



CONCEPTO DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD D-16118

Desde Proc. Auxiliar Asuntos Disciplinarios <auxdisciplinaria@procuraduria.gov.co>

Fecha Jue 24/07/2025 10:05

Para Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 1 archivo adjunto (1 MB)

CONCEPTO N.7487.pdf;

Bogotá, D.C., 24 de julio de 2025

Doctora
Natalia Ángel Cabo
Honorable Magistrada
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad

Por instrucción del doctor Gregorio Eljach Pacheco, Procurador General de la Nación, de manera atenta, remito concepto en el proceso de constitucionalidad D-16118.

Cordialmente,



Procuraduría Auxiliar Asuntos Disciplinarios

auxdisciplinaria@procuraduria.gov.co

Procuraduría General de la Nación

PBX: +57 601 587-8750 Ext IP 12333

Línea Gratuita Nacional : 01 8000 940 808

Cra. 5ª. # 15 - 80, Bogotá, Cód. postal 110321



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 23 JUL 2025

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. NATALIA ÁNGEL CABO
Cuidad

Expediente: D-16118

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Sebastián Rangel Salazar contra el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’*”, que modifica el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”*

Concepto No.: 7487

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto correspondiente a la acción pública de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación por el ciudadano Sebastián Rangel Salazar contra el artículo 32 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 que modifica el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Sebastián Rangel Salazar interpuso demanda contra el aparte que se subraya del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997:

*“**Artículo 32.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:*

Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia.

En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

(...)

2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano de la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras



(ANT). Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
(...)"

El demandante considera que la disposición acusada es contraria a los artículos 1, 287, 288, 311, 313.7 de la Constitución Política, puesto que al asignarle a una entidad del orden nacional la potestad de definir las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA, se vacían las competencias de las entidades territoriales y de los concejos municipales y distritales relacionadas con la definición de los usos del suelo en sus respectivas jurisdicciones, lo que resulta violatorio del principio de autonomía territorial.

En esa medida, el demandante argumenta que el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 desconoce el modelo de descentralización y de autonomía territorial previsto en la Constitución porque le confiere al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, la potestad de ordenar el territorio en lo referente a la definición de las APPA, cuando dicha facultad, por disposición constitucional, compete directamente a las entidades territoriales, siguiendo los lineamientos que para el efecto disponga la ley.

Al respecto, el actor reconoce que, si bien el legislador puede limitar la autonomía de los entes territoriales, la restricción dispuesta en la norma demandada no resulta idónea, necesaria, ni proporcional puesto que para garantizar el derecho a una alimentación adecuada el legislador pudo haber optado por medios menos gravosos tales como *“que, a partir de lineamientos establecidos por el nivel central en materia de utilización del suelo para la producción de alimentos, los concejos municipales se hubiesen encargado de decidir, por medio de sus planes de ordenamiento, sobre la identificación y extensión de las zonas que se declararían como áreas de protección para la producción de alimentos, prestando especial atención a las particularidades de cada territorio y a las necesidades de alimentación, vivienda, desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes”*¹.

El cargo expuesto fue admitido por la magistrada sustanciadora mediante Auto del 19 de marzo de 2025 y el 31 de marzo de 2025 ordenó correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991. El 13 de mayo de 2025 el suscrito funcionario presenta manifestación de impedimento por haber participado en la redacción de la norma, declarándose infundado por la Corte Constitucional mediante Auto de Sala Plena No. 895 del 18 de junio de 2025, comunicado el 17 de julio del año en curso.

II. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 32 (parcial) de la Ley 2294 de 2023, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley de la República.

¹ Escrito de corrección de la demanda. Página 6.



III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

En concordancia con el cargo admitido, el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 desconoce la autonomía territorial y las facultades de los concejos municipales previstas en los artículos 1, 287, 288, 311, 313.7 de la Constitución.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Ministerio Público realizará un análisis sobre (i) el carácter unitario del Estado, el modelo de descentralización y la autonomía territorial; (ii) el reparto de competencias en materia de ordenamiento territorial y usos del suelo; (iii) la naturaleza y alcance de los determinantes de ordenamiento territorial y (iv) de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. Finalmente, (v) dará solución al caso concreto.

IV. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

a. El carácter unitario del Estado, el modelo de descentralización y la autonomía territorial

El artículo 1 de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Se trata de tres principios cuya materialización puede llegar a generar tensiones. Por ello, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la manera en la que estos principios coexisten en el sistema constitucional colombiano.

El principio de Estado unitario se refiere a la forma de organización mediante la cual se ejerce la soberanía de forma directa y continua sobre todo el conglomerado social asentado dentro de un mismo territorio². De ese modo, los atributos del poder público están concentrados en un solo titular: el Estado; y los individuos sometidos a su soberanía *“obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes”*³.

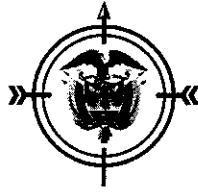
En concreto, el principio de Estado Unitario implica que todos los órganos estatales, incluidas las entidades territoriales, se deben sujetar a las potestades derivadas de la soberanía, *“tales como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales”*⁴.

Por su parte, la autonomía territorial hace referencia a la libertad que tienen las autoridades territoriales *“para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la*

² Corte Constitucional. Sentencia C-937 de 2010.

³ *Ibid.*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

administración y manejo de sus intereses”⁵. Con base en ello, “el modelo concebido por el constituyente de 1991 difiere del Estado unitario centralizado, pues a través de la descentralización y del concepto de autonomía se pretende hacer efectivo el respeto de la identidad comunitaria local a través de su autodeterminación, pero sin desconocer su sujeción al Ordenamiento Superior, que le da cohesión al Estado”⁶.

Por ello, el alto tribunal ha explicado que el Congreso está obligado a conciliar los principios de unidad, autonomía territorial y descentralización a través de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Para estos efectos, el legislador debe establecer un sistema de limitaciones recíprocas que considere que la centralización política es el límite del principio de autonomía territorial; mientras que, el principio de Estado unitario se encuentra limitado por el núcleo esencial de la autonomía territorial⁷.

