



Bogotá D.C., 20 de julio de 2026

Doctor

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley: *"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL USO DEL SUELO RURAL, SE DEROGA EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY 2294 DE 2023, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 388 DE 1997, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

Respetado Doctor:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el Proyecto de Ley del asunto, mediante el cual se busca restablecer la autonomía de los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo rural, eliminando las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) como determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía impuestas desde el nivel central.

En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,

DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES

Representante a la Cámara

Partido Centro Democrático



PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL USO DEL SUELO RURAL, SE DEROGA EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY 2294 DE 2023, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 388 DE 1997, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto restablecer la autonomía de las entidades territoriales para reglamentar los usos del suelo rural, garantizar la seguridad jurídica de las actividades económicas lícitas que en él se desarrollan y proteger el derecho de propiedad privada, mediante la eliminación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) como determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía, y la derogatoria de la norma que les dio origen.

Artículo 2°. Modificación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. 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.

1. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la

prevención de amenazas y riesgos de desastres y la gestión del cambio climático, así:

- a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante.
 - b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.
 - c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos, así como las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas y la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.
 - d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.
2. Nivel 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
 3. Nivel 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos, sistemas

de abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y gas, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.

4. Nivel 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con la Ley 1625 de 2013 y la presente ley.

Parágrafo primero. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mantendrá actualizado el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes de que trata este artículo, garantizando mecanismos efectivos de coordinación con las entidades territoriales en el marco de su autonomía.

Parágrafo segundo. 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.”

Artículo 3°. Protección de los determinantes ambientales, de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas. Lo dispuesto en la presente ley no afecta la vigencia y exigibilidad de los determinantes de ordenamiento territorial de que trata el Nivel 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, ni las competencias de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Tampoco afecta los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, ni

las licencias, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales, urbanísticas, mineras o agropecuarias otorgados con anterioridad a su promulgación.

Parágrafo. Los municipios y distritos cuyos Planes de Ordenamiento Territorial hayan incorporado determinantes derivadas de las APPA o ZPPA deberán ajustarlos en la próxima revisión ordinaria o extraordinaria que adelanten, sin que la presente ley genere vacíos normativos en materia ambiental, para lo cual seguirán aplicando plenamente las determinantes del Nivel 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 4°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL USO DEL SUELO RURAL, SE DEROGA EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY 2294 DE 2023, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 388 DE 1997, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer la autonomía de los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo rural, en los términos previstos en los artículos 1°, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución Política, mediante la eliminación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) como determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel, y la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, norma que les dio origen sin el trámite de una ley orgánica y sin la participación efectiva de las entidades territoriales.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 e introdujo un orden jerárquico y rígido de seis niveles de determinantes de ordenamiento territorial, ubicando en el Nivel 2, justo después de los asuntos ambientales, a las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, en particular las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con base en criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), así como la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) constituidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

A la fecha de radicación de este proyecto, el Ministerio de Agricultura ha declarado Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en el departamento de La Guajira (Resolución 161 de 2024, modificada por la Resolución 289 de 2025), en el municipio de Sopó, Cundinamarca (Resolución 266 de 2025), y ha identificado Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la Sabana Centro de Cundinamarca (Resolución 507 de 2023), el suroeste antioqueño (Resolución 377 de 2024), el corredor agropecuario de la Cordillera Norte Occidental del Tolima (Resolución 352 de 2024), Córdoba (Resolución 242 de 2025) y Santander (Resolución 269 de 2025), con procesos adicionales en estudio en Cundinamarca y Antioquia. Según el estudio "Reformas sobre el ordenamiento territorial y usos del suelo: impactos en la autonomía territorial y el Estado de derecho", elaborado por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP), ProBogotá Región y la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia), el conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial impuestos desde el nivel central, incluidas las APPA y ZPPA, cubre el 82,7 % del territorio nacional.

En el caso de la Resolución 161 de 2024, que declaró las APPA en ocho de los nueve municipios inicialmente identificados en La Guajira, el Ministerio de Agricultura reguló el uso del suelo en dichas áreas y estableció una prohibición expresa para desarrollar actividades de minería, comercio e industria, sin que las autoridades locales o la ciudadanía hubieran participado de manera efectiva en la determinación de dichas restricciones. La declaratoria de estas áreas se ha adelantado, además, mediante actos administrativos, resoluciones ministeriales y documentos metodológicos de la UPRA, sin que exista una ley que regule expresamente su procedimiento, sus efectos jurídicos, ni los mecanismos de participación y coordinación con los municipios afectados.

