

Bogotá D.C., Diciembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL

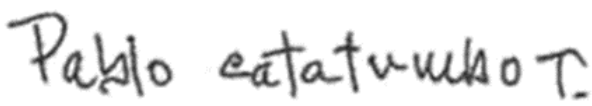
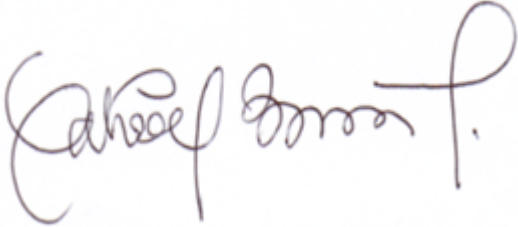
Honorable Cámara de Representantes
E. S. D.
Ciudad

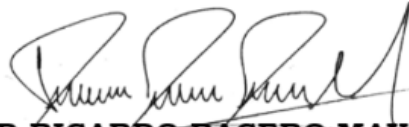
Ref.: Radicación Proyecto de Ley.

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: **"POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL NIVEL 2 DE LAS DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SE REGULAN LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS (APPA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**. A continuación, los alcances del objeto del proyecto y, en consecuencia, le solicitamos dar comienzo al trámite legislativo respectivo.

De los honorables Congresistas,

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

 GILDARDO SILVA MOLINA Representante Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica	 PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes
 GABRIEL BECERRA Representante a la Cámara Pacto Histórico	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico	 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico

 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	

PROYECTO DE LEY _____ DE 2025

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL NIVEL 2 DE LAS DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SE REGULAN LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS (APPA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto desarrollar el nivel 2 de las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, definiendo los elementos para la identificación, declaración e incorporación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos como garantía para la protección del Derecho Humano a la Alimentación y a la Nutrición Adecuada. Para tal fin, esta ley orienta la protección de los suelos con vocación agraria destinados a la producción de alimentos dentro de la frontera agrícola nacional, fortaleciendo la autonomía, seguridad y soberanía alimentaria del país.

Parágrafo. Las disposiciones de la presente ley se constituyen en el desarrollo legislativo de los principios constitucionales consagrados en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, especialmente en lo relacionado con la especial protección del Estado a la producción de alimentos, y el derecho humano a la alimentación.

ARTÍCULO 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán en todo el territorio nacional, siendo de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como para los particulares que desarrollen actividades con incidencia en el ordenamiento territorial y el uso del suelo rural agrario.

Parágrafo 1°. Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos constituyen determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 y normas de superior jerarquía, siendo de obligatorio cumplimiento en la elaboración, revisión, modificación y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo 2°. Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos se identificarán y declararán exclusivamente dentro de la frontera agrícola nacional definida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 3º. La identificación y declaratoria de las determinantes de ordenamiento territorial no implica vaciamiento, sustitución ni menoscabo de la autonomía de las entidades territoriales prevista en la Constitución Política. Por consiguiente, la obligación de considerar las determinantes en los instrumentos de ordenamiento territorial no altera la competencia de los entes territoriales para reglamentar de manera específica los usos del suelo dentro de su jurisdicción.

ARTÍCULO 3º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación: son aquellas áreas ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional destinadas a asegurar la obtención, disponibilidad, acceso, distribución, transformación y conservación de alimentos diversos y culturalmente aceptables, en términos de producción sostenible de acuerdo con el uso eficiente del suelo, como una de las medidas para alcanzar una alimentación adecuada y estable para los habitantes del territorio nacional.

Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. APPA: son áreas ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional destinadas prioritariamente a la producción de alimentos que se constituyen en determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 y normas de superior jerarquía, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con los criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA). Estas áreas gozan de especial protección del Estado, están orientadas a la garantía y protección del derecho humano a la alimentación y deben mantenerse en el tiempo.

Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA): son las zonas preliminares identificadas mediante resolución del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico de la UPRA, a partir de las cuales se adelantará el proceso de análisis detallado, caracterización territorial y socialización para la posterior declaración de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). Estas zonas constituyen áreas de referencia indicativa y no son determinantes de ordenamiento territorial hasta tanto no sean declaradas como APPA. Por tanto, el acto administrativo que las identifica no tiene el carácter de definitivo y opera como una medida publicitaria en el marco de la actuación administrativa.

Territorios Campesinos Agroalimentarios TECAM: son formas de territorialidades rurales habitadas, gestionadas y gobernadas mayoritariamente por familias y comunidades dedicadas a la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, en los cuales la producción agroalimentaria constituye el principal medio de subsistencia y el eje del proyecto de vida colectivo. Los TECAM se caracterizan por: predominio de sistemas productivos orientados a la seguridad y soberanía alimentaria local y regional; las prácticas de manejo del suelo y del agua que privilegian la

sostenibilidad, la conservación de suelos y la acumulación de capital social; las formas comunitarias, asociativas o de economía solidaria en la producción, transformación y comercialización de alimentos; la presencia de conocimientos tradicionales y prácticas culturales vinculadas a la producción alimentaria; y la importancia estratégica para la disponibilidad, diversidad y accesibilidad de alimentos culturalmente apropiados. Los TECAM podrán ser identificados y reconocidos como ámbitos prioritarios para apoyo, protección y fortalecimiento dentro del marco de la presente ley.

Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios: son los sistemas acuáticos que están integrados funcionalmente con actividades de producción de alimentos como la pesca, la acuicultura, el riego y el manejo de aguas para producción agropecuaria y que proveen bienes y servicios ecosistémicos esenciales para la seguridad alimentaria y la resiliencia territorial. Se consideran como Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios aquellas unidades ecológicas que: sostienen procesos productivos alimentarios; regulan disponibilidad y calidad del recurso hídrico para la producción y la conservación de suelos; constituyen hábitat de especies de interés alimentario y biodiversidad asociada; y están ligados a prácticas y saberes locales y comunitarios de manejo del agua y de recursos acuáticos. Su identificación y gestión deberán promover la sostenibilidad, la conservación de la biodiversidad, la seguridad sanitaria de los alimentos y la protección de los derechos y usos tradicionales de las comunidades dependientes.

Frontera Agrícola Nacional: es el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley, de conformidad con lo establecido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Actividades agrarias: son aquellas cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, con arreglo a la normatividad vigente, siempre que sean desarrolladas de manera sostenible y en armonía con el medio ambiente.

Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria: es aquella forma de organización de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola gestionada y operada por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, que conviven en los territorios rurales del país, caracterizada por el acceso limitado a recursos de tierra y capital, el uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar, y por ser una actividad que constituye el principal medio de subsistencia y base de su proyecto de vida.

Aptitud de usos agrarios: es la capacidad de un lugar específico para producir, en función de un tipo de utilización de la tierra, determinado cultivo a partir de condiciones biofísicas, ambientales, económicas y sociales del territorio.

Clases agrológicas: es el sistema de clasificación de las tierras según su capacidad de uso, que agrupa los suelos de acuerdo con sus limitaciones, riesgos de daño y manera de responder al manejo, identificando ocho clases que van desde la Clase I, hasta la Clase VIII.

Uso eficiente del suelo: es el resultado de un proceso planificado de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el cual tiene como objetivo mejorar la productividad y competitividad del territorio, en equilibrio con la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción agropecuaria. Para su determinación, la aptitud de la tierra es un factor determinante para el desarrollo de sistemas productivos, así como comprender las demandas de los mercados agropecuarios, el contexto socio ecosistémico y socioeconómico de los territorios, la distribución equitativa de la tierra, y la seguridad jurídica de su tenencia.

Áreas e instrumentos del ordenamiento productivo y social con enfoque territorial: se refieren a la previsión jurídica de áreas, zonas y en general ámbitos desarrollados y adoptados legalmente para la promoción de objetivos asociados al desarrollo y ordenamiento agropecuario, tales como Zonas de Reserva Campesina, Zonas de Reserva Agrícola, Distritos de Adecuación de Tierras, Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social, entre otros.

Determinantes de ordenamiento territorial: son las normas urbanísticas de superior jerarquía que deben ser incorporadas obligatoriamente en los instrumentos de ordenamiento territorial, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

ARTÍCULO 3a. Enfoques. Para los efectos de la presente ley, la identificación, declaración, incorporación e implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, los Territorios Campesinos Agroalimentarios y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios se regirá por los siguientes enfoques:

Enfoque de derechos y soberanía alimentaria: se dará prioridad a la garantía del derecho humano a la alimentación y la nutrición adecuada, en el fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria, entendiendo la producción de alimentos como un bien público de interés nacional.

Enfoque territorial e integral: visión multiescalar que articule lo agroproductivo, lo ambiental, lo socioeconómico y lo cultural, reconociendo la especificidad de cada territorio y la interdependencia entre áreas terrestres y acuáticas.

Enfoque de protección y sostenibilidad ambiental: se dará prioridad a la protección de suelos, aguas y biodiversidad; promoción de prácticas agroecológicas y de manejo sostenible de recursos naturales para garantizar productividad a largo plazo.

Enfoque de equidad, género y pluriculturalidad: reconocimiento y garantía de derechos diferenciados, con especial atención a mujeres rurales, pueblos indígenas, comunidades negras, raizales, palenqueras, y demás grupos étnicos; incorporación de saberes y prácticas tradicionales en la gestión territorial.

Enfoque participativo y de gobernanza local: participación efectiva, vinculante y previa de las comunidades, organizaciones campesinas y actores locales en todas las etapas del proceso, garantizando mecanismos de acceso a la información, consulta pública y corresponsabilidad en la gestión.

Enfoque de resiliencia y adaptación al cambio climático: se priorizarán medidas de adaptación y mitigación, la promoción de sistemas productivos resilientes y la gestión integrada de cuencas y recursos hídricos.

Enfoque de beneficio socioeconómico local y economía solidaria: se deberá favorecer la agregación de valor local, cadenas alimentarias cortas, mercados territoriales y esquemas de comercialización que beneficien directamente a la producción campesina y comunitaria.

Enfoque de interinstitucionalidad y coordinación: se promoverá la actuación coordinada entre las entidades nacionales, departamentales y municipales competentes, así como entre políticas sectoriales.

Enfoque de ciencia, técnica y actualización: se emplearán criterios técnicos, metodologías multiescala y evidencia científica actualizada, complementados por los conocimientos locales y comunitarios, para la toma de decisiones y la actualización periódica de la identificación y gestión de las áreas.

