

Bogotá D.C., 19 de mayo de 2026

Señor:

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE

Representante a la Cámara

Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de Ley 434 de 2025 Cámara – Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).

Honorable Representante:

En atención a su calidad de coautor y ponente del Proyecto de Ley 434/2025 Cámara, "Por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y se dictan otras disposiciones"; desde la Asociación Colombiana de Minería me permito allegar los comentarios respecto de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), previstas en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, así como sobre la necesidad de su derogatoria.

El presente pronunciamiento se sustenta en razones de constitucionalidad, necesidad y conveniencia, derivadas tanto del análisis normativo como de la experiencia práctica de implementación de esta figura, desde el desarrollo de la actividad minera.

1. Consideraciones generales y fundamento de la derogatoria

La Ley 2294 del diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023) –Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"– introdujo modificaciones sustanciales al modelo de ordenamiento territorial y a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En particular, el artículo 32 incorporó la figura de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), configurándolas como determinantes de superior jerarquía en el ordenamiento territorial.

Si bien el artículo 334 de la Constitución Política faculta al Estado para intervenir en la economía por mandato de la ley, dicha intervención no es irrestricta, sino que se encuentra teleológicamente orientada a la racionalización de la economía, en un marco de sostenibilidad fiscal, con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes, garantizar una distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo, y asegurar la preservación de un ambiente sano. En esa medida, cualquier instrumento de intervención debe diseñarse y aplicarse de manera compatible con los principios estructurales del orden constitucional y con el modelo de Estado adoptado por la Carta Política.

Bajo este marco, el diseño y aplicación de las APPA se aparta de dicho mandato constitucional, en tanto genera tensiones significativas con principios esenciales del ordenamiento, entre ellos: el carácter unitario pero descentralizado del Estado (artículo 1 CP); la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses (artículos 287, 311 y 313 CP); y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rigen la distribución de competencias (artículo 288 CP). A ello se suman afectaciones a la libertad económica y a la iniciativa privada (artículo 333 CP), al principio de legalidad (artículos 6 y 121 CP), a la garantía de los derechos adquiridos (artículo 58 CP) y a los mecanismos de participación ciudadana (artículos 40 y 103 CP), entre otros.

En efecto, lejos de constituir un instrumento de intervención armónico con la Constitución, la implementación de las APPA ha derivado, en la práctica, en un esquema de centralización del ordenamiento territorial, mediante el cual se imponen determinaciones de carácter obligatorio desde el nivel nacional, sin mecanismos efectivos de articulación con las autoridades locales. Este diseño no solo desconoce el ámbito competencial propio de los municipios en materia de ordenamiento del territorio, sino que también limita su capacidad de deliberación democrática sobre el uso del suelo y el desarrollo productivo de sus jurisdicciones.

Así mismo, la aplicación de esta figura ha implicado la imposición de restricciones amplias y, en varios casos, desproporcionadas a actividades económicas lícitas, generando escenarios de inseguridad jurídica y afectando la estabilidad de las reglas aplicables a los agentes económicos. En conjunto, estos efectos evidencian un desplazamiento material de las competencias constitucionalmente asignadas a los alcaldes y concejos municipales, lo cual resulta incompatible con el modelo de descentralización y autonomía territorial que estructura el Estado colombiano.

2. Alteración del modelo constitucional de ordenamiento territorial

De conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política, la autonomía de las entidades territoriales constituye un principio estructural del Estado Social de Derecho, del cual se derivan, entre otras, las disposiciones contenidas en los artículos 287, 311 y 313 superiores, que les reconocen la facultad de administrar y gestionar sus propios asuntos.

En concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dicha autonomía comprende el derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y decidir sobre los asuntos propios de su jurisdicción, dentro de los cuales se incluyen la organización de los servicios públicos y la resolución de los conflictos derivados de su ejercicio. Este margen de decisión encuentra sustento en que son precisamente las autoridades locales "...quienes mejor conocen las

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

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

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

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

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

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

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

² Ibid.