Cifras que justifican la iniciativa legislativa

La superposición de las APPA y ZPPA con la actividad productiva del país no es marginal. De acuerdo con el citado estudio del ICP, ProBogotá Región y FEDe. Colombia, la comparación entre las áreas declaradas o en estudio y el valor agregado municipal del sector primario y el PIB departamental de los sectores agrícola, minero y de servicios evidencia que buena parte de las zonas restringidas coincide con territorios que ya concentran un dinamismo productivo relevante, de manera que las restricciones no se dirigen a suelos marginales sino a regiones con vocación productiva consolidada. A ello se suma el deterioro reciente de la inversión en el sector minero, uno de los sectores directamente afectados por este tipo de restricciones.

El avance de los instrumentos de ordenamiento territorial de nivel central —Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), Zonas de Reserva Campesina (ZRC), Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y reservas temporales, entre otros ya cubre el 82,7 % del territorio nacional, una proporción que compromete de manera directa la seguridad jurídica de los proyectos mineros vigentes y futuros, al superponerse sobre las áreas donde se desarrolla o podría desarrollarse la actividad extractiva del país.

Esta incertidumbre normativa ya se refleja en las cifras de inversión: la inversión extranjera directa en el sector minero cayó 60,8 % en 2024, una contracción equivalente a más de USD 2.000 millones frente a 2023. La magnitud de esta caída resulta especialmente preocupante si se considera el peso fiscal y exportador del sector: solo en 2022, la minería aportó \$20,5 billones al fisco nacional por concepto de regalías, impuestos, tasas y contribuciones, y a enero de 2025 las exportaciones mineras representaban el 29,9 % del total exportado por el país. A ello se suma su relevancia social y laboral, pues la actividad minera genera 209.000 empleos directos y 750.000 empleos indirectos en los municipios de vocación minera,

población que resulta directamente expuesta a la pérdida de dinamismo económico que estas restricciones territoriales están generando.

Vulneración de la autonomía territorial

El artículo 288 de la Constitución ordena que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales se desarrolle mediante ley orgánica, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y el artículo 313.7 reserva a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo. Sin embargo, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 introdujo las APPA como determinantes de segundo nivel sin el trámite de una ley orgánica, delegando en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en la UPRA, mediante resoluciones y documentos metodológicos, la definición de los criterios, procedimientos y alcances de la figura.

Así, por ejemplo, al delimitar las ZPPA en el departamento de La Guajira mediante la Resolución 230 de 2023 y posteriormente declarar las APPA en ocho de los nueve municipios identificados mediante la Resolución 161 de 2024, el Ministerio prohibió expresamente la minería, el comercio y la industria en dichas áreas, sin que existiera una ley que fijara los límites de esa restricción ni la participación efectiva de los concejos municipales.

El único municipio excluido de la declaratoria definitiva —no lo fue por una decisión de las autoridades locales, sino porque la UPRA determinó, de manera discrecional, que la totalidad del área potencial de protección se superponía con el territorio ancestral delimitado por la Línea Negra, lo que ilustra que los criterios de inclusión y exclusión de estas áreas han quedado librados a la valoración técnica del nivel central, sin parámetros legales previos ni intervención decisoria de los municipios afectados.

Insuficiencia de la participación democrática

Los documentos metodológicos de la UPRA que soportan la declaratoria de APPA y ZPPA sitúan a las entidades territoriales y a la comunidad bajo la categoría de "institucional, territorial, civil, social, gremial y comunidad en general", pero limitan su función a la difusión y a la logística del proceso, sin que se les reconozca incidencia real en la identificación técnica de las áreas ni en la evaluación de sus impactos económicos y sociales. Los mecanismos formales previstos, observaciones en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) y reuniones de socialización, no garantizan que las autoridades territoriales incidan efectivamente en la decisión final, lo que resulta especialmente gravoso en el caso de la Resolución 161 de 2024, expedida respecto de un departamento con presencia de comunidades étnicas, sin que se hubiera agotado el procedimiento de consulta previa.

Litigios en curso y necesidad de una solución legislativa

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 se encuentra demandado ante la Corte Constitucional dentro del expediente D-0016118, en el que se han presentado 47 intervenciones ciudadanas de entidades públicas y privadas, de las cuales 37 solicitan su declaratoria de inexequibilidad por vaciar las competencias de los concejos municipales y desconocer el núcleo esencial de la autonomía territorial consagrada en los artículos 1°, 287, 288 y 313.7 de la Constitución.