ARTÍCULO 4°. Principios orientadores. La identificación, declaración, incorporación e implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos se regirá por los siguientes principios:

Principio de protección del derecho humano a la alimentación adecuada: Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos tienen como finalidad primordial garantizar el derecho humano de todas las personas a una alimentación adecuada, nutritiva, suficiente y culturalmente aceptable, protegiendo las bases materiales para la producción sostenible de alimentos.

Principio de seguridad y soberanía alimentaria: Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos contribuyen a fortalecer la seguridad alimentaria del país, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de estos en

cantidad, calidad e inocuidad, y la soberanía alimentaria, como la capacidad de la nación de producir los alimentos que consume su población.

Principio de protección de suelos productivos: Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos protegen los suelos de mejor calidad agrológica y mayor aptitud para la producción agropecuaria, garantizando el mantenimiento de su integridad física, capacidad productora y funciones ecosistémicas.

Principio de especial protección a la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria: Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos reconocen y protegen de manera especial los territorios donde se desarrolla la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, valorando su papel fundamental en la producción de alimentos y el abastecimiento nacional.

Principio de uso eficiente y sostenible del suelo: Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos promueven el uso del suelo de acuerdo con su vocación y aptitud productiva, en armonía con los principios de desarrollo sostenible, protección ambiental y manejo integrado de recursos naturales.

Principio de coordinación y concurrencia institucional: La identificación, declaración e implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos se realizará mediante la coordinación y articulación entre el nivel nacional y las entidades territoriales, respetando los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad establecidos en la Constitución Política.

Principio de participación ciudadana: El proceso de identificación y declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos garantizará la participación efectiva de las comunidades locales, organizaciones campesinas, grupos étnicos, sectores productivos y demás actores territoriales.

Principio de planificación integral del territorio: Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos se integran de manera armónica con los demás determinantes de ordenamiento territorial y con los instrumentos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, propendiendo por un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio.

Principio de gradualidad y progresividad: La identificación y declaración de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos se realizará de manera gradual y progresiva en el territorio nacional, priorizando aquellas áreas donde existe mayor riesgo de pérdida de suelos productivos o mayor necesidad de protección del derecho a la alimentación.

ARTÍCULO 5°. Identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria definirá los criterios técnicos para la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, de acuerdo con las particularidades territoriales. Entre los criterios para la identificación deberá contemplar como mínimo los siguientes:

- a) La delimitación de la frontera agrícola nacional
- b) La aptitud de usos agropecuarios del suelo para los sistemas productivos predominantes o potenciales del territorio Las clases agrológicas del suelo, priorizando aquellas tierras clasificadas en las Clases I, II y III por su alta capacidad productiva y menores restricciones para la producción agropecuaria sostenible.
- c) La presencia y caracterización de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria. La existencia de áreas e instrumentos del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con enfoque territorial, tales como Zonas de Reserva Campesina, Zonas de Reserva Agrícola, Distritos de Adecuación de Tierras, Territorios Indígenas, Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, entre otros.
- d) El análisis de las dinámicas de transformación del suelo rural agropecuario

os instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en los municipios del área de estudio, identificando decisiones territoriales adoptadas, áreas urbanas, de expansión urbana, suelos de protección y demás clasificaciones del suelo.

ARTÍCULO 6°. Elementos para la identificación y declaración de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. El proceso de identificación y declaración de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos contemplará, al menos, los siguientes elementos: :

- a) **Identificación de Zonas de Protección para la Producción de Alimentos ZPPA como medida publicitaria.** La identificación de las ZPPA estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico de la UPRA, a iniciativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o las comunidades locales, organizaciones campesinas, grupos étnicos, pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, raizales o palenqueras o sectores productivos. Esta identificación contempla los polígonos preliminares que servirán como área de referencia para el posterior proceso de análisis detallado, y el plazo máximo para adelantar el proceso de identificación y declaración del Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, el cual no podrá ser superior a doce (12) meses, prorrogables hasta por dos (2) períodos adicionales de seis (6) meses cada uno.
- b) **Análisis detallado y caracterización territorial.** La UPRA adelantará el proceso de análisis detallado del territorio, desarrollando estudios específicos que incluyan la recopilación de información primaria y secundaria de mayor detalle, el análisis multiescalar del territorio, la identificación de situaciones particulares, la armonización con otras determinantes de

ordenamiento territorial y la delimitación precisa del área a declarar como Área de Protección para la Producción de Alimentos.

- c) **Participación y socialización con actores territoriales.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA promoverán procesos de socialización, información, consulta y retroalimentación con los actores territoriales, incluyendo autoridades, organizaciones campesinas, grupos étnicos, sectores productivos, academia, sociedad civil organizada y ciudadanía en general. Estos procesos permitirán recoger aportes, inquietudes y observaciones que serán analizados e incorporados en el documento técnico de soporte de la declaratoria.

- d) **Coordinación interinstitucional.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, los lineamientos para la articulación de las determinantes de ordenamiento territorial.

Declaración del Área de Protección para la Producción de Alimentos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y mediante resolución motivada, declarará las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

Parágrafo 1º. En todos los casos, la declaración de un Área de Protección para la Producción de Alimentos respetará los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de conformidad con la legislación vigente, sin perjuicio de los lineamientos para la reglamentación de las restricciones y condicionamientos que se establezcan para garantizar el objeto de protección de estas áreas.

Parágrafo 2º. El acto administrativo mediante el cual se identifican Zonas de Protección para la Producción de Alimentos y se declaran Áreas de Protección para la Producción de Alimentos serán publicadas en el Diario Oficial y en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria, garantizando su acceso público y difusión amplia.

ARTÍCULO 7º. Incorporación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en los instrumentos de ordenamiento territorial. Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se constituyen en determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 y deberán ser incorporadas obligatoriamente en los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios en cuya jurisdicción se localicen.

Los municipios que tengan Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en su jurisdicción deberán incorporarlas en sus instrumentos de ordenamiento territorial en la siguiente revisión ordinaria o extraordinaria que realicen de sus Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial, o mediante

modificación excepcional cuando el ajuste únicamente implique la incorporación de la determinante de nivel 2 sin afectar otros componentes estructurales del plan.

En todo caso, desde la fecha de expedición de la resolución que declara el Área de Protección para la Producción de Alimentos, esta se constituye en norma de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades públicas y los agentes privados a cargo de planes, programas, proyectos o actividades con desarrollo físico espacial en el territorio.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio brindarán asistencia técnica a los municipios para la incorporación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en sus instrumentos de ordenamiento territorial, facilitando la interpretación de la determinante, la armonización con las demás normas del POT y la formulación de estrategias de implementación.

Parágrafo 2°. La incorporación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en los POT no constituye modificación estructural del plan y puede adelantarse mediante el procedimiento simplificado establecido en la normatividad vigente para la incorporación de determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía.

ARTÍCULO 8°. Usos del suelo en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. En las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, la producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado en consonancia con el artículo 65 de la Constitución Política. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.

Las resoluciones mediante las cuales se declaren las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos establecerán de manera específica para cada territorio lineamientos para la reglamentación de los usos del suelo principales, compatibles, condicionados y prohibidos, considerando las características biofísicas, socioeconómicas y culturales del territorio, la presencia de Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, y los sistemas productivos predominantes o potenciales del área.

En las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos se permitirán y promoverán especialmente las actividades de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, garantizando condiciones adecuadas para su desarrollo, fortalecimiento y sostenibilidad en el tiempo.

Parágrafo 1°. La declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos respetarán los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de conformidad con la ley, permitiendo la continuidad de las actividades legalmente desarrolladas con anterioridad a la declaratoria, sin perjuicio de establecer estrategias de coexistencia o condicionamientos para garantizar la sostenibilidad ambiental y productiva del territorio.

Parágrafo 2°. Las actividades agroindustriales, comerciales o de servicios de apoyo a la producción agropecuaria que sean compatibles con el objeto de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos podrán desarrollarse en estas áreas, siempre que se ajusten a los lineamientos y condiciones señalados en la declaratoria y en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Parágrafo 3°. En las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos no se permitirán usos del suelo que impliquen la urbanización, parcelación o subdivisión de predios rurales para fines diferentes a los agrarios, ni el cambio de uso del suelo de rural a urbano o de expansión urbana, salvo en los casos excepcionales expresamente contemplados en la normatividad vigente y previa evaluación del impacto sobre el objeto de protección del área.

ARTÍCULO 9°. Priorización territorial. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico de la UPRA, priorizará los territorios donde se adelantará el proceso de identificación y declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, considerando criterios tales como:

- a. La presencia de suelos de alta calidad agrológica y aptitud productiva que se encuentren en riesgo de pérdida o transformación por presión urbanística, cambio de uso del suelo u otras amenazas. La importancia estratégica del territorio para la seguridad alimentaria local, regional o nacional, considerando su aporte actual o potencial a la producción de alimentos. La presencia significativa de Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria que requiera protección y fortalecimiento. Las dinámicas de crecimiento urbano, conurbación o presión inmobiliaria que amenacen la sostenibilidad de la producción agropecuaria en el territorio. La solicitud o iniciativa de autoridades territoriales, organizaciones campesinas, grupos étnicos u otros actores del territorio interesados en la declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en su jurisdicción. La disponibilidad de información técnica, cartográfica y de caracterización territorial que facilite el proceso de identificación.

ARTÍCULO 10°. Planes de acción para la implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. Una vez declarada un Área de Protección para la Producción de Alimentos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la UPRA y con la participación de las entidades territoriales y los demás actores del Sistema Nacional de Reforma

Agraria y Desarrollo Rural, liderará la formulación de Planes de Acción que permitan materializar los objetivos de protección y fortalecimiento de la producción de alimentos en el territorio.

Estos Planes de Acción podrán incluir, entre otras, las siguientes estrategias y acciones: programas de asistencia técnica agropecuaria, acompañamiento y fortalecimiento a la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, acceso a crédito y financiamiento rural en condiciones favorables para productores ubicados en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, comercialización y acceso a mercados para los productos agropecuarios del área, desarrollo y mejoramiento de infraestructura productiva y de servicios agropecuarios, innovación y transferencia tecnológica apropiada a las condiciones del territorio, fortalecimiento organizativo y asociativo de productores, promoción de buenas prácticas agrícolas y pecuarias sostenibles, protección y mejoramiento de los recursos naturales, especialmente suelo y agua, articulación con programas de compras públicas de alimentos, y otras acciones que contribuyan al desarrollo rural integral del área protegida.