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

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

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

*“Para la Sala resultan relevantes los postulados constitucionales en materia de ordenamiento territorial y regulación del suelo, contenidos esencialmente en los artículos 101, 102 y 288 y su desarrollo en las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011. **Allí se ha entendido el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales, que tiene como finalidad lograr una adecuada organización político administrativa del Estado, incentivando el desarrollo institucional, la identidad cultural y el desarrollo económico, social, ambiental y físico. El ordenamiento territorial busca promover la capacidad de descentralización, el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia los de nivel territorial, asignándoles recursos para tales efectos**[241]; lo anterior fundado en el pilar de autonomía de las entidades territoriales, como se analizó en acápites precedentes.”⁵ (Énfasis propias)*

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

³ Artículo 6. Ley 388 de 1997.

⁴ Artículo 6. Ley 388 de 1997.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU- 095 de 2018. MP: Cristina Pardo Schlesinger.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Adicionalmente, la implementación de las APPA evidencia deficiencias en materia de garantías participativas, en tanto no asegura de manera efectiva el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas potencialmente afectadas, ni incorpora mecanismos adecuados de participación ciudadana y concertación con las autoridades locales. Esta omisión resulta contraria a los principios constitucionales de participación democrática, coordinación y concurrencia, y afecta la legitimidad de las decisiones adoptadas sobre el uso del suelo y el desarrollo territorial.

En definitiva, las APPA genera los siguientes conflictos constitucionales y legales:

- i) Impone regímenes de usos del suelo centralizados. Las resoluciones establecen los usos promovidos, permitidos y prohibidos de los territorios, con carácter obligatorio.
- ii) Interfiere de manera desproporcionada en la libertad de empresa y la iniciativa privada, puesto que determina qué actividades productivas se pueden adelantar o no en el territorio. Es el caso del comercio, la industria y la minería, las cuales fueron prohibidas y/o restringidas en varias zonas del país.
- iii) Subordina la planeación municipal a las decisiones unilaterales del Ministerio de Agricultura.
- iv) Sustituye la deliberación democrática local.

Al momento de la presentación de este concepto, se han expedido las siguientes resoluciones por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para un total de once (11) Areas de Protección:

- 1. APPA Tarso y Salgar: Resolución 11 de 2026.
- 2. APPA Caramanta: Resolución 12 de 2026.
- 3. APPA Hispania y Jardín: Resolución 64 de 2026.
- 4. APPA Concordia: Resolución 320 de 2025.
- 5. APPA Jericó: Resolución 394 de 2025.
- 6. APPA Nemocón: Resolución 393 de 2025.
- 7. APPA Sopó: Resolución 266 de 2025.
- 8. APPA Fresno, Herveo y Murillo: Resolución 44 de 2026.
- 9. APPA Palocabildo, Casablanca, Líbano y Villahermosa: Resolución 45 de 2026.
- 10. APPA Falan. Resolución 52 de 2026.
- 11. APPA Córdoba. Resolución 93 de 2026.

Caso La Guajira

La Resolución 161 de 2024, posteriormente modificada por la Resolución 289 de 2025, declaró un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas, ubicados en la región sur del

departamento de La Guajira. Como consecuencia de dicha delimitación, se estableció la prohibición de desarrollar actividades industriales, comerciales y mineras en aproximadamente 79.000 hectáreas.

Este caso evidencia que fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural —y no las autoridades municipales en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 311 y 313 de la Constitución Política— quien definió directamente el régimen de usos del suelo aplicable en el área intervenida, sin cumplir criterios de coordinación ni concurrencia y sin haberse agotado la Consulta Previa con las comunidades étnicas asentadas en el territorio.

En efecto, el artículo 3 de la Resolución 161 establecía de manera expresa la zonificación y el régimen de usos del suelo —promovidos, permitidos, restringidos y prohibidos— en los municipios involucrados:

“Artículo 3. De la zonificación y régimen de usos. En cuanto a usos del suelo, el ámbito espacial de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, y Barrancas ubicados en la región sur del departamento de La Guajira, establece su zonificación y régimen de usos en el documento técnico anexo. El siguiente régimen de usos busca salvaguardar la producción de alimentos y asegurar que las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, cumplan con los fines del nivel 2 de las determinantes de ordenamiento territorial, las cuales deben ser tenidos en cuenta en los términos de artículo 10 de la Ley 388 de 1997.”