Es así como el Estado unitario presupone la centralización política, que exige i) unidad en todos los ramos de la legislación y la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, ii) la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, las cuales posibilitan intervenciones puntuales, *“que despla[zan], incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias”, respecto de las cuales “existe un interés nacional de superior entidad”⁸.*

No obstante, y como se ha mencionado, esas facultades legislativas derivadas del Estado unitario no son ilimitadas, y no pueden desconocer el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales garantizada por la Constitución. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen, dentro de los límites de la Constitución y la ley⁹. Al respecto la Corte ha dicho que:

“El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.”¹⁰

El núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, *“el cual es irreductible e indisponible por el Legislador”¹¹* se enfoca en la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios de la que gozan los entes locales¹².

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001.

⁶ *Ibid.*

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-054 de 2023.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-380 de 2019.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-937 de 2010.



En concreto, para el alto tribunal, del artículo 287 de la Constitución se derivan las garantías propias del núcleo esencial de ese principio, estas son: (i) la capacidad de gobernarse por sus propias autoridades; (ii) la potestad de ejercer las competencias que se les hayan atribuido; (iii) la facultad para administrar los recursos y fijar los tributos necesarios y (iv) el derecho a participar en las rentas nacionales¹³.

En lo que tiene que ver con los límites a la autonomía territorial, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en que, si bien pueden ser fijadas por el legislador, lo cierto es que la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía territorial siempre será respetado¹⁴.

En punto de ello, el alto tribunal sostuvo que *“de este conjunto de normas constitucionales se evidencia que, en virtud del principio de Estado Unitario, le corresponde a la Constitución y, en particular, a las leyes de la República, fijar el alcance concreto de la autonomía de las entidades territoriales, por lo que es posible sostener que, en la Constitución colombiana, autonomía no significa ni soberanía, ni autarquía”*¹⁵.

En consecuencia, la jurisprudencia constitucional determina que, en respeto por la autonomía de las entidades territoriales, el legislador está vedado para socavar su capacidad, reducir su poder de decisión y menguar las competencias asignadas a los órganos locales, así como para limitar su administración, organización y funcionamiento¹⁶.

b. El reparto de competencias en materia de ordenamiento territorial y usos del suelo

El artículo 288 de la Carta Política establece que las competencias que se atribuyan a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Si bien estos principios no fueron definidos en la Constitución, y como todo principio, no pueden ser descritos de modo definitivo y exhaustivo, el legislador ha fijado criterios para interpretarlos cuando se trata de comprender su aplicación práctica y, lo que es aún más importante, para ofrecer un cauce a las distintas tensiones y conflictos presentes en relación con la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales¹⁷.

Así las cosas, el principio de *coordinación* hace referencia a que la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. El de *concurrencia* implica que ambas desarrollen oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de la autonomía de las entidades, y el de *subsidiariedad*

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

¹⁶ Sentencia C-054 de 2023.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-983-05.



que conlleva a que la Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial deban apoyar de forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias¹⁸.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, *“de los tres principios indicados en el artículo 288 de la Constitución Nacional quizá el principio de subsidiariedad es el que con mayor intensidad se relaciona con el tema de la descentralización”, ante “la insistencia en considerar los contextos locales a la hora de aplicar las políticas”, puesto que “cada vez se le concede mayor importancia al papel que desempeñan las entidades territoriales en el diseño y sobre todo en la ejecución de las mismas. En este sentido, se procura que las decisiones se adopten de conformidad con el “principio de proximidad” o “principio de cercanía”.*¹⁹

En esencia, estos postulados buscan que las competencias de los órganos territoriales sean preservadas frente a los asuntos de interés meramente local o regional, al paso que cuando se trascienda de ese ámbito departamental o municipal, sea la Nación la que regule la materia²⁰.

En ese sentido, la Carta Política dispuso que los departamentos, tendrían autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercerían funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios, que incluyen, entre otras, la expedición de disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera²¹.

En desarrollo de estos postulados constitucionales, la Ley 1454 de 2011 dispuso que le correspondía a los departamentos definir las *“directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales”* y articular sus *“directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”*²².

Estas facultades fueron estudiadas en la Sentencia C-138 de 2020 en la que se concluyó que eran exequibles por no desconocer la función constitucional atribuida a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7 de la Constitución), pues las normas bajo control hacían referencia a directrices y

¹⁸ Artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia c-983-05.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-931 de 2006.

²¹ Cfr. Artículos 298 y 300 de la Constitución Política.

²² Artículo 29.2 de la Ley 1454 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*.



orientaciones a la labor de los concejos que se acoplaban al carácter reglamentario de los usos del suelo, bajo el rol constitucional de coordinación.

En efecto, el constituyente pensó el departamento como una instancia de apoyo complementario y subsidiario de la labor de los municipios, los cuales serían los reales ejecutores de la prestación de los servicios básicos. Los departamentos debían ser coordinadores de esfuerzos y palancas de apoyo del desarrollo local, pero en ningún caso una figura de imposición para los municipios²³. Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que:

“La función de coordinación que constitucionalmente se atribuyó a los departamentos parte de considerar, (i) la inescindible relación de interdependencia entre el departamento y los municipios que lo conforman, con intereses y funciones concurrentes; (ii) la especial posición de estos respecto de los municipios que lo conforman la que, aunque de ninguna manera les otorga la calidad de superior jerárquico, sí ubica a los departamentos en un lugar privilegiado respecto del conjunto de los municipios de su territorio y (iii) el necesario establecimiento de relaciones entre los distintos municipios de su territorio o de departamentos colindantes, derivadas de intereses en común o que sobrepasan el interés de un solo municipio”.

En ese sentido, las ideas rectoras que guiaron la construcción de las normas constitucionales sobre ordenamiento territorial en la Asamblea Constituyente giraron sobre cinco ejes²⁴:

1. La autonomía de las entidades territoriales.
2. La profundización de la descentralización.
3. El fortalecimiento económico de los entes territoriales.
4. La consagración del municipio como eje fundamental de la división político-administrativa del Estado y
5. La democracia participativa.

Estas posturas llevaron a que se fortalecieran los municipios en sus distintas categorías, para que fueran capaces de asumir el liderazgo político, institucional y económico requerido y en el ejercicio de sus funciones se incluyera a los demás niveles de gobierno de forma complementaria o supletoria²⁵.