De manera paralela, el Instituto de Ciencia Política (ICP) presentó ante el Consejo de Estado una demanda de nulidad simple contra la Resolución 161 de 2024, por vulneración del derecho fundamental a la consulta previa y del deber de coordinación interinstitucional, y la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia) instauró un medio de control de cumplimiento contra el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por la omisión, desde mayo de 2024, en expedir el procedimiento de coordinación interinstitucional exigido por el párrafo primero del

artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, acción que fue acogida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

A lo anterior se suma que el propio Consejo de Estado ha sostenido, en el trámite de nulidad contra la Resolución 507 de 2023, que los actos que identifican las ZPPA son actos previos o de trámite no susceptibles de control judicial autónomo, de manera que las irregularidades en su expedición solo podrían discutirse cuando se declaren las APPA de forma definitiva, con las restricciones ya consolidadas. Este panorama judicial, una demanda de inconstitucionalidad pendiente de fallo, una tesis jurisprudencial que difiere el control judicial de las ZPPA y una acción de cumplimiento sobre un procedimiento aún no expedido, evidencia que la vía judicial, por sí sola, no ofrece una solución oportuna a la inseguridad jurídica generada por las APPA y ZPPA, y confirma la necesidad de que el Congreso de la República, como titular de la cláusula general de competencia en materia de ordenamiento territorial, restablezca por vía legislativa la autonomía municipal vulnerada.

Afectación del derecho de propiedad y de la libertad económica

Las restricciones impuestas mediante la declaratoria de APPA prohíben de manera absoluta actividades económicas lícitas como minería, comercio e industria sin mecanismos de compensación a los propietarios afectados, lo que limita el ius utendi, esto es, la facultad del propietario de servirse de la cosa y aprovecharse de los servicios que pueda rendir, elemento central del derecho de propiedad reconocido en el artículo 58 de la Constitución. Al tratarse de determinantes con "valor normativo" superior a las decisiones municipales y distritales, las APPA subordinan la planificación territorial local a criterios definidos desde el nivel central, sin considerar las particularidades productivas, culturales y sociales de cada región, lo que además desincentiva la inversión y la diversificación productiva en el campo.

III. MARCO NORMATIVO

CONSTITUCIONAL

Artículo 1: *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

Este principio impide que el nivel central vacíe, mediante actos de inferior jerarquía, las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial.

Artículo 58: *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica (...).*

Artículo 79: *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”*

La participación comunitaria efectiva que exige este artículo no se ha garantizado en la declaratoria de APPA y ZPPA, reducida a funciones de difusión sin incidencia real en la decisión.

Artículo 151: *El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán (...) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”*

Jerarquía que no puede suplantarse mediante un artículo de una ley ordinaria como el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 287: *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.*

Artículo 288: *La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

Artículo 311: *Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

Artículo 313, numeral 7: *Corresponde a los concejos: (...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*

Artículo 333: *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades (...). El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica (...). La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

LEGAL

Ley 388 de 1997, *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”:*

Establece en su artículo 313.7 y en el Capítulo III el marco general de las determinantes de ordenamiento territorial, cuyo artículo 10 es objeto de modificación por el presente proyecto.

Ley 1454 de 2011, *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”:*

Desarrolla en su artículo 29 el principio de que las decisiones sobre uso del suelo corresponden a los concejos municipales, previa iniciativa del alcalde y participación ciudadana.

Ley 2294 de 2023, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»”:*

En su artículo 32 modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 e introdujo las APPA y la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las ZRC como determinantes de segundo nivel. Esta ley se encuentra vigente; el artículo 32 es precisamente la norma cuya derogatoria propone este proyecto.

Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*:

El numeral 2 de su artículo 91 establece que los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho, figura en la que se sustenta el artículo 3° del presente proyecto respecto de las resoluciones que declararon APPA y ZPPA.

Ley 160 de 1994, *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (...) y se dictan otras disposiciones”*.

Regula el origen de las Zonas de Reserva Campesina como instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural, cuya naturaleza de planeación agraria — y no de determinante de ordenamiento territorial vinculante— se restablece con la modificación propuesta al artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-035 de 2016: concluyó que ninguna autoridad del nivel central puede adoptar unilateralmente determinaciones que excluyan a las entidades territoriales de decisiones que impactan directamente la planeación de su territorio.

Sentencia C-273 de 2016: precisó que el ordenamiento territorial debe armonizar el principio de autonomía con el carácter unitario del Estado y cumplir con garantías institucionales de estabilidad, transparencia y participación democrática.

Sentencia C-138 de 2020: sostuvo que la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no puede ser suplantada por otras autoridades o niveles de gobierno, y que escapa a la competencia del Legislador y del Ejecutivo definir directamente dichos usos.

