que los destinatarios de estos créditos suelen ser personas de bajos recursos excluidas del sistema financiero tradicional. En consecuencia, permitir cobros adicionales aumenta el riesgo de incumplimiento, contraviniendo los objetivos de protección del proyecto.

Por otro lado, cabe recordar que, en el marco del Proyecto de ley 184 de 2024 del SENADO DE LA REPÚBLICA y 326 de 2022 de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, se presentó una objeción presidencial² que advirtió que la exclusión de la firma electrónica de los rubros que forman parte del interés genera inseguridad jurídica y debilita la protección de los consumidores.

Así las cosas, respetuosamente se sugiere la eliminación de la expresión «firma electrónica» del parágrafo 3 del artículo comentado. Así como, la expresión «incluyendo servicios de educación y/o formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor», de acuerdo con las razones expuestas en el apartado anterior.

Con base en los argumentos expuestos, se propone la siguiente modificación:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
*Artículo 2. Carga Anual Equivalente. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:	*Artículo 2. Carga Anual Equivalente. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:
*Artículo 45. Estipulaciones especiales. En las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, se deberá:	Artículo 45. Estipulaciones especiales. En las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, se deberá:
(...)	(...)

¹ Ley 45 de 1990. «Artículo 68. Sumas que se reputan intereses. Para todos los efectos legales se reputarán intereses las sumas que el deudor reciba del deudor sin cotización distinta al crédito otorgado, aun cuando las mismas se justifiquen por concepto de honorarios, comisiones y otros semejantes. Así mismo, se incluirá dentro de los intereses las sumas que el deudor pague por concepto de servicios vinculados directamente con el crédito en exceso de las sumas que se le elige el reglamento». (Subrayas fuera del texto original).
² REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta del Congreso, SENADO DE LA REPÚBLICA y CÁMARA DE REPRESENTANTES, número 1034, 23 de julio de 2024.

adquisición de un producto a la adquisición de otro. Tampoco se podrá condicionar el recibo de un incentivo o premio a la aceptación de un término contractual.

Parágrafo 1. En lo concerniente a las operaciones de crédito y los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación se prohíbe imponer al consumidor la aceptación de cualquier condición o autorización para el otorgamiento de la operación contratada, cuando dicha condición no guarde una relación directa con la misma ni con servicios de educación y/o formación orientados a favorecer la capacidad de decisión del consumidor, y/o persiga finalidad ilícita, so pena de que la Superintendencia de Industria y Comercio ejerza sus facultades administrativas previstas en la Ley 1480 de 2011*.

Para los efectos de la presente ley, servicios de educación y/o formación del consumidor comprende servicios, de carácter formal o no formal, prestados por cualquier modalidad (presencial, virtual, remota o mixta) incluida la provisión mediante plataformas con contenidos digitales o uso de nuevas tecnologías*.

adquisición de un producto a la adquisición de otro. Tampoco se podrá condicionar el recibo de un incentivo o premio a la aceptación de un término contractual.

Parágrafo 1. En lo concerniente a las operaciones de crédito y los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación se prohíbe imponer al consumidor la aceptación de cualquier condición o autorización para el otorgamiento de la operación contratada, cuando dicha condición no guarde una relación directa con la misma ni con servicios de educación y/o formación orientados a favorecer la capacidad de decisión del consumidor, y/o persiga finalidad ilícita, so pena de que la Superintendencia de Industria y Comercio ejerza sus facultades administrativas previstas en la Ley 1480 de 2011*.

Para los efectos de la presente ley, servicios de educación y/o formación del consumidor comprende servicios, de carácter formal o no formal, prestados por cualquier modalidad (presencial, virtual, remota o mixta) incluida la provisión mediante plataformas con contenidos digitales o uso de nuevas tecnologías*.

(El texto tachado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).

2. Observaciones relacionadas con la carga anual equivalente

Sin perjuicio de lo manifestado en líneas precedentes, en relación con el artículo 2 del proyecto, relativo a la carga mensual o anual equivalente, desde esta Superintendencia consideramos que sería más adecuado presentar una información de los gastos causados durante todo el periodo financiado. Esto permitiría que el consumidor vea el costo real de todos los conceptos incluidos en el crédito y tome decisiones más informadas.

Adicionalmente, se sugiere que este índice incluya todos los costos del crédito, incluso aquellos que no están directamente asociados. Esto permitiría que el consumidor conozca de manera clara e integral el costo total de la financiación, facilitando así la comparación efectiva entre diferentes ofertas disponibles. Por el contrario, con la redacción inicialmente propuesta, existe el riesgo de que el consumidor no perciba el impacto total de la financiación y el cueste comparar distintas alternativas.