De allí que, el artículo 311 superior, defina al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, al que le corresponde *“ordenar el desarrollo de su territorio”*. Esta orientación fue adoptada como una forma de superar *“la visión geográfica propia de la estructura centralista de la Constitución de 1886 que lo considera un derivado del orden administrativo jerarquizado y vertical, asignándole la última escala”*. Así las cosas, la nueva concepción del municipio partió del concepto de comunidad local, *“a fin de que se convierta en el centro del nuevo desarrollo y en el eje del ordenamiento territorial y de la acción pública”*²⁶.

Adicionalmente, según lo previsto en el artículo 311 de la Constitución, el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado

²³ Cfr. Gaceta Constitucional, No. 80 del 23 de mayo de 1991.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Gaceta del Constituyente No. 43 del 11 de abril de 1991.



colombiano. En ese sentido, la Carta Política previó que dichas entidades tienen la competencia para (i) construir las obras que le exija el progreso local; (ii) ordenar el desarrollo de su territorio; (iii) promover la participación comunitaria y el mejoramiento cultural y social de sus habitantes; así como (iv) cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Ahora bien, al respecto es importante recordar que el ordenamiento territorial tiene dos acepciones. La primera relacionada con la *“organización territorial del Estado”*, en cabeza del legislador, consistente en *“determinar la separación vertical del poder público, dentro de la autonomía, sin sometimiento jerárquico, mediante la organización de la estructura territorial del país y la distribución de las competencias de cada uno de los niveles: nacional, regional, departamental y municipal”*; y la segunda con *“la ordenación del territorio”*, que se refiere a *“las medidas de autogobierno y autogestión por parte de las entidades territoriales, para planear su desarrollo, a partir del componente físico urbano”*, es decir, al *“mecanismo local de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos; urbanos y rurales”*²⁷.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, este segundo aspecto es el que, en sentido estricto, *“corresponde al concepto de ordenamiento territorial u ordenación del territorio”*²⁸. De allí que la Carta Política, de igual forma, haya determinado que en cada municipio deba existir un concejo municipal, como corporación político-administrativa, al que le corresponder *“reglamentar los usos del suelo”*.

Esta facultad, contenida en el artículo 313.7 del texto superior, *“es la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio. La planificación de las actividades que pueden realizarse en las distintas áreas de los municipios incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales”*²⁹.

Esta atribución constitucional en cabeza de los concejos municipales y distritales se funda en una doble consideración: (i) la importancia de la autogestión y planeación para las comunidades, de decidir sobre asuntos esenciales para ellas y que definen los aspectos más relevantes de la vida social; y (ii) el rol constitucional atribuido al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Asimismo, esta atribución se fundamenta en el principio democrático, al ser los concejos municipales las corporaciones públicas que representan de manera más inmediata, a los directamente interesados en la planeación de su territorio³⁰.

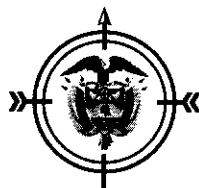
En concreto, el ordenamiento territorial fue definido legalmente como *“un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo*

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2015.

³⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2023.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

*institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia*³¹.

Así pues, el ordenamiento territorial es entendido como un instrumento i) de orden público y ii) de planeación del desarrollo. Como instrumento de orden público se considera como una medida de policía administrativa mediante la cual se determina de forma adecuada el espacio público y se limitan libertades y derechos como el de la propiedad, trabajo y/o libertad de empresa, con el fin de crear condiciones materiales adecuadas para la convivencia y para el correcto ejercicio de las libertades y derechos individuales y colectivos³².

Como instrumento de planeación del desarrollo es una actividad prospectiva, política y técnica, de identificación de finalidades, riesgos e instrumentos para ordenar la actividad social, como medida anticipatoria y de guía de las actividades privadas y públicas. A partir de esta visión, 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, orientan sus actuaciones hacia fines de interés general como, por ejemplo, la protección, conservación y recuperación del medio ambiente, 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 público³³.

Las finalidades del ordenamiento territorial son promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos y propiciar las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional³⁴.

Así las cosas, y de conformidad con la Ley 136 de 1994³⁵, modificada por la Ley 1551 de 2012³⁶ los municipios tienen la obligación de *“formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. (...)”*³⁷ y *“velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley”*³⁸,

³¹ Artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020.

³³ *Ibid.*

³⁴ Artículo 2 de la Ley 1454 de 2011.

³⁵ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

³⁶ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

³⁷ Artículo 3, numeral 9.

³⁸ Artículo 3, numeral 10



siguiendo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, responsabilidad, transparencia y participación, bajo criterios de eficacia, responsabilidad, sostenibilidad, economía y buen gobierno, entre otros.

Para lo anterior, mediante la Ley 388 de 1997³⁹ se establecieron mecanismos que permitieran a los municipios en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

c. Naturaleza y alcance de los determinantes de ordenamiento territorial.

La reglamentación de los usos del suelo es una función subordinada a los límites establecidos en la Constitución y en las leyes de la República, razón por la que la competencia reconocida en el artículo 313.7 de la Constitución a los concejos municipales no es una atribución soberana, sino que debe ser ejercida en el marco de la Constitución y la ley.

La habilitación específica que hizo el constituyente se enfocó a permitir a los concejos que, con base en la Constitución y las leyes, emitan preceptos dirigidos a la ejecución de dichas normas superiores y de rango legal, puesto que del texto constitucional no se deriva una potestad normativa que trascienda lo reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 y en el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución⁴⁰.

Lo anterior en la medida que, si bien la reglamentación del uso del suelo es un asunto local, el territorio municipal es, a la vez, parte del territorio departamental y, a su turno, integrante del territorio nacional. Esto implica que sobre el territorio confluyen diversos intereses y, por lo tanto, en virtud del principio constitucional de concurrencia, las competencias en la materia no se agotan con la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) por parte de los municipios, sino que sobre ellas se presenta una coexistencia de regulación normativa entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un Estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales⁴¹.

Esas competencias concurrentes no implican que exista tensión entre ellas, sino que dichas funciones *“exigen ser armonizadas en pro del interés general y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración. La atribución al nivel central del poder público para intervenir en el uso del suelo funda la competencia legislativa en la materia para regular los aspectos generales relativos al procedimiento de ordenamiento territorial y permite que el Gobierno Nacional preste apoyo a la función de ordenación del territorio por parte de las entidades territoriales”*⁴².