Con base en este régimen, quedaron prohibidas diversas actividades industriales y comerciales —incluyendo el procesamiento de alimentos, productos químicos, maquinaria, cemento y la industria textil, entre otras—, sectores que resultan, a su vez, fundamentales para el desarrollo y fortalecimiento de la actividad agrícola.

Posteriormente, la Resolución 161 de 2024 fue modificada por la Resolución 289 de 2025, no con el propósito de eliminar dichas prohibiciones, sino de reforzar su motivación jurídica y ajustar su redacción al denominado “test de proporcionalidad” desarrollado por la jurisprudencia constitucional, atenuando formalmente la apariencia de intervención en las competencias territoriales. No obstante, pese a los cambios formales —incluida la eliminación del cuadro de usos—, el efecto sustantivo de la regulación se mantiene inalterado: la definición centralizada de los usos del suelo en las áreas delimitadas.

Este antecedente ejemplifica, de manera concreta, los conflictos previamente señalados, particularmente en lo relativo a la concentración desproporcionada de la potestad decisoria en una autoridad del orden nacional y el consecuente desplazamiento material de las competencias constitucionalmente asignadas a las entidades territoriales. A ello se suma la afectación de expectativas legítimas y de situaciones jurídicas consolidadas de actores económicos que desarrollaban o proyectaban actividades en la zona, sin que existan mecanismos claros de

transición, armonización normativa o compensación frente a las restricciones impuestas.

De mantenerse este esquema sin límites definidos, sin criterios estrictos de proporcionalidad, y sin garantías efectivas de participación y coordinación interinstitucional, se corre el riesgo de consolidar un modelo en el cual los proyectos productivos queden sujetos a decisiones discrecionales sobrevinientes en materia de usos del suelo, con efectos materiales asimilables a la retroactividad. Tal escenario resulta contrario al principio de seguridad jurídica y a la estabilidad de las reglas que rigen la inversión y el desarrollo territorial.

3. Concentración de competencias y ausencia de límites

Otra deficiencia estructural de la figura cuya derogatoria propone el PL 434/2025 radica en la ausencia de límites geográficos o espaciales para la delimitación de las APPA. En efecto, el artículo 32 a derogar, no establece restricciones sobre su extensión, lo que permite que estas áreas sean declaradas sin un umbral máximo de hectáreas en cualquier parte del territorio nacional, conforme a los criterios definidos por el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para la protección de suelos con aptitud agropecuaria.

Esta amplitud normativa se traduce, en la práctica, en una facultad abiertamente discrecional, contraria al principio de legalidad que debe regir el ejercicio de la función administrativa, que habilita al Gobierno Nacional para definir, de manera unilateral y sin concurrencia efectiva de las autoridades territoriales, los usos del suelo y las actividades económicas permitidas en un amplio espacio geográfico. Las delimitaciones pueden implicar la destinación casi exclusiva de un municipio o incluso de un departamento a una única actividad productiva, tal como ocurre con el APPA en el departamento de Córdoba, la cual abarca 667.034 hectáreas en 21 municipios, donde el área protegida llega a representar más del 70% del territorio en casos específicos como San Carlos, o Chinú con el 66,4%.

Adicionalmente, las APPA pueden ser declaradas en áreas donde existen proyectos estratégicos en curso o en distintas fases de desarrollo, incluyendo etapas de prefactibilidad o factibilidad. Inclusive, bajo el amparo del artículo 32, el Ministerio de Agricultura puede restringir o prohibir actividades de utilidad pública e interés social, como la minería.