Ahora bien, en relación con el parágrafo 3, esta Superintendencia tampoco comparte la posición adoptada en el proyecto, respecto de incluir la firma electrónica como un rubro excluido de los intereses, ya que, lo expuesto es contrario a la protección del consumidor.

5. Informar al consumidor la carga mensual o anual equivalente de la financiación ofrecida, esto es, la suma de todos los costos y gastos asociados y adicionales a la financiación ofrecida. La información será dada como carga mensual equivalente en periodos de 30 días, si la financiación del producto adquirido es hasta de 12 meses.

La información será dada como carga anual equivalente en periodos de un (1) año, si la financiación del producto adquirido supera los 12 meses.

En todo caso, la información será dada en términos porcentuales sobre el valor del capital financiado.

(...)

Parágrafo 3. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 1480 de 2011, cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología, salvo aquellos que se causen de manera independiente al crédito, incluyendo servicios de educación y/o formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor.

(...)

En tal sentido, no se reputarán intereses los rubros que se causen de manera independiente al crédito, cuando hayan sido debidamente informados y cuya carga la corresponda al usuario, tales como: seguros, avales, impuestos y firma electrónica, esto, sin perjuicio de los casos en que las normas expresamente las reputen como tal.

(...)*.

(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).

3. Observaciones relacionadas con la entrada en vigor del índice de reparabilidad como contenido mínimo de información

Mediante el artículo 5 del proyecto —relativo al “Contenido de la información”—, se busca modificar el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, para incluir un nuevo numeral (1.5), relativo al índice de reparabilidad del producto.

Al respecto, respetuosamente se sugiere revisar la posibilidad de incluir un párrafo que condicione la entrada en vigor del numeral propuesto, teniendo en cuenta que depende de la reglamentación que para el efecto realice el **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**, a la luz del artículo 4 del proyecto. Lo anterior, con el fin de que pueda materializarse la obligación de manera adecuada.

En este sentido, se propone la siguiente redacción:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
Artículo 5. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:	Artículo 5. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:
Artículo 24. Contenido de la información. La información mínima comprenderá: (...)	Artículo 24. Contenido de la información. La información mínima comprenderá: (...)
Parágrafo. El productor o el proveedor solo podrá exonerarse de responsabilidad cuando demuestre fuerza mayor, caso fortuito o que la información fue adulterada o suplantada sin que se hubiera podido evitar la adulteración o suplantación."	Parágrafo. El productor o el proveedor solo podrá exonerarse de responsabilidad cuando demuestre fuerza mayor, caso fortuito o que la información fue adulterada o suplantada sin que se hubiera podido evitar la adulteración o suplantación."
	Parágrafo transitorio. El numeral 1.5. de este artículo, relacionado con el índice de reparabilidad, entrará en vigor de acuerdo con la reglamentación que para los efectos realice el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, de acuerdo con el artículo 23-1 de la Ley 1480 de 2011."
	(El texto subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).

4. Observaciones relacionadas con el lenguaje claro

El artículo 6 del proyecto —relativo al "Lenguaje claro para todos"—, busca la modificación del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011 con el fin de incluir un párrafo que obligue a esta Superintendencia a que sus pronunciamientos "sean realizados con un lenguaje claro y entendible para los ciudadanos".

Al respecto se reiteran los comentarios realizados a lo largo del trámite de esta iniciativa:

Es oportuno mencionar que, se trata de un asunto que excede la protección de los consumidores y obedece a una política transversal del Estado³. De esta forma, se considera que ya existen compromisos por parte de todas las entidades estatales, incluida esta Superintendencia, para el manejo de un lenguaje claro a nivel general, que hacen que la

³ CONPES 3785 de 2013 "Política nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servicio del ciudadano".

inclusión de esta obligación resulte redundante con la política del país. Por lo tanto, podría obviarse la inclusión del párrafo propuesto.

Adicionalmente, el artículo no contiene la modificación que introdujo el artículo 8 de la Ley 2439 de 2024 respecto del numeral 9 del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, esto es, que "los actos de carácter general, de trámite, preparatorios, o de ejecución expedidos en virtud de este numeral serán entendidos en los términos del artículo 75 de la ley 1437 de 2011".

Esto implica una modificación de una norma inmediatamente anterior, que propugnó por una mayor protección de los consumidores y permitió brindar más claridad a productores y proveedores sobre la naturaleza de las órdenes contenidas en la norma modificada.