³⁹ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2023.

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-351/09 y C-138 de 2020.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020.



En este contexto, la Corte Constitucional ha considerado compatible con la autonomía de las entidades territoriales que el legislador establezca criterios para el ejercicio de la función de reglamentar los usos del suelo que deben ejercer los concejos, tales como el respeto por los espacios para el parqueo de personas en situación de discapacidad; criterios de calidad de las viviendas de interés social, las normas en materia agraria⁴³, entre otros. Sin embargo, ello no quiere decir que tales criterios puedan vaciar las competencias de los concejos municipales y socavar el núcleo esencial de la autonomía territorial.

En ese sentido, las limitaciones legales a la autonomía de las entidades territoriales son legítimas si se refieren a asuntos *“cuyo manejo no pueda circunscribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactarán, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional”*⁴⁴.

En concreto, la reglamentación de los usos del suelo está sometida, entre otras normas, a determinantes, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser valoradas por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local⁴⁵.

Los determinantes que define el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, son normas que constituyen el punto de contacto entre los elementos normativos y los de ejecución en el nivel territorial, frente a temáticas relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia, y los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994⁴⁶.

⁴³ En relación con los límites impuestos a los concejos municipales en esta materia, se resalta lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-006 de 2002 sobre las Unidades Agrícolas Familiares. En dicha oportunidad el alto tribunal dispuso: *“Habiéndose establecido que la creación de las Unidades Agrícolas Familiares es expresión del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y que las limitaciones a su fraccionamiento son trasunto de la competencia constitucional del legislador para regular la función social de la propiedad (art. 58 de la C.P.), y dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías (artículo 150-18 Superior), fuerza concluir que con la norma acusada no se vulnera la autonomía de los entes territoriales y, por ende, la competencia de los Concejos para regular los usos del suelo y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (...) Así, contrariamente a lo argumentado por el actor lo dispuesto en la norma acusada no es excluyente de lo contemplado en los planes de ordenamiento territorial en relación con el suelo rural; por el contrario, como se precisó con anterioridad, las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial deben tener siempre presente las normas agrarias y, por ende, los Concejos municipales al aprobar el componente rural de los respectivos planes deben observar las disposiciones y objetivos de ésta”*.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-534/96.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020.

⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010.



Sin embargo, a pesar que en el ordenamiento territorial concurren diversas competencias, y en consecuencia, el Gobierno nacional y los departamentos brinden orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y, distintas autoridades expidan normas jurídicas que constituyen determinantes de la función de los concejos municipales, *“la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no podría ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles”*⁴⁷.

Como precedente importante se tiene la Sentencia C-149 de 2010, en la que se declaró la inexecutable del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”*, que establecía como determinante los macroproyectos de interés social nacional - MISN y los incorporaba en los planes de ordenamiento territorial, al considerar que:

“(…) la disposición atacada implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs

(…)

La posibilidad de que mediante los MISN se pueda modificar de manera automática cualquier POT, termina generando una grave inseguridad jurídica sobre los mismos, siendo inadmisibles que actos administrativos adoptados por una autoridad del orden nacional terminen convirtiéndose en instrumentos de planeación que se superpongan a los POTs. No es que se impida la viabilidad jurídica de los MISN, sino que estos deben observar los principios constitucionales, especialmente aquellos que imponen el respeto por las competencias asignadas a las autoridades locales.”

De lo anterior, *“resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función”*, sin que ello implique que el legislador o cualquier otra autoridad, puedan *“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”*⁴⁸, puesto que, como se desarrolló precedentemente, mediante ley se puede limitar la autonomía de las entidades territoriales, sin que en ningún el ordenamiento legal pueda vaciar ni afectar el núcleo esencial de esta disposición constitucional.

d. Naturaleza y alcance de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos como determinante de ordenamiento territorial

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 planteó como uno de sus objetivos la reglamentación e implementación de los determinantes para la protección del suelo como garantía del derecho a la alimentación. Así las cosas, en las Bases del Plan se dispuso que se actualizarían y producirían los insumos e información agrológicos y ambientales necesarios, que sirvieran en la identificación de los suelos con mayor potencial agropecuario y en la definición de las áreas productivas, respetando el ordenamiento alrededor del agua, como eje articulador del territorio⁴⁹.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. pág. 52



En ese sentido, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, organizando las determinantes existente en diferentes niveles de obligatoria observancia, e incluyendo nuevas temáticas a considerar tales como la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria en el nivel uno, y creando los niveles 2 y 6 relacionados con las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional y los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, respectivamente.

En relación con las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – APPA, la normativa legal dispuso que estas serían declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Asimismo, señaló que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi tendrían que definir, 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, con el fin de delimitar geográficamente su respectiva zonificación y restricciones de uso.

En el proceso para la definición de las determinantes, el parágrafo 1° del artículo 32 estableció que se debían fijar los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes, implementaran mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía.

La naturaleza de esta nueva determinante introducida al artículo 10 de la Ley 388 de 1997 por la Ley 2294 de 2023 es, en esencia, diferente a las demás contenidas en el artículo en cita, por cuando es la única que crea competencias específicas a entidades del orden nacional y dispone de forma precisa, cómo estas delimitarán las áreas en cuestión, sin tener en consideración el margen de acción propio de los concejos municipales en la ordenación del suelo reconocido en la Constitución.

Asimismo, sobre este último punto se resalta que, si bien el parágrafo 1° introducido al artículo 10 de la Ley 388 por el PND 2022 – 2026 menciona que las determinantes se desarrollarán en el marco de la autonomía de los entes territoriales, dicha disposición no resulta suficiente para salvaguardar el núcleo esencial de las entidades territoriales, pues sujeta la mencionada autonomía 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”*.



En ese sentido, una interpretación literal y sistemática de la norma conlleva a concluir que lo allí dispuesto es obligatorio para los departamentos, municipios y distritos, lo que resulta contrario al principio de coordinación, puesto que, más allá de la armonización de funciones, se está frente a órdenes directas para las entidades territoriales. Adicional a lo anterior, y si bien puede ir más allá del examen de constitucionalidad concreto, para la Procuraduría, dicha afectación al núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales es mayor, por cuanto a pesar de que el parágrafo dispone un deber de reglamentación de la norma para salvaguarda de este principio, el Gobierno nacional lo ha aplicado directamente, sin una norma general que estandarice y de cuenta del proceso que debe surtir el mismo.