Sentencia C-983 de 2005: desarrolló el principio de subsidiariedad, según el cual las instancias superiores de autoridad solo están legitimadas para intervenir en los asuntos de las autoridades más pequeñas cuando estas sean manifiestamente incapaces o ineficientes para adoptar una determinada decisión.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se advierte que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, en la medida en que no crea nuevos gastos, no ordena apropiaciones presupuestales adicionales, ni establece nuevas plantas de personal o estructuras administrativas. Por el contrario, la eliminación de las APPA y ZPPA como determinantes de ordenamiento territorial reduce las cargas administrativas asociadas a su identificación, declaratoria, socialización y seguimiento por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

De conformidad con la jurisprudencia constitucional (Sentencias C-859 de 2001, C-911 de 2007, C-502 de 2007, C-577 de 2009, C-766 de 2010, C-373 de 2010 y C-085 de 2022), el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa cuyo desconocimiento no puede convertirse en un obstáculo insuperable para el ejercicio de la función congresional, y su cumplimiento corresponde de manera prioritaria al Ministerio de Hacienda y Crédito

Público durante el trámite legislativo. En todo caso, el articulado de este proyecto no impone obligaciones de gasto público adicionales al Tesoro Nacional.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 y el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se realiza el siguiente análisis orientativo para que cada congresista, de manera autónoma, evalúe su situación particular, sin perjuicio de que la valoración definitiva corresponda individualmente a cada uno de ellos.

El proyecto de ley es de carácter general, impersonal y abstracto: modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, normas que rigen para la totalidad de los municipios y distritos del país y para cualquier persona natural o jurídica propietaria de predios rurales, sin que beneficie o perjudique de manera directa, particular y actual a un congresista en concreto, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

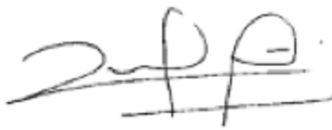
No obstante lo anterior, y en aplicación del criterio de transparencia, podría configurarse un eventual conflicto de interés respecto de aquellos congresistas que, junto con las personas señaladas en el párrafo anterior, sean propietarios de predios rurales ubicados dentro de las áreas actualmente declaradas o identificadas como APPA o ZPPA (La Guajira, Sopó en Cundinamarca, Sabana Centro de Cundinamarca, suroeste antioqueño, Cordillera Norte Occidental del Tolima, Córdoba y Santander), en la medida en que la modificación propuesta podría representar un beneficio particular, directo y actual derivado del levantamiento de las restricciones de uso del suelo allí vigentes. En dicho supuesto, el congresista deberá declarar el impedimento correspondiente.

Fuera de este supuesto específico, no se identifican circunstancias que, de manera general, configuren un conflicto de interés para los demás congresistas, por tratarse de una iniciativa general, impersonal y abstracta que no otorga beneficios

particulares, directos y actuales distintos a los que recibiría cualquier ciudadano propietario de predios rurales en el territorio nacional.

Por las razones planteadas, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.

Cordialmente,



DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política de Colombia (1991). <https://www.constitucioncolombia.com/>

Congreso de la República. Ley 388 de 1997.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Congreso de la República. Ley 1454 de 2011.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Congreso de la República. Ley 2294 de 2023.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Congreso de la República. Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 91.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Congreso de la República. Ley 160 de 1994.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41539>

Congreso de la República. Ley 819 de 2003, artículo 7°.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4988>

Congreso de la República. Ley 2003 de 2019.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=101177>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 230 de 2023.

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/col221206.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 507 de 2023.

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [UPRA]. Resolución 161 de 2024.

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20000161%20de%202024.pdf>



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 377 de 2024.

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

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 352 de 2024.

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

Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-273-16.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-189-19.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20014596>

Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2005.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67635>

Corte Constitucional. Expediente D-0016118 (demanda contra el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, en curso). <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Consejo de Estado, Sección Primera. Radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00 (nulidad Resolución 507 de 2023 - ZPPA Sabana Centro).

Consejo de Estado, Sección Primera. Radicado 11001-03-24-000-2025-00103-0 (nulidad simple ICP contra Resolución 161 de 2024).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Radicado 25000-23-41-000-2025-00800-00 (medio de control de cumplimiento FEDe. Colombia c. DNP, IGAC y Minvivienda).



Instituto de Ciencia Política, ProBogotá Región y Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia). Reformas sobre el ordenamiento territorial y usos del suelo: impactos en la autonomía territorial y el Estado de derecho (septiembre de 2025). <https://www.icpcolombia.org/> / <https://www.fedecolombia.org/> / <https://www.probogota.org>

Instituto de Ciencia Política. Boletín de Seguimiento a la Economía (mayo de 2025). <https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2025/05/Boletin-N2.-Seguimiento-a-la-Economia-Colombiana-2025.pdf>

Asociación Colombiana de Minería. Aportes del sector minero (diciembre de 2023). <https://acmineria.com.co/blog/2023/12/13/comunicado-dic2023-aportes-sector/>

Asociación Colombiana de Minería. Minería en cifras – 2024 (septiembre de 2024). <https://acmineria.com.co/blog/2024/09/06/mineria-cifras/>

Asociación Colombiana de Minería. ABC: APPAS. <https://acmineria.com.co/blog/appas/>

Sociedad de Agricultores de Colombia. Las APPA a debate en la Corte Constitucional. <https://sac.org.co/las-appa-a-debate-en-la-corte-constitucional/>