Parágrafo. Los Planes de Acción se formularán, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, con la participación activa de las comunidades locales, organizaciones de productores, autoridades territoriales y demás actores relevantes del territorio, y su implementación se realizará en el marco de los principios de coordinación y concurrencia establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 11°. Competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá las siguientes competencias en relación con las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos:

- a. Identificar mediante resolución las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos con el apoyo técnico de la UPRA. Declarar mediante resolución las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, estableciendo su delimitación, zonificación y lineamientos para la reglamentación de los usos del suelo y lineamientos de gestión. Formular e implementar, en coordinación con las entidades competentes y las autoridades territoriales, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, los Planes de Acción para la implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. Hacer seguimiento a la implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en el cumplimiento de sus objetivos de protección de suelos para producción de alimentos y garantía del derecho a la alimentación. Promover la participación de las comunidades locales, organizaciones de productores y demás actores territoriales en el proceso de identificación, declaración e implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. Las demás que le asignen la Constitución, la ley y los reglamentos en relación con las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

ARTÍCULO 12°. Competencias de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA). La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios tendrá las siguientes competencias en relación con las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos:

Aplicar los criterios técnicos y la metodología para la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, con base en los parámetros establecidos en la presente ley.

Elaborar los documentos técnicos de soporte para la identificación de las ZPPA y la declaración de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, incluyendo estudios, análisis, cartografía y demás información técnica requerida.

Adelantar el proceso de caracterización detallada del territorio, análisis de aptitud de suelos, identificación de sistemas productivos, presencia de ACFEC y demás aspectos técnicos.

Realizar los procesos de socialización, participación, información y retroalimentación con actores territoriales durante el proceso de identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en la interpretación e implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

Participar en la formulación de los Planes de Acción para la implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

Mantener actualizada la información en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria SIPRA relacionada con las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

Las demás que le asignen la ley y los reglamentos en relación con las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

ARTÍCULO 13°. Competencias de las entidades territoriales. Las entidades territoriales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo agropecuario, tendrán las siguientes responsabilidades en relación con las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos:

Los departamentos deberán incorporar en sus planes de desarrollo y en las directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial municipal las disposiciones relacionadas con las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en su jurisdicción, promoviendo su implementación efectiva y articulada en el territorio departamental.

Los municipios deberán incorporar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en su jurisdicción en sus Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o Esquemas de Ordenamiento Territorial, ajustando la clasificación del suelo, los usos permitidos, las normas urbanísticas y demás disposiciones para garantizar el cumplimiento de esta determinante de superior jerarquía y la protección del suelo rural agropecuario.

Los municipios deberán ejercer las funciones de control urbanístico y del uso del suelo en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos de su jurisdicción, vigilando el cumplimiento de las restricciones y condicionamientos establecidos en la declaratoria y sancionando las infracciones urbanísticas que se presenten.

Las entidades territoriales deberán participar activamente en los procesos de socialización, retroalimentación y participación durante la identificación de ZPPA y la declaración de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en su jurisdicción.

Las entidades territoriales deberán articular sus políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, desarrollo rural, seguridad alimentaria y ordenamiento territorial con los objetivos de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en su jurisdicción.

Las entidades territoriales promoverán y apoyarán el fortalecimiento de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos de su jurisdicción.

Parágrafo. Las competencias de las entidades territoriales se ejercerán en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política y la Ley, respetando la supremacía de las determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 sobre las decisiones locales en materia de ordenamiento territorial.

ARTÍCULO 14°. Relación con las Zonas de Reserva Campesina. Los Territorios Campesinos Agroalimentarios, los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios y las Zonas de Reserva Campesina constituidas por la ley o por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras y la zonificación de sus planes de desarrollo sostenible hacen parte de las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 o la norma que adicione, modifique o sustituya.

En los territorios donde coincidan Zonas de Reserva Campesina con Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, ambos instrumentos se aplicarán de manera complementaria y coordinada, respetando la naturaleza y las disposiciones específicas de cada figura jurídica.

Los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina podrán incorporar las disposiciones de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos cuando estas hayan sido declaradas en el territorio de la zona de reserva, fortaleciendo así la protección de los suelos agrícolas y la producción campesina de alimentos.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la UPRA y la Agencia Nacional de Tierras coordinarán las acciones necesarias para asegurar la coherencia y complementariedad entre las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y las Zonas de Reserva Campesina en los territorios donde ambas figuras coinciden.

ARTÍCULO 15°. Seguimiento a la implementación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico de la UPRA, establecerá un sistema de seguimiento a la implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas, con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos de protección, identificar amenazas o presiones sobre los suelos protegidos, evaluar la efectividad de las medidas de protección implementadas y proponer ajustes o mejoras a las estrategias de implementación.

Este sistema incluirá indicadores relacionados con el mantenimiento de la vocación agrícola del suelo, la superficie de suelos productivos protegidos, los cambios en el uso del suelo, la producción agropecuaria en las áreas protegidas, las condiciones socioeconómicas de las comunidades rurales en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, el cumplimiento de las restricciones y condicionamientos establecidos, y otros aspectos relevantes para evaluar la efectividad de la protección.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en el territorio nacional, los avances en su incorporación en los instrumentos de ordenamiento territorial, los resultados de los Planes de Acción implementados y las recomendaciones para fortalecer la protección de suelos para producción de alimentos.

Parágrafo. La información del sistema de seguimiento a la implementación estará disponible de manera pública en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria SIPRA, facilitando la transparencia y el control social sobre la implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

ARTÍCULO 16°. Régimen sancionatorio. Las infracciones a las disposiciones establecidas en las resoluciones de declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, particularmente la urbanización no autorizada de suelos protegidos, la parcelación o subdivisión irregular de predios rurales para fines diferentes a los agropecuarios, y demás conductas que

atenten contra el objeto de protección de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, serán sancionadas conforme al régimen sancionatorio establecido en la Ley 388 de 1997 y demás normas aplicables.

Los alcaldes municipales, en ejercicio de sus funciones de control urbanístico y del uso del suelo, deberán adoptar las medidas preventivas y sancionatorias necesarias para garantizar el cumplimiento de las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, incluyendo la imposición de multas, el sellamiento de obras, la demolición de construcciones ilegales y la restitución del uso del suelo a su vocación agraria.

La Procuraduría General de la Nación y las autoridades ambientales ejercerán las funciones de vigilancia y control que les competen respecto del cumplimiento de las normas de protección de suelos para producción de alimentos, y podrán iniciar las acciones disciplinarias, administrativas o judiciales que correspondan contra las autoridades o particulares que incumplan estas disposiciones.

Parágrafo. Sin perjuicio de las sanciones administrativas, las conductas que atenten gravemente contra la protección de los suelos para producción de alimentos podrán ser objeto de acciones populares, acciones de grupo, acciones de cumplimiento y demás mecanismos de protección judicial de derechos colectivos previstos en la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 17°. Incentivos para la conservación y uso sostenible de suelos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales en el marco de la formulación de los planes de acción de las APPA, establecerá incentivos para promover la conservación y el uso sostenible de los suelos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, especialmente para los pequeños y medianos productores de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria.

Estos incentivos podrán incluir, entre otros: acceso preferente a programas de asistencia técnica agropecuaria gratuita, líneas especiales de crédito agropecuario con tasas preferenciales, subsidios o cofinanciación para la adopción de tecnologías y prácticas productivas sostenibles, acceso preferente a programas de compras públicas de alimentos, certificación y reconocimiento de buenas prácticas agrícolas y pecuarias, apoyo para la comercialización y acceso a mercados diferenciados, y pago por servicios ambientales asociados al mantenimiento de prácticas productivas que generen externalidades positivas.

ARTÍCULO 18°. Recursos para la implementación. El Gobierno Nacional incluirá en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural y a la UPRA en relación con la identificación, declaración e implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

Las entidades territoriales podrán destinar recursos de sus presupuestos para la implementación de acciones relacionadas con las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en su jurisdicción, particularmente para la formulación e implementación de Planes de Acción, el fortalecimiento de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, el mejoramiento de infraestructura productiva y demás acciones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de estas áreas.

El Gobierno Nacional promoverá la articulación de recursos de cooperación internacional, banca multilateral, inversión privada responsable y otras fuentes de financiamiento para apoyar la implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y el fortalecimiento de la producción agropecuaria sostenible en estos territorios.

Parágrafo. Los recursos destinados a la implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos se ejecutarán con criterios de eficiencia, transparencia, participación comunitaria y enfoque territorial, priorizando las acciones que generen mayor impacto en la protección de suelos productivos y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria.

ARTÍCULO 19°. Zonas de Protección para la Producción de Alimentos ya identificadas. Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos identificadas mediante resoluciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley mantendrán su vigencia y deberán ser objeto del proceso de análisis detallado y declaración como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos conforme a los procedimientos y plazos establecidos en esta ley.

Los procesos de identificación de ZPPA y declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia de la presente ley continuarán su trámite conforme a las disposiciones aquí establecidas, ajustándose a los criterios, procedimientos y plazos previstos.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará un inventario de todas las ZPPA identificadas con anterioridad a la vigencia de esta ley y priorizará su declaración como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos conforme a los criterios establecidos en el artículo 9° de la presente ley.

ARTÍCULO 20°. Disposiciones transitorias. Los municipios que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley cuenten con Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en su jurisdicción mediante resolución del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán incorporarlas en sus instrumentos de ordenamiento territorial en un plazo no superior a dos (2) años, contados a partir de la declaratoria del Áreas de Protección para la Producción de Alimentos o de la entrada en vigencia de esta ley, lo que ocurra último.

Los municipios que se encuentren adelantando procesos de revisión, modificación o ajuste de sus Planes de Ordenamiento Territorial al momento de la declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en su jurisdicción deberán incorporar esta determinante de superior jerarquía en el proceso en curso, sin que esto constituya causal de suspensión o modificación de los plazos establecidos para dichos procesos.