Así las cosas, la naturaleza de las APPA se puede identificar con base en las intervenciones del MADR al presente proceso y de la parte considerativa de las resoluciones expedidas para casos concretos de identificación de ZPPA y APPA. En efecto, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las APPA tienen como objetivo proteger y evitar la pérdida de los suelos de mayor aptitud agropecuaria y los de predominancia de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario y la disponibilidad permanente de alimentos y armonizar las áreas e instrumentos del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con el ordenamiento territorial⁵⁰. Es decir, el propósito principal de las APPA es proteger y promover el uso eficiente de los suelos rurales para la producción de alimentos a lo ancho del territorio nacional⁵¹.

Pese a que el procedimiento para la delimitación y creación todavía no ha sido reglamentado⁵², se han venido identificando las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos – ZPPA, como paso previo a la constitución de las APPA. Al respecto se resaltan las Resoluciones 230 de 2023, que declara la ZPPA en el departamento de la Guajira, 507 de 2023⁵³, que identifica la ZPPA en la Provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca⁵⁴, 352 de 2024 que identifica la ZPPA del corredor agropecuario Cordillera norte occidental del departamento del Tolima⁵⁵, y 377 de 2024 que identifica la ZPPA de la región del suroeste del departamento de Antioquia⁵⁶.

⁵⁰ Pieza informativa. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Disponible en https://upra.gov.co/es-co/Documents/20230925_Cartilla_APPA.pdf.

⁵¹ MADR. Resolución 161 de 2024.

⁵² De la revisión realizada se encontraron proyectos normativos sobre la reglamentación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023: i) Proyecto de Resolución "Por la cual se adoptan los parámetros generales para la expedición de las determinantes a las que hace referencia el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se implementan mecanismos de coordinación e incorporación en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones", disponible en <https://www.minvivienda.gov.co/system/files/consultasp/resolucion.pdf> y ii) Proyecto de Decreto "Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones", disponible en <https://www.minvivienda.gov.co/system/files/consultasp/pd-determinantes-10.09.2024f.pdf>.

⁵³ Disponible en <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30046910>

⁵⁴ Disponible en <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Zona%20de%20Protecci%C3%B3n%20para%20la%20Producci%C3%B3n%20de%20Alimentos%20en%20la%20provincia%20Sabana%20Centro%20del%20departamento%20de%20Cundinamarca.pdf>

⁵⁵ Disponible en <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20No.%20000352%20de%202024.pdf>.

⁵⁶ Disponible en <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20No.%20000377%20de%202024.pdf>



En ese sentido, mediante Resolución 161 de 2024 se creó la primera y, hasta el momento, única APPA en el país, en ocho municipios de La Guajira. Estas Resoluciones constituyen un referente importante para comprender el proceso para la creación de estas y el impacto que pueden tener en la autonomía territorial de los municipios y los departamentos:

En términos generales, la UPRA identifica las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) a partir de las cuales se crearán las APPA. Esta actividad se realiza con base en criterios como: *“la frontera agrícola, la aptitud de usos agropecuarios para sistemas productivos predominantes, las clases agrológicas y la presencia de agricultura campesina, familiar y comunitaria de economía mixta, así como áreas e instrumentos del ordenamiento productivo y social de la propiedad con enfoque territorial definidos legalmente para la promoción de objetivos asociados al desarrollo y/u ordenamiento agropecuario continental, entre otros”*⁵⁷.

Así las cosas, las ZPPA *“representan la manifestación de voluntad del sector agropecuario de iniciar el proceso de identificación y declaratoria, mediante la identificación de una Zona de estudio, indicativa y preliminar, en el que se concentra el ejercicio de identificación de las APPA”*⁵⁸.

Posteriormente, el MADR declara la ZPPA y en esa misma resolución establece el término para la determinación de las APPA, el cual puede ser prorrogado⁵⁹. Asimismo, realiza un ejercicio de socialización y participación con las entidades territoriales involucradas; y adelanta mesas de trabajo con las demás autoridades nacionales que tengan competencias en dicho territorio (como la Agencia Nacional Minera o el Ministerio del Interior). Surtido este proceso, con base en el documento técnico y la cartografía producida por la UPRA, finalmente se declaran las APPA.

En ese sentido, *“la definición de las APPA requiere un trabajo técnico más profundo, que incluye la articulación de mesas técnicas con los entes territoriales para el análisis de determinantes del ordenamiento territorial, la revisión de los instrumentos de planificación (POT, PBOT, EOT), y la incorporación de información adicional que permita cartografiar adecuadamente las dinámicas específicas de cada territorio”*⁶⁰.

En punto de ello, el MADR afirma que para su delimitación se debe⁶¹:

- i) Identificar la frontera agrícola habilitada para APPA, en las que es posible desarrollar actividades agropecuarias conforme a los usos definidos en los instrumentos de planificación ambiental
- ii) Identificar las determinantes de ordenamiento territorial no habilitadas para APPA, como son las de los niveles 3, 4, 5 y 6 que, debido a las restricciones o condicionamientos establecidos en los respectivos instrumentos de planificación y manejo, no permiten el desarrollo de actividades agropecuarias. Estas restricciones pueden estar asociadas a usos del suelo incompatibles o a procesos de transformación que afectan

⁵⁷ MADR. Resolución 161 de 2024.

⁵⁸ Intervención MADR al proceso D-16118.

⁵⁹ MADR. Resolución 230 de 2023.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Intervención MADR al proceso D-16118. Págs. 22 – 25.