Por lo anterior, respetuosamente se sugiere la eliminación del artículo propuesto.

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
Artículo 6. Lenguaje claro para todos. Modifíquese el artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:	
Artículo 59. Facultades administrativas de la superintendencia de industria y comercio. Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad: (...)	Respetuosamente se sugiere eliminar el artículo propuesto, en atención a las razones expuestas.
Parágrafo. Todos los pronunciamientos que realice la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus facultades administrativas serán realizados con un lenguaje claro y entendible para los ciudadanos."	

5. Observaciones relacionadas con información falsa y/o engañosa en materia ambiental

Mediante el artículo 8 del proyecto —relativo a la "Publicidad falsa y/o engañosa ambiental"— se propone adicionar un artículo a la Ley 1480 de 2011 relacionado con información falsa o engañosa en materia ambiental.

Sobre el particular, se reiteran los comentarios realizados a lo largo del trámite del proyecto, esto es que en la actualidad, el Capítulo 36 del Título 2 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, contiene regulación en relación con la publicidad alusiva a cualidades,

características o atributos ambientales de los productos, señalando, en su artículo 2.2.2.36.3 los requisitos que deben cumplirse en la publicidad ambiental.

Adicionalmente, el artículo 2.2.2.36.4 establece que el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** será quien establezca las definiciones y requisitos para anunciar un producto con beneficios ambientales.

De esta forma, la propuesta pretende establecer una competencia que ya existe dentro del ordenamiento jurídico, pero con el inconveniente de no contemplar los requisitos necesarios para que pueda establecerse su carácter engañoso o falso, pues la norma no establece parámetros técnicos o metodologías que permitan definir con precisión en qué casos una afirmación ambiental es engañosa. La ambigüedad en la expresión "difunda condición de no producir daño al medio ambiente" o "tener características beneficiosas para el medio ambiente sin serlo" deja espacio para interpretaciones subjetivas, lo que puede generar inseguridad jurídica tanto para los proveedores como para esta Autoridad al momento de su aplicación.

Así mismo, la identificación de afirmaciones ambientales engañosas requiere un análisis técnico y científico que, en muchos casos, supera las capacidades técnicas disponibles. La verificación de aspectos como el impacto ambiental real de un producto, su ciclo de vida o el cumplimiento de estándares internacionales implica el acceso a metodologías robustas, que no siempre están a disposición de esta Superintendencia, pues corresponden a competencias técnicas propias de otras autoridades.

En conclusión, la norma, aunque representa un avance en la regulación de la publicidad ambiental, requiere ajustes que permitan una determinación objetiva de cuándo una afirmación es engañosa y que fortalezcan las herramientas disponibles para su evaluación. Sin estos elementos, su aplicación podría resultar ineficaz o generar incertidumbre en su cumplimiento. Por lo tanto, respetuosamente se sugiere eliminar el artículo propuesto.

Además, se sugiere establecer de manera clara la obligación de expedir la reglamentación, considerando los inconvenientes indicados en párrafos anteriores sobre la determinación de los casos en los que existe publicidad engañosa en materia ambiental.

Bajo estas consideraciones, se propone la siguiente modificación al proyecto:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
Artículo 8. Publicidad falsa y/o engañosa ambiental. Adiciónese el artículo 30-1 a la Ley 1480 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:	
Artículo 30-1. Información falsa y/o engañosa ambiental. Cualquiera información, que de manera falsa y/o engañosa difunda condición de no producir daño al medio ambiente, y/o a la calidad de vida o de tener características que expongan explícita o implícitamente como beneficiosas para el medio	Respetuosamente se sugiere eliminar el artículo propuesto, en atención a las razones expuestas.

ambiente sin serlo, será sancionado según lo estipulado en la presente ley.	
Parágrafo transitorio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo no superior a doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente ley, podrá regular el presente artículo, una vez vencido el término, el presente artículo comenzará a regir."	

6. Observaciones relacionadas con la Discriminación por perfilamiento

El artículo 9 del proyecto —relativo a la "Discriminación por perfilamiento"— propone adicionar al Estatuto del Consumidor una disposición relativa a la discriminación por perfilamiento en materia de PQR a los que hace referencia el artículo 79 de la Ley 1480 de 2011, que modificó el artículo 32 de la Ley 1369 de 2009, sobre servicios postales.