Los proyectos, planes, programas u obras que cuenten con licencias urbanísticas o permisos expedidos con anterioridad a la declaración del Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en el territorio respectivo podrán continuar su ejecución, sin perjuicio de las obligaciones de cumplimiento de las normas ambientales y de las restricciones o condicionamientos que se establezcan para garantizar la protección del objeto de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

Parágrafo. Durante el período transitorio, mientras se realiza la incorporación formal de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, estas se constituyen en norma de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y particulares, quienes deberán observar las restricciones, usos permitidos y condicionamientos establecidos en la resolución de declaratoria.

ARTÍCULO 21°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO



GILDARDO SILVA MOLINA
Representante Valle del Cauca
Pacto Histórico - Unión Patriótica



PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA
Senador de la República
Partido Comunes



DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coalición Pacto Histórico



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico - PDA



CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ
Honorable Senadora de la República
Colombia Humana-Pacto Histórico

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como propósito fundamental reglamentar el nivel 2 de los determinantes de ordenamiento territorial establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, desarrollando de manera integral el marco jurídico, los criterios técnicos, los procedimientos y las competencias institucionales necesarias para la identificación, declaración e incorporación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en el territorio nacional.

Así las cosas, esta iniciativa legislativa surge como respuesta a una necesidad imperiosa de dotar al ordenamiento jurídico colombiano de un instrumento efectivo que permita materializar la protección especial que la Constitución Política otorga a la producción de alimentos, conectando directamente esta protección con la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada, recientemente elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 2025 que modificó el artículo 65 de la Carta Política.

De otro lado, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, al modificar el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, estableció una nueva jerarquía de determinantes de ordenamiento territorial compuesta por seis niveles, cobrando especial relevancia el determinante I y II, ubicando en el nivel 2 "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, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 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". Sin embargo, esta disposición legal requiere desarrollo reglamentario para su efectiva implementación, precisamente lo que se busca lograr con el presente proyecto de ley.

La problemática que aborda esta iniciativa es de naturaleza estructural y afecta la sostenibilidad del modelo de desarrollo del país. Colombia enfrenta una paradoja que resulta alarmante cuando se analiza con detenimiento: siendo un país con extraordinaria diversidad de suelos y condiciones agroclimáticas privilegiadas, que cuenta con aproximadamente 22 millones de hectáreas aptas para la agricultura según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi¹, solo está utilizando efectivamente 5,3

¹ IGAC, Estudio general de suelos y zonificación de tierras, Departamento de Cundinamarca. 2016.

millones de hectáreas para este fin. Al mismo tiempo, cerca de 35 millones de hectáreas están dedicadas a ganadería cuando la vocación real del suelo es para apenas 15 millones de hectáreas. Esta distorsión en el uso del suelo se traduce en que alrededor de 35 millones de hectáreas del territorio nacional presentan conflictos de uso, bien sea por sobreutilización que degrada irreversiblemente el recurso, o por subutilización que desaprovecha el potencial productivo del territorio.

En síntesis, el objeto del presente proyecto de ley es dotar al país de un marco jurídico integral, claro, técnicamente fundamentado y operativamente viable que permita materializar la protección constitucional de los suelos destinados a la producción de alimentos, garantizando así el derecho humano a la alimentación adecuada de todas las personas, la seguridad y soberanía alimentaria de la Nación, y el uso eficiente y sostenible del territorio rural agropecuario.

II. ANTECEDENTES

1. Antecedentes fácticos

La situación de los suelos agrícolas en Colombia revela una crisis silenciosa que amenaza las bases materiales de la seguridad alimentaria nacional y que requiere intervención legislativa urgente. Durante las últimas décadas, el país ha experimentado procesos acelerados de transformación territorial que han resultado en la pérdida sistemática de tierras productivas, la distorsión del uso del suelo respecto a su vocación natural, y el deterioro de las condiciones que hacen posible la producción sostenible de alimentos.

Según estudios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de las 114 millones de hectáreas que conforman el territorio continental colombiano, aproximadamente 22 millones tienen aptitud para agricultura, 15 millones para ganadería, 18 millones para sistemas agroforestales, y cerca de 60 millones deberían mantenerse en cobertura boscosa o destinarse a conservación ambiental². Sin embargo, la realidad del uso actual del suelo dista dramáticamente de esta distribución óptima. Colombia utiliza apenas 5,3 millones de hectáreas para agricultura cuando podría emplear 22 millones, mientras que destina 35 millones de hectáreas a ganadería cuando la vocación real es de solo 15 millones. Esta inversión en el uso del suelo constituye uno de los desequilibrios territoriales más graves del país y tiene consecuencias devastadoras tanto para la productividad agrícola como para la sostenibilidad ambiental.

El conflicto del uso del suelo afecta aproximadamente a 35 millones de hectáreas del territorio nacional, representando cerca de un tercio de la superficie continental del país. Este conflicto se manifiesta de dos formas principales: la sobreutilización, que alcanza alrededor de 18 millones de

² IGAC, Estudio general de suelos y zonificación de tierras, Departamento de Cundinamarca. 2016.

hectáreas donde los suelos están siendo sometidos a usos más intensivos de lo que su capacidad permite, generando procesos irreversibles de degradación, erosión y pérdida de fertilidad; y la subutilización, presente en aproximadamente 16 millones de hectáreas donde tierras con alto potencial productivo están siendo empleadas por debajo de su capacidad o simplemente permanecen sin aprovechar.

La sobreutilización del suelo se concentra especialmente en departamentos de las regiones Andina y Caribe, donde la ganadería extensiva y ciertos cultivos se han establecido en zonas de alta pendiente, suelos frágiles o áreas de importancia ecológica estratégica. Departamentos como Caldas presentan cifras alarmantes, con el 55% de su territorio afectado por sobreutilización, principalmente por exceso de agricultura en suelos de alta fragilidad por pendiente y procesos erosivos. Otros departamentos críticos incluyen Risaralda con 47%, Córdoba con 62% de conflicto total de uso, y prácticamente toda la región Caribe afectada por sobreutilización tanto por exceso de agricultura como por ganadería extensiva.

Este conjunto de antecedentes fácticos configura un panorama que demanda intervención legislativa urgente. La pérdida acelerada de suelos agrícolas productivos, la distorsión masiva en el uso del suelo respecto a su vocación, los altos niveles de inseguridad alimentaria que afectan a millones de colombianos³, las amenazas crecientes sobre la agricultura campesina, los efectos del cambio climático, y las presiones por sostenibilidad ambiental de la producción, constituyen razones más que suficientes para adoptar medidas estructurales de protección de los suelos destinados a la producción de alimentos.

1.2 Antecedentes jurídicos

El marco jurídico que sustenta la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos APPA en Colombia tiene su origen en desarrollos normativos recientes que han reconocido progresivamente la importancia estratégica de proteger los suelos destinados a la producción de alimentos como un asunto de interés nacional vinculado directamente con el derecho humano a la alimentación.

El antecedente normativo más directo e inmediato del presente proyecto de ley es el artículo 32 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Este artículo modificó sustancialmente el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que regula los determinantes del ordenamiento territorial en Colombia, introduciendo un nuevo esquema jerárquico de seis niveles de determinantes ambientales del ordenamiento territorial.

³ DANE. 2024. Medición de pobreza monetaria y FIES.

Dentro de este nuevo esquema, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 estableció como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2 "la protección del derecho humano a la alimentación y la garantía de la producción de alimentos dentro de la frontera agrícola". Para materializar esta determinante, la norma creó la figura de las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación, dentro de las cuales se incluyen específicamente las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos APPA.

En la misma norma, y como una determinante relacionada con la conservación, se encuentra el nivel 1 donde se engloban: la conservación ambiental y la protección de ecosistemas, regulando el uso del territorio y los recursos naturales. Incluyen normas de autoridades ambientales sobre áreas protegidas, manejo de cuencas, riesgos naturales, cambio climático y soberanía alimentaria. Además, incorporan como determinante vinculante el Análisis Situacional y la Evaluación Ambiental Estratégica del departamento de La Guajira. Como Áreas incluidas en la presente iniciativa legislativa.

La misma disposición otorgó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la competencia para declarar las APPA, de conformidad con los criterios técnicos establecidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta atribución de competencias responde al carácter estratégico y nacional que reviste la protección de los suelos para la producción de alimentos, justificando la intervención de la Nación en un ámbito que tradicionalmente había sido de competencia exclusivamente municipal.

El fundamento constitucional de esta regulación se encuentra en el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, recientemente modificado mediante el Acto Legislativo 01 del 6 de febrero de 2025. Esta reforma constitucional representó un hito histórico al reconocer expresamente el derecho humano a la alimentación adecuada como un derecho universal de todas las personas, convirtiendo a Colombia en el décimo país de América Latina y el Caribe en consagrar explícitamente este derecho en su texto constitucional.

El nuevo texto del artículo 65 constitucional establece que:

"El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas,

forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad y disponibilidad, así como proteger y salvaguardar la biodiversidad y los medios e insumos de la actividad.

(...)"

Lo anterior, otorgando prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

Es entonces cuando se afirma que esta reforma constitucional dotó de un fundamento jurídico reforzado a la protección de los suelos agrícolas, pues vinculó directamente la producción de alimentos con la garantía del derecho humano a la alimentación, elevando este asunto al rango de mandato constitucional imperativo para todas las autoridades del Estado. Adicionalmente, el parágrafo transitorio del Acto Legislativo estableció además que el Gobierno Nacional deberá presentar en un plazo de seis meses un proyecto de ley estatutaria para desarrollar y regular el derecho a la alimentación, lo que evidencia la voluntad del constituyente derivado de dotar a este derecho de mecanismos efectivos de protección y garantía.

Otro antecedente normativo relevante se encuentra en el Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, cuyos artículos 178 y siguientes establecen principios fundamentales sobre el uso y protección de los suelos. Este código, vigente desde hace más de cincuenta años, ya reconocía la importancia de utilizar los suelos de acuerdo con sus factores constitutivos, en concordancia con los principios de desarrollo sostenible que posteriormente serían consagrados en instrumentos internacionales.

En el mismo sentido, el Decreto 1077 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en su artículo 2.2.2.2.1.1, establece disposiciones sobre la clasificación del suelo y los criterios para su uso, protección y desarrollo. Este marco normativo ha sido complementado con las disposiciones contenidas en la Ley 2294 de 2023, configurando un sistema integral de ordenamiento territorial que ahora reconoce expresamente la protección de suelos para producción de alimentos como determinante de superior jerarquía.