- la aptitud productiva agropecuaria de los suelos. Por lo tanto, dichas áreas se excluyen de la frontera agrícola habilitada para APPA, constituyéndose en un criterio fundamental dentro del proceso técnico de identificación.
- iii) Analizar los instrumentos de ordenamiento territorial (POT, PBOT y EOT) de cada uno de los municipios, para identificar áreas no habilitadas para APPA, al estar destinadas a usos no compatibles con la producción agropecuaria o que de acuerdo con los usos establecidos en dicho instrumento tienen un uso principal diferente al agropecuario.
 - iv) Identificar las áreas de transformación del suelo rural agropecuario, que hayan alterado significativamente su cobertura, y que no permite que se constituya como APPA.
 - v) Identificar las áreas de otras actividades económicas no habilitadas para APPA, como los suelos rurales con actividades económicas mineras o de extracción de hidrocarburos.
 - vi) Ajustar la frontera agrícola habilitada, con base en los resultados de la aplicación progresiva de los criterios de exclusión definidos en las etapas anteriores.
 - vii) Identificar las áreas con aptitud productiva, que presentan las condiciones más favorables para el desarrollo de actividades agropecuarias.

Cumplidas las anteriores condiciones y como resultado de la aplicación del modelo cartográfico, se cruza el área de frontera agrícola habilitada para APPA (ajustada) con las Áreas con aptitud productiva con el fin de identificar las APPA para cada uno de los municipios.

Como mecanismos para permitir la participación y coordinación en el marco de declaratoria de las APPA, el Ministerio de Agricultura expone que estos procesos se están realizando a través de estrategias de *“Coordinación para la gestión”, que busca promover la armonización entre autoridades e instituciones sectoriales, la ‘Socialización para la apropiación’ que tiene como fin, facilitar el diálogo con los actores y recoge sus percepciones sobre el proceso y la ‘Difusión para la transparencia’ para asegurar que la información del proceso y sus resultados esté disponible oportunamente a través de los canales oficiales de la UPRA*⁶².

En punto de ello, en la Resolución 161 de 2024 el gobierno nacional informó *“que en garantía del principio de participación y en desarrollo de la metodología se adelantaron jornadas de socialización y participación con las entidades territoriales y la sociedad civil en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barracas y Hatonuevo en la Región Sur del Departamento de La Guajira*⁶³, en concreto, 37 espacios de coordinación y 18 de socialización⁶⁴.

De conformidad con el documento técnico anexo a la Resolución 161 de 2024⁶⁵, en el proceso de identificación de las APPA el gobierno central generó acercamientos presenciales y virtuales de contextualización con la Gobernación de La Guajira,

⁶² Intervención MADR al proceso D-16118. Págs. 37 – 38.

⁶³ Resolución 161 de 2024. Página 4.

⁶⁴ Intervención MADR al proceso D-16118. Pág. 39.

⁶⁵ Disponible en <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20000161%20de%202024.pdf> (pág. 10 y siguientes del archivo)



Corpoguajira y las alcaldías de los nueve municipios del sur del departamento, en los que la UPRA *“solicitó información insumo para realizar análisis relacionados con los determinantes de ordenamiento territorial ambientales, patrimoniales y culturales, de infraestructuras vial y de transporte, infraestructura de servicios públicos domiciliarios y proyectos turísticos especiales, de carácter nacional y regional, junto con instrumentos de planificación sectoriales, regionales, departamentales y municipales”*⁶⁶. Posteriormente se adelantaron mesas de trabajo para el análisis de la información, con gobernaciones y alcaldías, ante el cambio de administraciones⁶⁷ y tres mesas de trabajo con Corpoguajira para la identificación de APPA⁶⁸.

En cuanto a los espacios de socialización, *“durante los encuentros se respondieron, atendieron y resolvieron cerca de 104 preguntas asociadas a 8 temáticas que permitieron deducir o intuir los intereses de los actores acerca del proceso de identificación APPA. Así: 1) Gestión territorial y delimitación de las APPA. 2) Producción de alimentos y desarrollo agropecuario. 3) Medio ambiente y protección de recursos naturales. 4) Planificación y desarrollo territorial. 5) Turismo, minería y otras actividades productivas. 6) Participación comunitaria. 7) Derechos, ventajas y beneficios. 8) Normatividad y regulación”*⁶⁹.

Finalmente, se adoptó la Resolución 161 de 2024 en comento que declaró como APPA 79.961,88 hectáreas, de las cuales 34.263,71 tienen un uso condicionado al interior de la frontera agrícola de acuerdo con la zonificación ambiental; y en su artículo 3 definió expresamente la zonificación y el régimen de usos del suelo a partir del documento técnico producido por la UPRA. En esa medida, estableció cuatro categorías: usos principales, usos compatibles, usos restringidos y usos prohibidos. Dentro de estos últimos incluyó, por ejemplo, la minería, el comercio y la industria.

Lo anterior implica que la delimitación de las áreas y por tanto la definición del uso del suelo fue realizada exclusivamente por las autoridades de orden nacional: la UPRA y el MADR, contrario a lo dispuesto por el constituyente, en relación con las facultades de los concejos municipales.

e. Del caso en concreto.

Si bien la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen, y no las que se proyectan más allá del ámbito estrictamente local o regional, no es suficiente invocar de manera abstracta intereses superiores para restringir la autonomía territorial, por cuanto ello habrá de corresponder a un ejercicio de análisis objetivo a partir de criterios de razonabilidad y proporcionalidad⁷⁰.

Para determinar la razonabilidad de una limitación de la autonomía de las entidades territoriales, es necesario analizar específicamente las competencias o funciones que se restringen, que en el presente caso están relacionadas con los criterios que

⁶⁶ Pág. 172 del documento técnico – APPA La Guajira.

⁶⁷ Pág. 172 ibid.

⁶⁸ Pág. 174. Ibid.

⁶⁹ Pág. 176. Ibid.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-937 de 2010.



deben tener en cuenta las entidades territoriales para la elaboración de los POT y las facultades de los concejos municipales en relación con la definición de los usos del suelo.

Para la Procuraduría General de la Nación, la norma acusada desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales y de manera específica vulnera lo dispuesto en los artículos 1, 287, 288, 311, 313.7 de la Constitución Política. El artículo 1, en cuanto garantiza la autonomía de los entes territoriales; el artículo 287, en el que se define su núcleo esencial; el 288, que establece que las competencias entre la Nación y las entidades territoriales se deben desarrollar bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; 311, mediante el cual se define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, asignándole competencia para ordenar el desarrollo de su territorio; y el artículo 313.7, según el cual corresponde a los concejos reglamentar los usos del suelo.