Al respecto, se reiteran los comentarios realizados durante el trámite de esta iniciativa legislativa, a saber:

El propósito del artículo 79 de la Ley 1480 de 2011 fue reconocer la figura del silencio administrativo positivo en relación con las PQR, recursos de reposición y solicitudes de indemnización interpuestas por los usuarios de servicios postales, cuando no se contesten dentro de los 15 días hábiles siguientes a su presentación. Así, ese artículo está orientado a un segmento de mercado específico: los servicios postales.

Fuera de lo anterior, el propósito del artículo propuesto se encuentra cubierto por las disposiciones previstas en la Ley 1369 de 2011. En particular, su artículo 24 reconoce el derecho a "la igualdad de trato a los usuarios de los servicios postales que estén en condiciones análogas". Esto implica que se reconoce el derecho a prestar a los usuarios los servicios sin ningún tipo de discriminación.

Así mismo, el artículo 32 de la Ley 1369 de 2011 establece el deber de los operadores de recibir y atender de manera oportuna y de fondo las solicitudes presentadas por los usuarios de servicios postales, so pena del silencio administrativo positivo ya indicado.

Adicionalmente, es necesario indicar que en Colombia no está prohibido el perfilamiento de los consumidores pero que, si este impide el trámite de las PQR, afectaría el derecho fundamental de petición y todo su desarrollo legislativo y jurisprudencial.

Ahora bien, en relación con el derecho de petición, la Ley 1755 de 2015 prohíbe a autoridades y entidades privadas rechazar solicitudes y peticiones respetuosas, bajo sanción de multa (artículos 15 y 32, párrafo 3). Por esta razón, respetuosamente se sugiere eliminar el artículo comentado.

Además, el perfilamiento de datos se inscribe más en la regulación de datos personales que en derechos del consumidor. Dado que el tratamiento de datos personales constituye

un derecho fundamental a la intimidad (artículo 15 de la Constitución), su regulación requiere ley estatutaria, no su inclusión en el Estatuto del Consumidor.

Finalmente, los motivos del proyecto se refieren al acceso a canales de atención al consumidor en términos generales, sin restringirse a servicios postales. En consecuencia, respetuosamente se reitera la recomendación de eliminar la disposición.

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p>Artículo 9. Discriminación por perfilamiento. Adiciónese el artículo 79-1 a la Ley 1480 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 79-1. Discriminación por perfilamiento. Según lo estipulado en el artículo 79 de la Ley 1480 de 2011 no se podrá realizar un perfilamiento que condicione el trato, acceso, atención y demás con respecto a las Peticiones, Quejas y Recursos y solicitudes de indemnización que ejerza el consumidor.</p>	<p>Respetuosamente se sugiere eliminar el artículo propuesto, en atención a las razones expuestas.</p>

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,




DANIEL RICARDO MESA VILLEGAS
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO (E)

Elaboró: David Mancera ^{DA} / Yirama Nuñez
Revisó: Carolina Ramírez / Clara Vega
Aprobó: Alejandro Bustos ^{AB}

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 490 DE 2025 CÁMARA, 173 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor – Compra Informado, Compra Protegido.



DDM

COLOMBIA, 15 de mayo de 2026

Doctor
Armando Antonio Zabarrain de Arce
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Cra. 7 # 8 - 68
Bogotá D.C.

Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 490 de 2025 Cámara – 173 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor – COMPRA INFORMADO, COMPRA PROTEGIDO". Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), nos permitimos remitir los siguientes comentarios en los términos de nuestra competencia:

Hemos conocido el Proyecto de Ley No. 490 de 2025 Cámara – 173 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011, con el fin de ampliar, modernizar y complementar la protección al consumidor de diferentes productos, mediante canales tradicionales de venta o de comercio electrónico. En este sentido, esta Cartera se permite efectuar las consideraciones que se detallan a continuación y agradece que las mismas puedan ser tenidas en cuenta, particularmente sobre la importancia de que cualquier intención o modificación sobre el articulado del estatuto del consumidor deba ser reglamentado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

COMENTARIOS AL ARTICULADO:

ARTICULO 2°. Carga Anual Equivalente. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 45. Estipulaciones especiales. En las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, se deberá:

1. Informar al consumidor, al momento de celebrarse el respectivo contrato, de forma íntegra y clara, el monto a financiar, interés remuneratorio y, en su caso el moratorio, en términos de tasa efectiva anual que se aplique sobre el monto financiado, el sistema de liquidación utilizado, la periodicidad de los pagos, el número de las cuotas y el monto de la cuota que deberá pagarse periódicamente.
2. Fijar las tasas de interés que seguirán las reglas generales, y les serán aplicables los límites legales;
3. Liquidar si es del caso los intereses moratorios técnicamente sobre las cuotas atrasadas;
4. En caso de que se cobren estudios de crédito, seguros, garantías o cualquier otro concepto adicional al precio, deberá informarse de ello al consumidor en la misma forma que se anuncia el precio.
5. Informar al consumidor la carga mensual o anual equivalente de la financiación ofrecida, esto es, la suma de todos los costos y gastos asociados y adicionales a la financiación ofrecida. La información será dada como carga mensual equivalente, en periodos de 30 días, si la financiación del producto adquirido es hasta de 12 meses.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311
Computador: (+57) 601 6067676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

La información será dada como carga anual equivalente en periodos de un (1) año, si la financiación del producto adquirido supera los 12 meses.

En todo caso, la información será dada en términos porcentuales sobre el valor del capital financiado.

Parágrafo 1. Las disposiciones relacionadas con operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y con contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, deberán ser reglamentadas por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2. El número de cuotas de pago de un crédito de consumo debe ser pactado de común acuerdo con el consumidor. Queda prohibida cualquier disposición contractual que obligue al consumidor a la financiación de créditos por un mínimo de cuotas de pago.

Parágrafo 3. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990 y del artículo 36 de la Ley 1480 de 2011, cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología, salvo aquellos que se causen de manera independiente al crédito, incluyendo servicios de educación y/o formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor.

Así mismo, se deberá informar al consumidor de manera discriminada cuales son los cargos que se encuentren directamente asociados al crédito. Además, se deberá dar claridad que estos hacen parte de los intereses causados, sin que se pueda exceder los límites máximos legales vigentes.

En tal sentido, no se reputarán intereses los rubros que se causen de manera independiente al crédito, cuando hayan sido debidamente informados y cuya carga le corresponda al usuario, tales como: seguros, avales, impuestos y firma electrónica, esto, sin perjuicio de los casos en que las normas expresamente los reputen como tal.

Los conceptos tecnológicos que causen erogación para el consumidor y que puedan ser suplidos de manera física, deberán ser informados al consumidor, quien podrá elegir la forma de ejecución del mismo.

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 2:

En relación con el parágrafo 3° del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, recientemente modificado por la Ley 2439 de 2024, resulta pertinente precisar que la firma electrónica constituye un costo asociado al uso de tecnologías, y no un rubro independiente, como fue dispuesto en la referida norma.

En criterio de este Ministerio, esta diferenciación no se armoniza con otras disposiciones, particularmente las aplicables al sector financiero, donde de manera expresa e irrestricta la firma electrónica se reconoce como un cargo tecnológico. Mantener esta falta de coherencia normativa puede generar distorsiones en las condiciones de competencia, especialmente en el mercado de las empresas de tecnología financiera (fintech).

Lo anterior obedece a que, de mantenerse la firma electrónica como un costo independiente, se otorgaría un beneficio indirecto a las fintech que no se encuentran bajo la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia. Estas entidades no estarían obligadas a incluir el cobro por firma electrónica dentro de los cargos tecnológicos y, al mismo tiempo, se verían exentas de integrarlo como parte del interés.

En consecuencia, los productos ofrecidos por ciertas fintech podrían aparentar ser más económicos, cuando en realidad no estarían asumiendo de manera integral los costos asociados a la validación electrónica de contratos y demás documentos, en detrimento de la transparencia del mercado y de la competencia en condiciones equitativas. Por lo que se recomienda, eliminar la firma electrónica del inciso tercero.

ARTÍCULO 4. INDICE DE REPARABILIDAD (...) Adiciona un artículo nuevo 23-1ª la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:

"Artículo 23-1. Información de reparación para productos electrodomésticos. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá regular la información sobre reparabilidad que se deberá brindar a los consumidores de los electrodomésticos que él priorice.

Parágrafo. En el término de 12 meses después de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá publicar un Análisis de Impacto Normativo -AIN, para establecer los lineamientos que permitan regular la información de reparación. En los 12 meses posteriores a la publicación del análisis, se deberá expedir por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la regulación que brindará la información a modo de escala cualitativa o cuantitativamente sobre la reparación de algunos electrodomésticos.

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 4:

Desde una perspectiva técnica, el índice de reparabilidad implica la definición de criterios metodológicos complejos, tales como la disponibilidad de repuestos, la facilidad de desmontaje, el acceso a manuales de reparación y otros aspectos que pueden estar vinculados a estándares técnicos o de diseño de producto. Estos elementos desbordan el ámbito de la política comercial e industrial, y requieren capacidades técnicas especializadas.