En el ámbito internacional, Colombia ha suscrito y ratificado diversos instrumentos que reconocen y protegen el derecho a la alimentación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, reconoce en su artículo 11 el derecho de toda persona a un

nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación suficiente, y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha desarrollado el contenido de este derecho a través de la Observación General No. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, adoptada en 1999⁴. Esta observación establece que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El documento precisa que este derecho implica obligaciones para los Estados de respetar, proteger y realizar el acceso a una alimentación adecuada.

Las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004, proporcionan orientaciones prácticas a los Estados sobre cómo implementar efectivamente este derecho. La Directriz 8 de este instrumento se refiere específicamente al acceso a los recursos y bienes, incluyendo la tierra, reconociendo la importancia de proteger los recursos naturales, especialmente el suelo y el agua, como base para la producción sostenible de alimentos.

En el ámbito regional, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, adoptados en 1996, comprometen a los Estados a garantizar un entorno político, social y económico propicio para crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la seguridad alimentaria duradera. Colombia ha participado activamente en estos espacios internacionales y ha asumido compromisos concretos en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

El marco normativo específico sobre las APPA se complementó con la expedición de la Resolución 507 del 26 de diciembre de 2023 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la cual se identificó una Zona de Protección para la Producción de Alimentos ZPPA en la provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca. Esta resolución, fundamentada en el documento metodológico elaborado por la UPRA y en la cartografía oficial disponible en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria SIPRA, constituye el acto administrativo que formalmente reconoció el carácter estratégico de los suelos de esta región para la producción de alimentos.

La Resolución 507 de 2023 establece en su artículo 1° que los polígonos identificados como ZPPA servirán únicamente como referencia para la posterior delimitación y declaración de las APPA, aclarando expresamente que estas zonas de referencia no constituyen aún determinantes del ordenamiento territorial. Esta precisión es fundamental, pues significa que hasta tanto no se realice la declaratoria formal de las APPA mediante el instrumento jurídico apropiado, los municipios no

⁴ Comité DESC. 1999 Observación General No. 12; PIDESC. 1966, ratificado por Colombia Ley 74 de 1968; FAO Directrices voluntarias, 2004.

están obligados a incorporar estas áreas como determinantes en sus planes de ordenamiento territorial.

Finalmente, cabe mencionar que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución 016 del 10 de enero de 2025, "Por la cual se declara el Año Nacional de la Reforma Agraria y de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria y se disponen medidas para su fortalecimiento". El artículo 6° de esta resolución establece que "se impulsarán y promocionarán las Áreas de Especial Protección para la Producción de Alimentos para su uso exclusivo de actividades agrícolas de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria orientadas a garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria y el desarrollo rural".

Este conjunto de antecedentes normativos configura un marco jurídico robusto que fundamenta y justifica la necesidad en la identificación y declaratoria de las APPA, en todo el territorio nacional, como ya está ocurriendo en la provincia Sabana Centro de Cundinamarca. Se trata de un desarrollo normativo progresivo que ha reconocido la importancia estratégica de los suelos agrícolas, ha vinculado su protección con el derecho humano a la alimentación, y ha establecido instrumentos jurídicos para materializar esta protección en el ordenamiento territorial.

III. NECESIDAD DEL PROYECTO

La necesidad de expedir el presente proyecto de ley responde a una confluencia de razones jurídicas, técnicas, sociales, económicas y ambientales que hacen imperiosa una intervención legislativa que desarrolle integralmente el marco de protección de los suelos destinados a la producción de alimentos en Colombia.

En primer lugar, existe una necesidad jurídica derivada del mandato constitucional y legal de proteger el derecho humano a la alimentación y garantizar la especial protección del Estado a la producción de alimentos. El Acto Legislativo 01 del 6 de febrero de 2025 modificó el artículo 65 de la Constitución Política, estableciendo expresamente que "toda persona goza del derecho a un mínimo de alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. El Estado garantizará progresivamente estos derechos y promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional". Este reconocimiento constitucional del derecho humano a la alimentación constituye un mandato imperativo para todas las autoridades del Estado que requiere ser desarrollado mediante instrumentos jurídicos concretos que materialicen su efectiva garantía.

La protección de los suelos agrícolas mediante las APPA se constituye en una medida estructural indispensable para hacer efectivo este derecho constitucional. No es posible garantizar el derecho a la alimentación de 52 millones de colombianos sin asegurar que existan tierras suficientes, de buena calidad y debidamente protegidas para producir los alimentos que requiere la población. El derecho

a la alimentación no se agota en programas asistenciales de entrega de alimentos o subsidios, sino que requiere garantizar las condiciones estructurales para que exista una producción suficiente, diversa, sostenible y culturalmente apropiada de alimentos. Sin tierras agrícolas protegidas, el derecho constitucional a la alimentación se convertiría en una promesa vacía e incumplible.

En segundo lugar, existe una necesidad técnica derivada de la complejidad que implica la identificación y delimitación de áreas estratégicas para la producción de alimentos en un país tan diverso geográficamente, climática, cultural y productivamente como Colombia. No basta con que una norma legal autorice al Ministerio de Agricultura a declarar las APPA, es indispensable establecer criterios técnicos claros, objetivos, transparentes y replicables que orienten este proceso y garanticen que las decisiones se fundamenten en evidencia científica, análisis riguroso del territorio y consideración adecuada de las múltiples variables que inciden en la aptitud productiva del suelo.

En tercer lugar, existe una necesidad imperiosa de frenar la pérdida acelerada de suelos agrícolas productivos que viene experimentando el país, particularmente en regiones estratégicas donde convergen suelos de alta calidad agrológica con presión urbanística intensa. Como se documentó en los antecedentes fácticos, Colombia presenta conflictos de uso del suelo en aproximadamente 35 millones de hectáreas, con fenómenos graves de sobreutilización y subutilización que comprometen la sostenibilidad productiva y ambiental del territorio. La expansión urbana desordenada sobre suelos agrícolas, especialmente evidente en áreas periurbanas de las principales ciudades, está generando la pérdida irreversible de tierras de altísima calidad productiva.

En cuarto lugar, existe una necesidad social vinculada a la protección de las comunidades campesinas y de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria que constituye la base de la producción de alimentos en Colombia. Según diversas estimaciones, la agricultura campesina produce aproximadamente el 70% de los alimentos que consumen los colombianos, jugando un papel estratégico en la seguridad alimentaria nacional que va mucho más allá de su participación en estadísticas macroeconómicas. Las familias campesinas enfrentan presiones crecientes sobre sus territorios derivadas de procesos de expansión urbana, especulación inmobiliaria, concentración de la tierra y otros fenómenos que amenazan su permanencia en el territorio y su modo de vida.

En quinto lugar, existe una necesidad económica relacionada con la sostenibilidad del modelo de desarrollo del país y la necesidad de avanzar hacia una economía más productiva, diversificada y resiliente. La distorsión en el uso del suelo que caracteriza actualmente a Colombia, con millones de hectáreas subutilizadas para ganadería extensiva mientras tierras de excelente aptitud agrícola permanecen sin aprovechar o se pierden por urbanización, representa una ineficiencia económica monumental que limita el potencial de crecimiento del país y perpetúa la pobreza rural.

En sexto lugar, existe una necesidad ambiental vinculada al reconocimiento de que los suelos agrícolas bien manejados cumplen funciones ecosistémicas cruciales que trascienden la simple

producción de alimentos. Los suelos agrícolas contribuyen a la regulación del ciclo hidrológico mediante procesos de infiltración y retención de agua, participan en la captura y almacenamiento de carbono contribuyendo a la mitigación del cambio climático, albergan biodiversidad importante tanto de macro como de microorganismos, previenen procesos erosivos y de degradación del paisaje, y mantienen conectividad ecológica en territorios fragmentados.

En séptimo lugar, existe una necesidad de garantizar certeza jurídica a todos los actores involucrados en el ordenamiento territorial. La situación actual se caracteriza por una alta incertidumbre normativa que genera conflictos entre distintos intereses legítimos y dificulta la planificación de mediano y largo plazo tanto de autoridades públicas como de agentes privados. Por un lado, los campesinos y productores agrícolas requieren seguridad de que podrán continuar dedicándose a la actividad agropecuaria sin ver amenazado su modo de vida por presiones urbanísticas. Por otro lado, los desarrolladores inmobiliarios y las administraciones municipales necesitan reglas claras que definan con precisión qué áreas pueden ser urbanizadas y cuáles deben preservarse para producción agrícola.

La Resolución 507 de 2023 del Ministerio de Agricultura, que identificó una Zona de Protección para la Producción de Alimentos en la provincia Sabana Centro, si bien constituyó un avance importante, no proporciona la certeza jurídica necesaria pues según su propio texto las ZPPA identificadas son apenas áreas referenciales que no constituyen determinantes del ordenamiento territorial hasta tanto no sean declaradas formalmente como APPA. Esta situación intermedia genera confusión e inseguridad jurídica considerable.

En octavo lugar, existe una necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria. Colombia es Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado mediante Ley 74 de 1968, cuyo artículo 11 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado incluyendo alimentación suficiente, y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 12 ha precisado que el derecho a la alimentación implica obligaciones para los Estados de respetar, proteger y realizar el acceso a una alimentación adecuada.

En síntesis, la necesidad del presente proyecto de ley se fundamenta en múltiples razones convergentes: el mandato constitucional y legal de proteger el derecho a la alimentación y la producción de alimentos, la necesidad técnica de establecer criterios y procedimientos claros para la identificación de APPA, la urgencia de frenar la pérdida acelerada de suelos agrícolas productivos, la protección de las comunidades campesinas y la agricultura familiar, la eficiencia económica del uso del suelo según su vocación, la sostenibilidad ambiental del territorio, la certeza jurídica para todos los actores, el cumplimiento de obligaciones internacionales, la articulación de instrumentos de ordenamiento territorial, la necesidad de establecer incentivos y no solo restricciones, y la situación

crítica específica de regiones como Sabana Centro. Todas estas razones confluyen para hacer imperiosa la aprobación de este proyecto de ley que desarrolla integralmente el marco de protección de los suelos destinados a la producción de alimentos en Colombia.