De la lectura de la norma cuestionada se extrae que en la elaboración y adopción de los POT se deberán tener en cuenta en un segundo nivel de jerarquía, el determinante relacionado con las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, dentro de las cuales se incluyen las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – APPA.

En concreto dispone sobre las APPA, que serán identificadas por entidades del orden nacional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Agencia Nacional de Tierras (ANT). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), y que deben ser acatadas de forma obligatoria por los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial⁷¹.

Si bien la Procuraduría resalta la importancia de la optimización del uso del suelo rural y de la adopción de medidas encaminadas a asegurar una soberanía alimentaria y la garantía del derecho a una alimentación adecuada de la población, encuentra que la metodología propuesta por el Gobierno Nacional y aprobada en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, no resulta conforme los lineamientos constitucionales de autonomía territorial.

La normativa demandada afecta las competencias de los entes territoriales puesto que, en la elaboración de sus instrumentos de ordenamiento territorial, deben acatar de forma expresa las determinaciones del Gobierno nacional, relacionadas con la manera en la que se debe usar el suelo en los municipios. Es decir, y para el caso de las APPA, el determinante no constituye una guía u orientación que debe seguir la entidad territorial para decidir cuáles serán los territorios protegidos para la producción de alimentos, sino que el determinante constituye una orden concreta respecto de las zonas que tendrán obligatoriamente vocación agrícola, en virtud de una orden proveniente de una entidad del orden nacional.

⁷¹ Parágrafo 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.



En ese sentido, la norma acusada no solo representa un vaciamiento de las competencias de los concejos municipales de definir los usos del suelo de los territorios, sino que afecta la autonomía de las entidades territoriales en sus diferentes niveles, al imponer modelos específicos provenientes de autoridades nacionales, en temas de especial interés local y/o regional, sin que se hayan dispuesto mecanismos claros que salvaguarden los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Partiendo de esta consideración, también resultan desconocidas las facultades de las autoridades departamentales, en tanto, *“las competencias en (...) ordenamiento territorial son objeto de distribución constitucional y de coexistencia de competencias concurrentes de regulación normativa entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales”*, por lo que tanto el Gobierno nacional, como los departamentos deben brindar *“las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial”* sin que dichas directrices se traduzcan en la suplantación de la labor de los concejos municipales⁷².

En punto de ello, la coordinación que el artículo 298 de la Constitución atribuye a los departamentos, se compagina con los principios constitucionales previstos en el artículo 288 de la Constitución. Al respecto la Corte Constitucional ha dispuesto que se desarrollan así:

“...subsidiariedad, porque la coordinación departamental no puede desconocer que, en principio, el nivel más idóneo para el ejercicio de las competencias es el municipio, entendido éste como el más próximo a las necesidades de la comunidad, sin negar que, según el caso, el nivel más idóneo puede ser el departamental; concurrencia, porque el ejercicio autónomo de las funciones de las distintas entidades territoriales no significa la exclusión de las atribuciones de otros niveles u otras autoridades, sino su participación conjunta dentro del marco de sus propias competencias y desde sus propios roles; y, por supuesto, coordinación, entendida como la consecuencia necesaria de la concurrencia de distintas autoridades en una misma materia y el instrumento más idóneo para la adecuada articulación de las diversas funciones concurrentes, sin vulnerar o irrespetar la autonomía de cada entidad territorial, para el ejercicio de sus propias atribuciones”.

Si bien el párrafo 1º del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece que se habrán de desarrollar mecanismos de articulación entre las autoridades del Gobierno nacional y las entidades territoriales, de la norma demandada no se puede inferir, ni siquiera someramente, cuáles serán los mecanismos específicos que asegurarán el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales involucradas, pues como se ha venido argumentando, el determinante en sí mismo, constituye una orden directa para las entidades territoriales, y normativamente no se han previsto instancias adecuadas para ese efecto, lo que afecta de igual manera, la seguridad jurídica de los administrados⁷³.

⁷² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020

⁷³ En contraste con la norma demandada, la Corte Constitucional ha declarado la exequibilidad de:

(1) el inciso 3º del artículo 14, el numeral 7º del artículo 16 y el numeral 3º del párrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 *“Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”*, al encontrar la función de formular el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los demás lineamientos en materia de ocupación del territorio expedidos por el Consejo Regional, no constituyen violaciones a la autonomía municipal. Al respecto, señaló que (i) en las disposiciones acusadas las entidades locales deben respetar un marco normativo, según la



Sobre el particular se recuerda que la potestad reglamentaria es una facultad constitucional del presidente que lo autoriza a expedir normas de carácter general, destinadas a *“la correcta ejecución y cumplimiento de la ley”*, la cual depende de la minuciosidad o generalidad con la que el legislador haya adoptado las normas legales⁷⁴. En efecto, *“el reglamento es entonces un complemento indispensable para que la ley se haga ejecutable, pues en él se permite desarrollar las reglas generales allí consagradas, explicitar sus contenidos, hipótesis y supuestos, e indicar la manera de cumplir lo reglado, es decir, hacerla operativa, pero sin rebasar el límite inmediato fijado por la propia ley”*⁷⁵.

A pesar de que en las intervenciones del Gobierno nacional allegadas al expediente se argumenta que en el proceso de definición de las APPA se está respetando la autonomía territorial y que la adopción de estas Áreas ha sido de respaldo por varios grupos poblacionales, ante la urgencia de asegurar la soberanía alimentaria en el departamento de La Guajira⁷⁶, no existe un desarrollo normativo reglamentario que dé uniformidad al procedimiento y resulte imperativo para las entidades vinculadas. Asimismo, llama la atención que todas las intervenciones allegadas por representantes de entidades territoriales alegan la vulneración de su autonomía⁷⁷.

En ese contexto, el Ministerio Público considera que tal como está planteada la disposición acusada, la norma afecta la autonomía de los departamentos y municipios, al permitir un vaciamiento de las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POTs, en asuntos relacionados con la optimización del suelo rural, puesto que a partir de la norma legal, la decisión adoptada por las entidades del orden nacional elimina el margen de acción de los concejos en los procesos de adopción de los POTs, y no es claro como en el proceso de delimitación de estas áreas se va a respetar la autonomía territorial de las entidades involucradas.

Así lo ha dispuesto la Corte Constitucional en los casos en los que los determinantes desplazan las competencias asignadas a los concejos municipales o distritales en

Constitución y la Ley, dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son estas las que deciden asociarse voluntariamente a la RMBC; y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones de la región metropolitana. (Sentencia C-015 de 2023), y,

(2) Los literales a) y e) del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*, al considerar la Corte que ni la función de establecer directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial, ni la de formular Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (PDOT), constituyen violaciones a la autonomía municipal, ya que estos instrumentos no ubican al municipio en situación de subordinación jerárquica respecto del departamento, no materializan mecanismos de tutela administrativa, ni invaden competencias propias de los municipios, en particular, la de reglamentar los usos del suelo. Al respecto, el alto tribunal advirtió que la función de determinar o identificar escenarios o modelos de ocupación y usos del suelo, por parte del departamento, como hipótesis propuestas a los municipios y distritos, corresponde a la función departamental de planear su desarrollo y de coordinar la acción intermunicipal (artículo 198 de la Constitución), pero la norma no otorga a los departamentos la función de definir directa o indirectamente y, de manera concreta, los usos del suelo, lo que sí sería inconstitucional, al tratarse de una indebida suplantación de una función propia de los municipios. (Sentencia C-138 de 2020).

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ver entre otros, los comunicados de prensa de la Gobernación de La Guajira *“La Guajira avanza hacia la seguridad alimentaria con la firma de un memorando de entendimiento con la UPRA”*, disponible en <https://www.laguajira.gov.co/Prensa/SaladePrensa/Paginas/la-quajira-avanza-hacia-la-seguridad-alimentaria.aspx>, y del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, *“El ICA fortalece el desarrollo rural en el sur de La Guajira a través del Plan de Acción de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos”*, disponible en <https://www.ica.gov.co/noticias/ica-fortalece-areas-proteccion-produccion-alimento#:~:text=En%20el%20corregimiento%20de%20Corralejas,de%20quienes%20trabajan%20la%20tierra.>

⁷⁷ Ver Intervenciones de las Gobernaciones de Antioquia, de Bolívar, del Valle del Cauca y Alcaldías de Cali y de Cartagena.



materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los planes de ordenamientos territoriales, como el analizado en la Sentencia C-149 de 2010 que respecto del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”⁷⁸, dispuso que:

“Los MISN desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POTs, en asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos. Para la Sala, desplazar las competencias de los concejos en el proceso de adopción de los POTs dando prioridad a lo establecido en los MISN, significa desconocer las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas mediante el artículo 313, numerales 1 y 7 de la Carta Política. Por lo anterior, la Corte considera que la disposición atacada implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs.”

En concreto, la norma acusada es inconstitucional, en primer lugar, porque las delimitaciones de las Áreas de Protección para la Producción Agropecuaria (APPA) no son determinantes generales, sino actuaciones concretas. Estas delimitaciones establecen usos específicos del suelo, lo cual implica que la ejecución de los proyectos por realizar se ajuste a esos usos, incidiendo directamente en el desarrollo territorial.

En segundo lugar, porque la definición de usos del suelo mediante las APPA se convierte en un determinante objetivo para los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), es decir, que las decisiones tomadas en relación con las APPA condicionan de manera rígida y previa la planeación territorial municipal, sin que las mismas puedan ser consideradas como orientaciones en el ejercicio de las competencias que a cada nivel de gobierno corresponde, alterando la autonomía local y regional.

Y en tercer lugar, porque produce un vaciamiento de competencias de las entidades territoriales. Sobre el particular, la norma legal no asegura mecanismos de participación efectivos para las entidades territoriales, que salvaguarden los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En especial se ve afectado este último que exige que cualquier intervención debe llevarse a cabo en primer lugar en el nivel más próximo al ciudadano y sólo subsidiariamente en los niveles superiores, puesto que la norma en su conjunto establece una estructura jurídica de subordinación con prevalencia del nivel central sobre las autoridades locales. Así las cosas, el precepto acusado desplaza las

⁷⁸ “Artículo 79. Macro proyectos de interés social nacional. El Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social. // (...) Los macroproyectos de interés social nacional constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial. Para el efecto, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hagan parte de macroproyectos de interés social nacional, serán concertadas con el Gobierno Nacional. En todo caso, las licencias y/o planes parciales para el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en estos últimos. (...)”



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

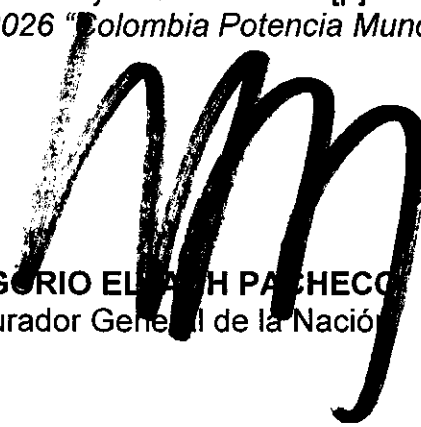
competencias de los concejos en el proceso de adopción y elaboración de los POTs dando prioridad a las APPA identificadas por el MADR. Aunado a ello, la falta de garantías para una participación efectiva de las entidades territoriales en el proceso de delimitación de las APPA y en la definición de usos del suelo, impide una incidencia real de éstas en decisiones fundamentales que les corresponden constitucionalmente.

Si bien la medida propuesta en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 puede resultar idónea para la consecución de los fines constitucionales perseguidos en virtud del artículo 64 superior, la misma no es necesaria ni proporcional, en el sentido que el Gobierno nacional y el Congreso de la República, podían elegir otros mecanismos menos gravosos para la autonomía de las entidades territoriales y que de igual manera aseguraran los objetivos perseguidos. Por ejemplo, haber optado en la norma legal por la definición de lineamientos generales por parte de entidades como el MADR, UPRA y la ANT o la disposición de la ayuda técnica necesaria, para que fueran los municipios, los que adelantarán los procesos de delimitación de las áreas de protección, maximizando los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad y en consideración del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa.

V. Solicitud

Por las razones expuestas, en relación con el cargo planteado en la demanda de la referencia, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’’.

Atentamente,


GREGORIO ELÍAS PACHECO
Procurador General de la Nación

proyectó: DPPG
Revisó: JCFV