Es importante destacar que, este tipo de herramientas incorpora elementos propios de la protección al consumidor, en particular en lo relacionado con el acceso a información clara, verificable y comparable sobre las características de los productos. Por tanto, es pertinente hablar en particular del derecho de reparabilidad, pues este constituye una evolución relevante del régimen de protección al consumidor. Su desarrollo puede mejorar la información disponible para los compradores, promover productos más durables, reducir residuos y fortalecer mercados de reparación.

Sin embargo, su implementación debe ser técnica, gradual y proporcional. Colombia ya cuenta con reglas sobre garantía, reparación y disponibilidad de repuestos dentro de la Ley 1480 de 2011, por lo que cualquier avance debe partir de ese marco y justificar claramente las nuevas obligaciones.

El artículo propuesto por el legislador, no solo define un concepto general, sino que establece elementos metodológicos que requieren un desarrollo técnico detallado, lo cual implica la definición de criterios verificables, mecanismos de evaluación y eventualmente esquemas de validación o certificación. Estos aspectos podrían configurar, dependiendo de su implementación, medidas de carácter técnico en los términos del Acuerdo OTC de la Organización Mundial del Comercio.

La elaboración de un índice de reparabilidad requiere estudios técnicos por categoría de producto, revisión de normas técnicas, análisis de experiencias internacionales, evaluación de costos, consulta con actores del mercado y definición de esquemas de evaluación de la conformidad.

Si la ley predetermina la metodología, puede limitar la capacidad del regulador para adoptar soluciones más adecuadas. Además, un índice obligatorio puede convertirse en una medida de naturaleza técnica que imponga requisitos de información o etiquetado a productos identificables. En tal caso, su expedición debería cumplir los procedimientos propios de la actividad regulatoria, incluyendo análisis de impacto normativo, consulta pública, proporcionalidad, evaluación de alternativas y análisis de posibles obstáculos técnicos al comercio.

En ese sentido, un enfoque que se sugiere podría darse al artículo, sería reconocer la importancia de la reparabilidad y habilitar al Gobierno para desarrollarlo progresivamente, previa realización de un análisis de impacto normativo, estudios técnicos y regulatorios correspondientes, en aplicación de las buenas prácticas regulatorias.

La reparabilidad puede entenderse como la posibilidad real y efectiva de que los consumidores cuenten con información, condiciones y medios razonables para reparar los bienes que adquieren durante su vida útil, cuando ello sea técnica, económica y materialmente viable. También se relaciona con la protección al consumidor, la sostenibilidad, la economía circular, la reducción de residuos y la promoción de mercados más competitivos de servicios de mantenimiento y reparación. En ese sentido, avanzar en la discusión sobre reparabilidad resulta positivo, en la medida en que permite que

los consumidores adopten decisiones de compra más informadas y que los productos sean valorados no solo por su precio o funcionalidad inicial, sino también por su durabilidad, facilidad de mantenimiento y posibilidad de reparación.

En Colombia, la reparabilidad no parte de un vacío normativo absoluto. La Ley 1480 de 2011 ya contiene disposiciones asociadas a la garantía legal, la reparación gratuita de los defectos del bien, el suministro oportuno de repuestos y la disponibilidad de partes, insumos y mano de obra capacitada.

Desde una perspectiva de política pública, el reconocimiento progresivo del derecho de reparabilidad puede ser conveniente. Permite fortalecer la información disponible para los consumidores, quienes podrían conocer con mayor claridad si un producto admite reparación, si cuenta con repuestos, si existen servicios técnicos disponibles y cuáles pueden ser las principales limitaciones para prolongar su vida útil. Puede dinamizar el mercado de reparación y mantenimiento, al abrir espacios para que diferentes actores participen en la prestación de servicios posventa, siempre que se preserven la seguridad del producto, la calidad de la reparación, la protección de datos y los derechos de propiedad intelectual.

No obstante, la regulación del derecho de reparabilidad debe diseñarse con cuidado. La posibilidad de reparar un bien depende de múltiples factores técnicos y económicos que varían según el tipo de producto. No es lo mismo evaluar la reparabilidad de un teléfono celular, un computador portátil, una lavadora, una nevera, un televisor, una herramienta eléctrica o un pequeño electrodoméstico. Cada categoría puede presentar diferencias relevantes en materia de diseño, modularidad, disponibilidad de piezas, uso de adhesivos, requerimientos de software, firmware, herramientas de diagnóstico, seguridad eléctrica, riesgos mecánicos, costos de reparación y vida útil esperada. Por ello, una regulación general y uniforme podría resultar insuficiente o generar cargas desproporcionadas para ciertos productos o agentes económicos.