IV. IMPACTO ESPERADO

Con la aprobación del presente proyecto de ley se espera consolidar un cambio estructural y definitivo en la forma como Colombia protege sus suelos agrícolas y garantiza el derecho humano a la alimentación. La implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos constituirá un instrumento efectivo para detener la pérdida acelerada de tierras productivas que durante décadas ha comprometido la seguridad alimentaria nacional. Se proyecta que, con la declaratoria progresiva de estas áreas en el territorio nacional, Colombia logrará preservar millones de hectáreas de suelos de alta calidad agrológica en los próximos diez años, revertiendo la tendencia histórica de pérdida de tierras productivas por urbanización o subutilización. Esta protección beneficiará directamente a millones de familias campesinas que podrán desarrollar sus actividades agrícolas con certeza jurídica, acceso preferente a programas de asistencia técnica y financiamiento, y condiciones estables para la inversión productiva en el largo plazo.

Adicionalmente, se espera que la incorporación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 genere un efecto virtuoso de armonización institucional y coordinación interterritorial que fortalezca la gobernanza del suelo rural. Los municipios contarán con criterios técnicos claros y objetivos para tomar decisiones sobre el ordenamiento de sus territorios, evitando presiones políticas o económicas que han conducido a decisiones inadecuadas de expansión urbana sobre suelos agrícolas. Se proyecta que esta mayor certidumbre institucional incentivará inversiones privadas en agroindustria sostenible, infraestructura productiva y desarrollo de cadenas de valor en las áreas protegidas, generando nuevos empleos rurales dignos y estables durante los próximos cinco años. El impacto social se traducirá en la reducción de los índices de pobreza rural y desnutrición, el fortalecimiento de la economía campesina y el aporte decisivo a la construcción de paz territorial en regiones históricamente afectadas por el conflicto armado.

Conclusión

El presente proyecto de ley constituye un desarrollo legislativo necesario, oportuno y constitucionalmente fundado que materializa el mandato del artículo 65 superior de proteger especialmente la producción de alimentos y garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada recientemente elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 2025.

V. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

El presente proyecto de ley se inscribe en un momento histórico crucial para Colombia, cuando el país enfrenta simultáneamente una profunda crisis de distribución de la tierra y un proceso acelerado de despojo de suelos agrícolas que amenaza las bases materiales de la seguridad y soberanía alimentaria nacional. El gobierno del presidente Gustavo Petro ha adelantado la que denomina "la reforma agraria más grande del planeta", logrando gestionar cerca de 569.000 hectáreas en dos años y medio, superando por más de nueve veces lo alcanzado por los dos gobiernos anteriores, con la constitución de 13 nuevas Zonas de Reserva Campesina que ocupan 643.381 hectáreas en departamentos como Antioquia, Meta, Cauca, Cundinamarca y Córdoba. Sin embargo, este avance en redistribución de tierras debe ir acompañado de medidas estructurales que protejan efectivamente los suelos destinados a la producción de alimentos, evitando que las tierras recuperadas para el campesinado sean posteriormente absorbidas por la expansión urbana especulativa o transformadas para usos no agrícolas. Es aquí donde las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) cobran su verdadera dimensión como instrumento de justicia espacial y garantía del derecho humano a la alimentación.

La dimensión geográfica del conflicto social en Colombia ha sido sistemáticamente invisibilizada por décadas de políticas neoliberales que convirtieron el suelo rural en simple mercancía sujeta a las dinámicas de acumulación de capital, desconociendo su función social y su papel estratégico para la reproducción de la vida. El geógrafo marxista David Harvey en 2013, ha demostrado cómo el giro neoliberal de las últimas tres décadas ha restaurado el poder de clase en manos de las élites ricas, generando ciudades cada vez más divididas y proclives al conflicto, caracterizadas por fragmentos fortificados, comunidades valladas y espacios públicos privatizados, mientras los derechos a la propiedad privada y el beneficio aplastan todas las demás nociones de derechos. En el contexto colombiano, esta dinámica se manifiesta dramáticamente en regiones como la Sabana Centro de Cundinamarca, donde no menos del 60% de las licencias urbanísticas ocultan trampas a los Planes de Ordenamiento Territorial, privilegiando intereses de particulares que construyen viviendas de lujo en áreas con vocación agrícola o ambiental, en un proceso de fuerte presión inmobiliaria sobre el suelo de expansión de los municipios vecinos a Bogotá. Este fenómeno constituye lo que Harvey denomina "acumulación por desposesión", un proceso contemporáneo mediante el cual el capital se apropia de territorios productivos expulsando a las comunidades que históricamente los han habitado y cultivado. Harvey, 2005

El proyecto de ley responde frontalmente a esta dinámica de despojo espacial articulando una propuesta de protección estructural de los suelos agrícolas que trasciende las aproximaciones meramente ambientalistas o técnicas para situarse en el terreno de la justicia social y la democratización del acceso al territorio. Como señala Harvey en sus investigaciones del 2013 en su teorización sobre el derecho a la ciudad, el control democrático sobre el despliegue urbano y la gestión del plusvalor social constituyen derechos fundamentales que han sido privatizados

sistemáticamente por el proyecto neoliberal. Las APPA materializan este principio al establecer que los suelos destinados a la producción de alimentos no pueden ser objeto de decisiones urbanísticas locales motivadas por intereses especulativos, sino que deben protegerse como patrimonio estratégico nacional vinculado al derecho humano a la alimentación. Esta determinante de nivel 2 constituye así un límite democrático al poder del capital inmobiliario, reconociendo que existen intereses superiores al lucro privado que deben prevalecer en el ordenamiento territorial.

No obstante, la capacidad real del marco APPA, especialmente en su objetivo central (Numeral 4: Impulsar el desarrollo rural para la garantía del derecho humano a la alimentación), de contener la apropiación del suelo y garantizar la justicia espacial se ve comprometida por una vulnerabilidad legal crítica. Si bien la APPA prohíbe explícitamente usos como la minería o la industria en aras de proteger el suelo agrícola, la inclusión de cláusulas en las resoluciones de declaratoria que establecen la protección del suelo "sin perjuicio de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas" permite que la acumulación por desposesión persista a través de vías legales preexistentes, como las concesiones minero-energéticas. Esta tensión jurídica obliga al Estado a subordinar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) y el derecho del campesinado a un territorio productivo ante intereses extractivos que fueron consolidados antes de la declaratoria de las APPA, debilitando el carácter superior de la determinante territorial y creando una fisura institucional por donde se filtra el despojo.

La coyuntura política actual es particularmente propicia para este desarrollo legislativo, dado que convergen varios factores estructurales que fortalecen su viabilidad y legitimidad social. Primero, el reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de derechos mediante el Acto Legislativo 01 de 2023 que modificó el artículo 64 superior, estableciendo que el campesinado tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, crea un marco jurídico robusto para proteger los territorios campesinos productores de alimentos. Segundo, la modificación del artículo 65 constitucional mediante Acto Legislativo 01 de 2025 que elevó a rango constitucional el derecho humano a la alimentación adecuada, genera una obligación estatal vinculante de adoptar medidas estructurales para garantizar este derecho. Tercero, la evidencia empírica sobre la Sabana de Bogotá muestra que el 40% de la comida de esta región de 10 millones de habitantes se produce allí, y los suelos de la Sabana son los mejores del país en términos de capacidad agrológica, pero la rápida y desordenada urbanización está amenazando estas áreas productivas, generando conciencia social sobre la urgencia de actuar. Cuarto, experiencias internacionales exitosas de protección de suelos agrícolas periurbanos demuestran la viabilidad técnica y los beneficios sociales de este tipo de instrumentos. Drescher., 2011

Sin embargo, el proyecto no se limita a una postura defensiva ante el avance del capital inmobiliario, sino que articula una propuesta propositiva de desarrollo rural integral que fortalece la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFC) como pilar de la producción alimentaria nacional.

Esto responde a lo que diversos autores críticos han señalado respecto a las limitaciones de la reforma agraria del gobierno Petro, que si bien ha logrado avances significativos en formalización y entrega de tierras, mantiene la dependencia alimentaria del país al no abordar estratégicamente la planeación económica y productiva del sector agropecuario, manteniendo la creencia de que es "el mercado" quien define la producción, transformación y comercialización.

Para que las APPA cumpla su propósito de impulsar el desarrollo rural y garantizar el DHAA, es imprescindible abordar la paradoja de la tenencia. Las APPA es un instrumento de ordenamiento territorial que protege el uso del suelo, pero no es una herramienta de Reforma Rural Integral que corrija la estructura de la propiedad. El marco conceptual de las APPA reconoce que la concentración de tierras y la informalidad son factores estructurales que históricamente han vulnerado el derecho del campesinado. Si las APPA se declaran sobre territorios con alta concentración, la protección del uso agrícola puede beneficiar primariamente al latifundio o a la gran propiedad, en lugar de fortalecer a la pequeña ACFC. La implementación efectiva exige, por lo tanto, articular la zonificación protectora con las políticas de redistribución y formalización de tierras, de modo que el sujeto de especial protección (el campesinado) sea quien efectivamente gestione el patrimonio estratégico protegido, revirtiendo la injusticia espacial histórica.

Las APPA superan la limitación de la dependencia del mercado al establecer no solo restricciones de uso del suelo sino también incentivos económicos, técnicos y comerciales para los productores ubicados en estas áreas, Planes de Acción para su fortalecimiento productivo, y articulación con programas de compras públicas de alimentos que garanticen mercados estables para la producción campesina. **No obstante, la materialización de la garantía del DHAA reside en la materialización de dicho Plan de Acción.** Este Plan, derivado del Numeral 4, debe trascender la mera planificación y traducirse en una inversión pública proactiva y sustancial en el territorio, corrigiendo las deficiencias históricas de la ruralidad. La garantía del DHAA, como derecho progresivo y estructural, requiere asegurar la viabilidad económica y la sostenibilidad de la ACFC a través de la provisión de infraestructura clave (riego, vías terciarias) y asistencia técnica oportuna, para que el suelo protegido sea efectivamente productivo y accesible, consolidando la soberanía alimentaria en lugar de limitarse a la defensa regulatoria.