Como consecuencia de lo anterior, la implementación de las APPA restringe la diversificación productiva de las zonas rurales, desconociendo uno de los principios orientadores del ordenamiento territorial. En particular, al limitar o excluir actividades mineras, industriales y comerciales, se reducen las posibilidades de desarrollo de infraestructura, encadenamientos productivos y dinámicas de mercado necesarias para el crecimiento económico local. Este impacto se extiende a sectores como la infraestructura vial, la vivienda, la industria de materiales, el comercio de bienes y servicios, el turismo y la producción de insumos

esenciales para la construcción, entre otros, afectando de manera integral el desarrollo económico de las regiones.

Este diseño normativo desconoce los principios de proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica que rigen nuestro Estado de Derecho y afecta la diversificación productiva de las regiones, al impedir el desarrollo concurrente de sectores como la agricultura, la industria, el comercio y la minería.

4. Amenaza a la seguridad jurídica y la permanencia de sectores estratégicos para la economía, como el sector minero

Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos han sido utilizadas como instrumento para prohibir o restringir el desarrollo de actividades industriales, comerciales y mineras, incluso en zonas amparadas por títulos o contratos de concesión válidamente otorgados al amparo del Código de Minas (Ley 685 de 2001).

Dicha prohibición resulta contraria a la Constitución y al propio Código de Minas, en cuanto norma especial, sistemática y de aplicación preferente en la materia. En efecto, el artículo 14 de esta normativa dispone que el título minero confiere a su titular el derecho a explorar y explotar los recursos minerales conforme a las condiciones jurídicas vigentes al momento de su otorgamiento. En esa medida, la imposición de restricciones posteriores, a través de actos administrativos de carácter general o particular, desconoce principios estructurales del ordenamiento jurídico, tales como la confianza legítima, la jerarquía normativa, la reserva de ley en materia de limitación de derechos y la seguridad jurídica.

La introducción de limitaciones que alteran sustancialmente el ejercicio de derechos previamente reconocidos no solo afecta la estabilidad del régimen jurídico aplicable, sino que genera un escenario de incertidumbre para la inversión, incompatible con la protección de los derechos adquiridos y con el deber del Estado de garantizar reglas claras, estables y previsibles a los inversionistas y operadores económicos.

Adicionalmente, estas restricciones inciden de manera directa en el conocimiento geológico del territorio, en un país cuyo potencial minero permanece en gran medida inexplorado, comprometiendo así objetivos estratégicos de política pública, como la transición y la seguridad energética. Estas, a su vez, dependen de la producción de minerales estratégicos —como el níquel y el cobre—, así como de aquellos indispensables para la vida cotidiana, entre ellos los fertilizantes y los materiales de construcción utilizados en la producción de cemento, cerámicas y ladrillos, insumos esenciales para el desarrollo industrial y económico del país.

La minería constituye una industria estratégica para la sostenibilidad fiscal y un pilar fundamental en la financiación de políticas públicas orientadas al crecimiento económico, el cierre de brechas sociales, el desarrollo de infraestructura y la garantía de la seguridad energética. En este contexto, las regalías derivadas de la

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

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

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

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

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

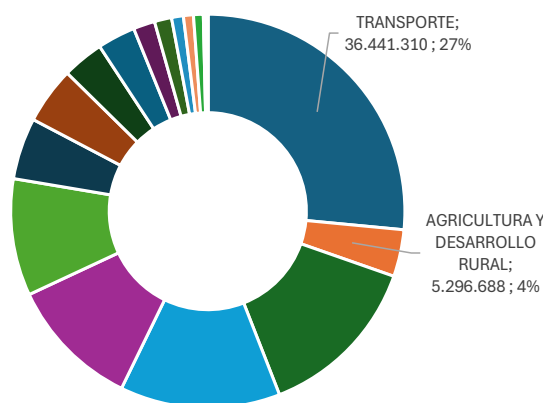
⁸ Artículos 332 y 360. Constitución Política.

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

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

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

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



Fuente: Sistema General de Regalías

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

⁹ Artículo 361. Constitución Política.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Consideraciones sobre la derogatoria y seguridad jurídica.

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

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

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

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

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

El artículo 91 del CPACA dispone:

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

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

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

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

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

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

6. Conclusión

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

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

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

Cordialmente,



JUAN CAMILO NARIÑO ALCOCER