En este contexto, la regulación de la reparabilidad debería desarrollarse de manera gradual, diferenciada y basada en evidencia. La autoridad competente tendría que identificar cuáles son los problemas concretos que se buscan resolver, qué productos presentan mayores barreras de reparación, cuáles son las fallas de mercado existentes, qué quejas o afectaciones enfrentan los consumidores, qué impactos ambientales se pretenden reducir y qué alternativas regulatorias son más adecuadas.

Una de las alternativas para promover la reparabilidad consiste en establecer mecanismos de información al consumidor, como etiquetas, declaraciones o índices que permitan comparar la facilidad de reparación de determinados productos. Sin embargo, no resulta conveniente que una ley defina directamente un índice de reparabilidad con factores, ponderaciones y escalas cerradas. La construcción de un índice de esta naturaleza exige un análisis técnico detallado por categoría de producto y no puede resolverse adecuadamente mediante una fórmula general aplicable a todos los bienes electrónicos o electrodomésticos. Si la ley predetermina la metodología, puede limitar la capacidad del regulador para adoptar soluciones más adecuadas y proporcionales de acuerdo con la evidencia técnica disponible.

Además, un índice obligatorio de reparabilidad podría constituir una medida con características propias de un reglamento técnico, en la medida en que establecería requisitos obligatorios de información, marcado, etiquetado o presentación aplicables a productos identificables. Por tanto, su adopción debería observar las reglas propias de las buenas prácticas regulatorias y de los obstáculos técnicos al comercio, incluyendo la necesidad de demostrar que la medida responde a un objetivo legítimo, que no genera cargas innecesarias al comercio, que se sustenta en normas técnicas pertinentes cuando existan, que contempla mecanismos adecuados de evaluación de la conformidad y que fue sometida a procesos de consulta y análisis de alternativas. En este punto, la ley debería fijar el objetivo general de promover la reparabilidad, pero no sustituir el proceso técnico que corresponde a la autoridad reguladora.

La implementación del derecho de reparabilidad también tendría impactos relevantes para el Gobierno. No se trataría de una medida neutra desde el punto de vista fiscal, administrativo e institucional. Para desarrollar una regulación efectiva, el Estado tendría que adelantar estudios técnicos, priorizar categorías de productos, revisar metodologías internacionales, diseñar instrumentos de información, definir reglas de verificación, capacitar a las autoridades de inspección, vigilancia y control y elaborar guías de aplicación. Asimismo, si se adopta un índice, sería necesario establecer quién lo calcula, qué documentos lo soportan, cómo se verifica su veracidad, qué autoridad lo controla, qué sanciones aplican y cómo se coordina la vigilancia entre la Superintendencia de Industria y Comercio, los alcaldes y demás entidades competentes.

Adicionalmente, la asignación directa al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la función de regular integralmente el índice o las condiciones de reparabilidad podría desconocer que esta materia tiene efectos multisectoriales y puede involucrar competencias de otras entidades del Gobierno nacional. La reparabilidad no solo se relaciona con la información al consumidor y las condiciones de comercialización de bienes, sino también con asuntos ambientales, gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, economía circular, seguridad de productos, normalización técnica, evaluación de la conformidad, protección de datos, propiedad intelectual y según el tipo de bien, incluso aspectos sanitarios, energéticos o de telecomunicaciones. Por ello, cualquier desarrollo regulatorio debería construirse bajo un enfoque interinstitucional que permita articular las competencias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con las de las demás autoridades competentes, evitando concentrar en una sola entidad una regulación que por su naturaleza exige coordinación técnica, sectorial y ambiental.

Dado lo anterior, desde esta cartera, de forma respetuosa nos permitimos poner en consideración, la siguiente propuesta de redacción:

Artículo 23-1. Reparabilidad de producto. La reparabilidad de producto se entiende como la facultad de los consumidores de contar con información, condiciones y medios razonables que permitan la reparación de los bienes que adquieren durante su vida útil, cuando ello sea técnica, económica y materialmente posible.

El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, definirá la metodología correspondiente, incluyendo los criterios, ponderaciones, mecanismos de verificación y condiciones de divulgación de la información al consumidor, de conformidad con los principios de protección al consumidor.

El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 5. CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN. Modifica el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011.

"Artículo 24. Contenido de la información. La información mínima comprenderá:

1. Sin perjuicio de las reglamentaciones especiales, como mínimo el productor debe suministrar la siguiente información:
 - 1.1. Las instrucciones para el correcto uso o consumo, conservación e instalación del producto o utilización del servicio
 - 1.2. Cantidad, peso o volumen, en el evento de ser aplicable; Las unidades utilizadas deberán corresponder a las establecidas en el Sistema Internacional de Unidades o a las unidades acostumbradas de medida de conformidad con lo dispuesto en esta ley
 - 1.3. La fecha de vencimiento cuando ello fuere pertinente. Tratándose de productos perecederos, se indicará claramente y sin alaración de ninguna índole, la fecha de su expiración en sus etiquetas, envases o empaques, en forma acorde con su tamaño y presentación. El Gobierno reglamentará la materia.
 - 1.4. Las especificaciones del bien o servicio. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.
 - 1.5. El Índice de separabilidad del producto, en los casos aplicables, según lo estipulado en el artículo 23-1 de la presente ley.
2. Información que debe suministrar el proveedor:
 - 2.1. La relativa a las garantías que asisten al consumidor o usuario.
 - 2.2. El precio, atendiendo las disposiciones contenidas en esta ley.

En el caso de los subnumerales 1.1., 1.2., 1.3 y 1.5 de este artículo, el proveedor está obligado a verificar la existencia de los mismos al momento de poner en circulación los productos en el mercado.

Parágrafo. El productor o el proveedor solo podrá exonerarse de responsabilidad cuando demuestre fuerza mayor, caso fortuito o que la información fue adulterada o suplantada sin que se hubiera podido evitar la adulteración o suplantación."

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 5:

Se agrega (...) 1.5 El índice de reparabilidad del producto, en los casos aplicables, según lo estipulado en el artículo 23-1 de la presente ley (...), de acuerdo a la propuesta presentada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en este concepto, respetuosamente nos permitimos sugerir al legislador que se elimine lo propuesto toda vez que se ha propuesto una nueva redacción para el artículo 23-1.

ARTÍCULO 8. INFORMACIÓN FALSA Y/O ENGAÑOSA AMBIENTAL. Adiciona al artículo 30-1 de la Ley 1480 de 2011

Artículo 30-1. Información falsa y/o engañosa ambiental. Cualquier información, que de manera falsa y/o engañosa difunda condición de no producir daño al medio ambiente, y/o a la calidad de vida o de tener características que se expongan explícita o implícitamente como beneficiosas para el medio ambiente sin serlo, será sancionada según lo estipulado en la presente ley.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo no superior a doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente ley, podrá regular el presente artículo, una vez vencido el término, el presente artículo comenzará a regir.

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 8:

En relación con la propuesta, es pertinente señalar que el Capítulo 36 del Decreto 1074 de 2015 regula la "Publicidad alusiva a cualidades, características o atributos ambientales de los productos". En dicha disposición se establecen los requisitos que debe cumplir la publicidad que haga referencia a beneficios ambientales.

Adicionalmente, la norma dispone que este procedimiento debe surtir el trámite de notificación internacional a través del Punto de Contacto ante la Organización Mundial del Comercio y los demás socios comerciales.

Por lo que en consideración de esta cartera la propuesta de articulado, ya se encuentra regulada de manera amplia y en concordancia con las exigencias de la Organización Mundial del Comercio.

Desde esta cartera, esperamos que esta respuesta atienda de fondo su solicitud, estamos atentos en caso de precisar información adicional en el trámite legislativo de este proyecto de Ley.

Cordialmente,

LENIN ALFONSO VIZCAINO SIERRA
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL
7Elaboró: JULIÁN MONCADA ESPAÑOL - CONT
Aprobó: LENIN ALFONSO VIZCAINO SIERRA

C O N T E N I D O

Gaceta número 538 - Lunes, 25 de mayo de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

Págs.

Carta de comentarios de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible al Proyecto de Ley número 434 de 2025 Cámara, por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y se dictan otras disposiciones.	1
Carta de comentarios de la Asociación Colombiana de Minería al Proyecto de Ley 434 de 2025 Cámara, Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y se dictan otras disposiciones.....	11
Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa (Ley 1147 de 2007) concepto sobre la competencia para tramitar en primer debate el proyecto de Ley número 464 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 2385 de 2024 y se dictan otras disposiciones.....	15
Carta de comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley número 490 de 2025 Cámara y 173 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor – Compra Informado, Compra Protegido.....	17
Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo del Proyecto de Ley número 490 de 2025 Cámara, 173 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor – Compra Informado, Compra Protegido.	20