VI. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

La presente iniciativa se sustenta y alinea perfectamente en el marco constitucional vigente consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991 así:

En primer lugar, el artículo 65 superior, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, reza lo siguiente:

“El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y

las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad y disponibilidad, así como proteger y salvaguardar la biodiversidad y los medios e insumos de la actividad.

(...)

Es aquí que se reconoce la protección especial a la producción de alimentos, estableciendo que el Estado dará prioridad al desarrollo integral de las actividades agropecuarias y la infraestructura agraria.

En segundo lugar, el artículo 64 superior, modificado por Acto Legislativo 01 de 2023 reza:

“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

(...)

El anterior, es un hito Constitucional histórico, de tal modo que se declara al campesinado sujeto de derechos y promueve su acceso progresivo a la tierra, en concordancia al resto de disposiciones que dicta el artículo en su integridad.

Ambos preceptos citados, obligan al Estado a proteger los suelos y la producción agrícola. Adicionalmente, artículos como el 80 y el 44 superior, refuerzan la obligación estatal de garantizar el bienestar alimentario y ecológico. En conjunto, estas normas constitucionales configuran un fundamento sólido para declarar áreas especiales de protección agraria, pues la APPA responde directamente al deber del Estado de asegurar la alimentación adecuada y el uso racional del suelo rural.

VII. MARCO LEGAL

El proyecto se enmarca en la legislación nacional que ordena el uso del suelo y promueve la seguridad alimentaria. Principalmente, se enmarca en concordancia y continuación del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida” incluyó a las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos como determinantes de ordenamiento de nivel 2, dentro de la frontera agrícola nacional así:

“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 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, 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.

(...)

Se evidencia cómo estas disposiciones modificaron el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, incorporando las APPA como instrumento de protección estatal. A su vez, la Ley 388 de 1997 establece en el artículo 35 las categorías de “suelo de protección” entre ellas las áreas restringidas de urbanización en concordancia con el objetivo de conservar suelos rurales productivos.

De lo anterior, nace la creación de la UPRA por el Decreto 4145 de 2011 donde se confiere al Ministerio de Agricultura el soporte técnico para la delimitación del suelo rural apto y la definición de políticas agropecuarias.

También resulta aplicable el régimen de planificación territorial consagrado en la Ley 1454 de 2011 y las normas ambientales que protegen los recursos hídricos de la cuenca alta de Bogotá.

Aunado a lo anterior, pero desde los términos procedimentales, la Ley 819 de 2003 exige que el proyecto incluya un análisis del impacto fiscal, mismo que estará contenido más adelante de la presente iniciativa. Del mismo modo, la Ley 5 de 1992 exige que los congresistas declaren conflictos de interés relacionados los cuales se expondrán en este texto.

Con estas bases legales, la declaratoria del APPA está plenamente respaldada en las normas vigentes y sus reglamentaciones.

VIII. LA GESTIÓN DEL TERRITORIO PARA USOS AGROPECUARIOS COMO FUNDAMENTO TÉCNICO DE LAS APPA, LOS TECAM Y LOS EAA

La Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, adoptada mediante la Resolución 128 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, constituye el marco conceptual, estratégico e instrumental que fundamenta técnicamente la creación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. Esta política sectorial promueve el desarrollo agropecuario con enfoque territorial mediante la articulación de tres ejes estratégicos interrelacionados: la planificación sectorial agropecuaria, el ordenamiento territorial agropecuario, y la gestión intersectorial agropecuaria, complementados por dos ejes transversales consistentes en la gestión de información y del conocimiento agropecuario, y el seguimiento y evaluación de políticas públicas, esbozadas en la obiter dicta de la sentencia T-348 de 2012⁵. Las Áreas de Protección Para la Producción de Alimentos, los Territorios Campesinos Agroalimentarios y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios se inscriben plenamente dentro de este modelo de gestión territorial como instrumentos específicos del ordenamiento territorial agropecuario que materializan el objetivo

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M.P. Pretelt Chaljub Jorge Ignacio.

central de promover el uso eficiente del suelo rural y proteger las bases productivas de la seguridad alimentaria nacional, entendiendo plenamente sus diferencias y sus características propias.

En concordancia, el Decreto 4145 de 2011, mismo que creó la UPRA, estableció como objeto de esta entidad orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, planificando y produciendo lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias. Así las cosas, la competencia asignada a la UPRA para definir criterios técnicos para las Áreas de Protección Para la Producción de Alimentos responde directamente a este mandato legal y se articula coherentemente con su función de definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial. Las Áreas de Protección Para la Producción de Alimentos constituyen así un desarrollo natural de las capacidades institucionales y técnicas que el ordenamiento jurídico colombiano ha venido construyendo progresivamente para proteger el suelo rural agropecuario.

El carácter territorial de la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, obliga a considerar integralmente todos los elementos que involucra la ocupación del territorio rural y los usos agropecuarios en el marco de la planificación rural, con especial énfasis en la estructura territorial agropecuaria, por lo menos desde la estructura de la propiedad, la estructura productiva, la estructura sociopolítica, administrativa, y la estructura sociocultural. Es entonces cuando se evidencia la funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales, y la integración espacio funcional del territorio rural que involucra la red de asentamientos o centros poblados rurales, la red vial, los sistemas de transporte y los vínculos funcionales⁶. Esta aproximación integral y sistémica del territorio es precisamente la que adopta el presente proyecto de ley al establecer que la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos debe considerar no solo criterios biofísicos de aptitud del suelo, sino también la presencia de Agricultura Campesina Familiar Étnica y Comunitaria, la existencia de infraestructura agropecuaria, las dinámicas de transformación territorial, la caracterización socioeconómica y cultural junto con la armonización con otros instrumentos de ordenamiento territorial y la participación activa de todos los actores en la identificación, declaración e implementación de estas.

IX. EL ORDENAMIENTO PRODUCTIVO AGROPECUARIO COMO FUNDAMENTO TÉCNICO PARA LA PRIORIZACIÓN Y PROTECCIÓN DE SUELOS CON VOCACIÓN AGROALIMENTARIA

⁶ Restrepo Yepes, O.C. 09 de septiembre de 2013. La construcción del concepto del derecho alimentario en Colombia: Una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. Vol. 12.

El ordenamiento productivo agropecuario constituye el componente técnico-científico de la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios mediante el cual se determina la aptitud de los suelos para diferentes sistemas productivos, permitiendo identificar dónde y cómo pueden desarrollarse de manera sostenible las actividades agropecuarias. La UPRA ha desarrollado metodologías rigurosas de evaluación de tierras y zonificación que han producido estudios para una gran cantidad de hectáreas del territorio nacional a escala 1:100.000⁷, además de zonificaciones de aptitud para alternativas productivas priorizadas en los 32 departamentos del país, contando con la participación de secretarías de agricultura departamentales, productores agropecuarios, entidades del sector, universidades y representantes gremiales⁸. Estas zonificaciones constituyen la base técnica fundamental para la identificación de las Áreas de Protección para la producción de Alimentos, garantizando que las áreas protegidas correspondan efectivamente a suelos con alta capacidad productiva cuya preservación es estratégica para la seguridad alimentaria nacional.

La metodología de evaluación de tierras de la UPRA considera múltiples variables biofísicas, climáticas, edáficas, topográficas e hídricas para determinar la aptitud de cada porción del territorio para diferentes tipos de utilización de la tierra (UPRA, 2023). Esta aproximación científica contrasta radicalmente con las decisiones históricas sobre uso del suelo en Colombia, frecuentemente adoptadas por consideraciones políticas coyunturales, presiones inmobiliarias o simple inercia institucional, sin fundamento técnico robusto. El presente proyecto de ley eleva estos criterios técnicos al rango de determinantes vinculantes de ordenamiento territorial, estableciendo que las decisiones sobre qué suelos proteger para producción de alimentos deben fundamentarse en evidencia científica, análisis riguroso y participación informada de los actores territoriales, no en negociaciones políticas ad hoc que terminan sacrificando el interés general a favor de intereses particulares.

Seguidamente, los productos del ordenamiento productivo desarrollados por la UPRA incluyen zonificaciones de aptitud para cadenas productivas estratégicas como arroz, papa, maíz, cacao, palma de aceite, caucho, aguacate, piña, papaya, productos pecuarios y acuícolas, entre muchas otras. Estos estudios han servido de base para la formulación de Planes de Ordenamiento Productivo departamentales en Antioquia, César, Nariño, Tolima, Meta, Quindío y Huila, así como para la identificación de áreas potenciales para Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social y la definición de estrategias territoriales de desarrollo agropecuario, complementadas en el concepto 027 de 2020 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁹. La experiencia acumulada por la UPRA en más de una década de trabajo técnico riguroso proporciona un acervo metodológico y una capacidad institucional sin precedentes para adelantar el proceso de identificación y

⁷ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. 2019. Evaluación de tierras para la zonificación con fines agropecuarios a nivel nacional. Metodología a escala general (1:100.000)

⁸ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. 2024. Alternativas productivas agropecuarias. Priorizaciones departamentales.

⁹ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. ICBF. 2020. Concepto 27 de 2020.

declaración de las Áreas de Protección para la Protección de Alimentos en todo el territorio nacional, garantizando que este instrumento se implemente con los más altos estándares de calidad técnica y legitimidad social, en aras a su implementación y mejoría.

X. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

La presente iniciativa legislativa encuentra sólido sustento en la doctrina constitucional desarrollada por la Corte Constitucional colombiana a través de múltiples pronunciamientos que han reconocido progresivamente la importancia estratégica de proteger los suelos agrícolas y garantizar el derecho a la alimentación como componentes esenciales del orden constitucional colombiano. Algunos de los ejemplos que se destacan como fundamento para la presente son:

Sentencia C-644 de 2012: Por medio de la presente, la Corte precisó el alcance del artículo 65 constitucional al establecer que la producción de alimentos goza de especial protección del Estado, disposición de la cual se desprende un deber orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno. La jurisprudencia constitucional indicó que se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 superior cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales.

Este pronunciamiento es relevante para el presente proyecto porque si bien es previo al Acto Legislativo 01 de 2025, fundamenta la obligación estatal de adoptar medidas estructurales para proteger las bases materiales de la producción alimentaria, entre las cuales se encuentran los suelos agrícolas productivos. La Corte además desarrolló el test de progresividad y no regresividad aplicable a los derechos sociales, estableciendo que el Estado no puede adoptar medidas que impliquen retrocesos en la garantía de derechos fundamentales como el acceso a la tierra y la producción de alimentos, principio que sustenta la prohibición de cambios de uso del suelo que destruyan irreversiblemente tierras agrícolas de alta calidad.

Sentencia C-138 de 2020: Aquí la Corte estableció criterios fundamentales sobre las competencias concurrentes en materia de ordenamiento territorial, precisando que aunque los concejos municipales tienen competencia para reglamentar los usos del suelo, esta función no es absoluta y debe ejercerse en armonía con determinantes de superior jerarquía establecidas constitucionalmente o por la ley. La Corte señaló que en materia de usos del suelo existen competencias concurrentes que no implican tensión sino funciones que exigen ser armonizadas en aras del interés general.

Este precedente constitucional respalda plenamente la creación de las APPA como determinantes de nivel 2 en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, al confirmar que la competencia municipal para ordenar el territorio debe ejercerse dentro del marco

establecido por normas de superior jerarquía cuando están en juego intereses nacionales estratégicos como la seguridad alimentaria y la protección de suelos productivos. La sentencia además precisó que escapa a la competencia del legislador y de cualquier autoridad definir directamente los usos del suelo, pero sí resulta constitucional establecer guías, políticas y determinantes del ejercicio de esta función, precisamente lo que hace este proyecto al regular el procedimiento para la declaratoria de las APPA sin sustituir la competencia municipal de ordenamiento territorial.

XI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios debe contener la correspondiente fuente de ingreso adicional, presentar un análisis del impacto fiscal de la iniciativa y demostrar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En cumplimiento de este mandato legal, el presente proyecto de ley ha sido estructurado de manera que su implementación no genere presiones fiscales insostenibles sobre las finanzas públicas, sino que por el contrario constituye una inversión estratégica que fortalecerá la sostenibilidad fiscal del Estado en el mediano y largo plazo mediante la protección de activos productivos fundamentales para la economía nacional.

La implementación del presente proyecto de ley generará impactos fiscales diferenciados en tres momentos temporales distintos. En el corto plazo, durante los dos primeros años de vigencia de la ley, se requerirán recursos para fortalecer la capacidad técnica e institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA para adelantar los procesos de identificación de Zonas de Protección para la Producción de Alimentos y declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en los territorios priorizados. Se estima que estos costos alcanzarán aproximadamente \$15.000 millones de pesos anuales, destinados principalmente a la contratación de profesionales especializados en evaluación de tierras, sistemas de información geográfica, análisis territorial y facilitación de procesos participativos, así como a la adquisición de información cartográfica de mayor detalle, software especializado y equipos tecnológicos. Estos recursos se encuentran contemplados dentro del presupuesto ordinario del Ministerio de Agricultura y pueden ser financiados mediante reasignaciones presupuestales sin necesidad de apropiaciones adicionales, toda vez que sustituyen gastos actualmente destinados a otros programas de menor prioridad estratégica.

En el mediano plazo, entre el tercer y quinto año de implementación, los costos fiscales se incrementarán moderadamente hasta aproximadamente \$25.000 millones anuales debido a la necesidad de brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para la incorporación de las APPA en sus instrumentos de ordenamiento territorial, así como para la formulación e implementación inicial de los Planes de Acción en las áreas declaradas. No obstante, estos costos

serán parcialmente compensados mediante recursos de cooperación internacional que el Gobierno Nacional gestionará específicamente para este propósito, recursos del Sistema General de Regalías que pueden destinarse a proyectos de desarrollo agropecuario en las regiones beneficiadas, y recursos propios de las entidades territoriales que tienen competencias concurrentes en materia de desarrollo rural. El artículo 19 del proyecto establece expresamente que las entidades territoriales podrán destinar recursos de sus presupuestos para acciones relacionadas con las APPA en su jurisdicción, lo que distribuye la carga fiscal entre distintos niveles de gobierno según el principio constitucional de concurrencia.

Además, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, los organismos públicos que integran los Subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural deberán incorporar anualmente en los respectivos anteproyectos de presupuesto, las partidas presupuestales suficientes para desarrollar las actividades que les correspondan, lo cual deberá enmarcarse en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada Sector.

En el largo plazo, a partir del sexto año de implementación, el proyecto generará importantes beneficios fiscales netos que superarán ampliamente los costos de implementación. La protección efectiva de suelos agrícolas productivos aumentará la disponibilidad nacional de alimentos, reduciendo la necesidad de importaciones que actualmente superan los \$14 billones de pesos anuales y mejorando sustancialmente la balanza comercial agropecuaria del país. El fortalecimiento de la producción agropecuaria en áreas protegidas generará mayor recaudo tributario por impuesto de renta de productores agropecuarios formalizados, impuesto al valor agregado sobre insumos y productos agroindustriales, y mayor base gravable del impuesto predial rural. Adicionalmente, la reducción proyectada de los índices de pobreza rural y desnutrición disminuirá significativamente los costos fiscales asociados a programas asistenciales de seguridad alimentaria que actualmente representan gastos superiores a \$6 billones anuales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Agricultura, reglamentará los aspectos fiscales de la implementación garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo establecido en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

XII. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, los congresistas deben declarar los conflictos de interés que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones públicas, particularmente cuando tramitan proyectos de ley que puedan generar beneficio particular, directo y actual a ellos mismos, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de

afinidad o primero civil. El régimen de conflicto de interés busca garantizar que las decisiones legislativas se adopten exclusivamente en función del interés general y no se vean influenciadas por consideraciones de beneficio personal o familiar de quienes participan en su discusión y votación.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
2. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
3. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
4. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
5. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de junio de 2017.

De acuerdo a la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos (...)”

El análisis del presente proyecto de ley permite concluir que su contenido normativo está diseñado para generar beneficios de carácter general dirigidos a toda la población colombiana, especialmente a las comunidades campesinas y a los habitantes urbanos y rurales que dependen del abastecimiento alimentario nacional, sin crear privilegios, prerrogativas o ventajas particulares para personas o grupos específicamente determinados. Las disposiciones del proyecto establecen criterios técnicos objetivos y procedimientos transparentes para la identificación y declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, aplicables de manera uniforme en todo el territorio nacional según priorización basada en consideraciones de interés público. Los incentivos y beneficios contemplados en el artículo 18 del proyecto están dirigidos de manera abstracta y general a todos los pequeños y medianos productores ubicados en las APPA que cumplan condiciones objetivas, sin señalar beneficiarios individualizados ni crear situaciones jurídicas particulares.

No obstante lo anterior, podrían configurarse eventuales conflictos de interés en las siguientes hipótesis específicas que cada congresista deberá evaluar según su situación personal: (i) si el congresista, su cónyuge, compañero permanente o parientes en los grados señalados por la ley son propietarios, poseedores o tenedores de predios rurales ubicados en áreas que puedan ser declaradas como APPA, particularmente en la provincia Sabana Centro de Cundinamarca donde el proyecto declara prioritaria la identificación de estas áreas; (ii) si desarrollan directamente actividades agropecuarias que pudieran beneficiarse de los incentivos, programas de asistencia técnica o líneas preferenciales de crédito contemplados en el proyecto; (iii) si son socios, accionistas o tienen interés económico en empresas desarrolladoras de proyectos urbanísticos, constructoras o inmobiliarias cuyos planes de negocio pudieran verse afectados por las restricciones de uso del suelo establecidas en las APPA; o (iv) si forman parte de organizaciones campesinas, cooperativas agrícolas o asociaciones de productores que pudieran recibir beneficios diferenciados derivados de la protección especial otorgada a la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria en el artículo 8° del proyecto.

La Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia que el conflicto de interés en el ámbito legislativo debe interpretarse de manera restrictiva para no limitar indebidamente el ejercicio de la función congresional, y que solo se configura cuando existe un beneficio particular, directo, específico y actual para el congresista o las personas mencionadas en la ley, diferente del beneficio general que la norma produzca para toda la comunidad. En el caso del presente proyecto, su naturaleza de norma general dirigida a proteger el derecho constitucional a la alimentación de todos los colombianos y a garantizar la seguridad alimentaria nacional hace que su eventual aprobación genere beneficios colectivos y difusos que no constituyen per se conflicto de interés. Sin embargo, en aplicación del principio de buena fe y transparencia que debe regir la actividad legislativa, cada congresista evaluará responsablemente su situación particular y declarará oportunamente cualquier circunstancia que pudiera configurar el conflicto antes señalado, absteniéndose de participar en las deliberaciones y votaciones correspondientes si fuere el caso.

XIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Nacional de Tierras. 2025. Reforma Agraria histórica: Gobierno nacional ha formalizado 1.5 millones de hectáreas. Bogotá: ANT.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2004. Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2016. Estudio general de suelos y zonificación de tierras. Departamento de Cundinamarca. Bogotá.

Lefebvre, H. 1976. Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad II. Barcelona: Ediciones Península.

Massiris, Á. (2018). Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para la formulación de política pública. Segunda edición.

Martínez Herrera, Ó. J. 2015. El proceso de urbanización en los municipios de la Sabana de Bogotá. Ánfora, P. 85–111. Universidad Autónoma de Manizales.

Montañez, G., Arcila, O., & Pacheco, J. C. 1992. Urbanización y conflicto en la Sabana de Bogotá. Bogotá: Fedesarrollo.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2024. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024–2034.

Programa Mundial de Alimentos. 2024. Evaluación de seguridad alimentaria para la población colombiana.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. 2018. Lineamientos de ordenamiento territorial rural agropecuario para áreas metropolitanas.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. 2019. Memorias al Congreso de la República 2018-2019.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. 2022. Informe ejecutivo GESTUA 2022.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria — UPRA. 2023. Metodología para la identificación de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la Provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca para la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos APPA.

Universidad de La Sabana. 2021. Estudio sobre transformación territorial en la provincia Sabana Centro de Cundinamarca.

Harvey, D. 2005. Breve historia del neoliberalismo. Madrid: Akal.

Harvey, D. 2013. Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal.

Harvey, D. 2014. Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo. Madrid: Traficantes de Sueños.

De los honorables congresistas,

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO



GILDARDO SILVA MOLINA
Representante Valle del Cauca
Pacto Histórico - Unión Patriótica



PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA
Senador de la República
Partido Comunes

 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico
