



Comisión Primera Constitucional Permanente

C.P.C.P. 3.1 – 0215 - 2026

Bogotá, D.C., 14 de Septiembre de 2026

Doctor

DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES

Honorable Representante

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor:

En su calidad de Ponente para Primer Debate del **Proyecto de Ley No. 075 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”, me permito remitir a usted para su conocimiento y fines pertinentes, copia de las Observaciones presentadas por el Director de Relaciones Políticas de la Secretaría de Gobierno, al proyecto en mención.

Cordial saludo,



AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera Constitucional

Anexo: Lo enunciado
Esther A.

Bogotá, D.C., septiembre de 2026

Secretaría:

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

comision.primer@camara.gov.coCarrera 7 No. 8 – 68, oficina 238B, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.**Datos Notificación**

Nombres/ Apellidos: _____

No Identificación: _____

Fecha y Hora: _____

Nota: Los datos de este apartado solo serán diligenciados por la persona quien recibe este documento al momento de la notificación.

Asunto: Observaciones del Proyecto de Ley No. 075 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”*

Respetada Doctora Amparo,

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal realizado al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, me permito informarle que la Secretaría Jurídica Distrital (anexo radicado No. 120264213059792_00001) y la Secretaría Distrital de Planeación (anexo radicado No. 2-2026-47509) realizó observaciones sobre dicha iniciativa para consideración de esa célula legislativa durante su trámite.

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que, en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley, se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co.

Cordialmente,

**CARLOS ALBERTO APARICIO**

Director de Relaciones Políticas

carlos.aparicio@gobiernobogota.gov.co

Anexo: Dos (veintitrés folios)

Proyectó/ Revisó: Lizeth Adriana Zúñiga Barreto – Contratista DRP

Aprobó: Evita del Pilar Ospina Marín 



SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN		Folios: 18
Anexos: No		
No. Radicación:	2-2026-47509	No. Radicado Inicial: XXXXXXXXXX
No. Proceso:	2719934	Fecha: 2026-08-24 14:10
Tercero: SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO - EQUIPO CONGRESO		
Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica		
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec:		

Bogotá, D. C., 24 de agosto de 2026

Doctor

CARLOS ALBERTO APARICIO

Director de Relaciones Políticas

Secretaría Distrital de Gobierno

radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co

equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co

Bogotá D.C.

Radicado: SDP n.º 1-2026-44583. Oficio - SDG Radicado n.º 20261700440741*

Asunto: observaciones Proyecto de Ley n.º 075 de 2026

Respetado doctor Bello:

La Secretaría Distrital de Planeación recibió para estudio el Proyecto de Ley n.º 075 de 2026 de la Cámara de Representantes, *"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."* presentado por el Representante a la Cámara Daniel Felipe Briceño Montes del partido Centro Democrático.

Conforme lo anterior, esta Secretaría realiza análisis del proyecto de acuerdo objeto de la consulta, en concordancia con las disposiciones del Decreto Distrital 642 de 2025, Único del Sector Gobierno, en los siguientes términos:

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE OBSERVACIONES PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO

FECHA DE ELABORACIÓN: _____

SECTOR QUE CONCEPTÚA: _____ Planeación Distrital

PROYECTO DE LEY X PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ☐

NÚMERO DEL PROYECTO:

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7º de la Ley 527 de 1999.*



SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 18
Anexos: No
No. Radicación: 2-2026-47509 No. Radicado Inicial:
XXXXXXXXXX
No. Proceso: 2719934 Fecha: 2026-08-24 14:10
Tercero: SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO - EQUIPO
CONGRESO
Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec:

EN SENADO: N/A AÑO: N/A
EN CÁMARA: 075 AÑO: 2026

ORIGEN DEL PROYECTO Legislativo FECHA DE RADICACIÓN 30 de julio de 207
COMISIÓN: N/A

ESTADO DEL PROYECTO: radicación

TÍTULO DEL PROYECTO

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."

AUTOR (ES) Y PONENTE (S)

DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara Partido Centro Democrático

OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos y el articulado puesto a comentarios, la iniciativa 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 101, 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.

ANÁLISIS JURÍDICO, FINANCIERO Y/O TÉCNICO

1. Análisis jurídico

El Proyecto de Ley 075 de 2026 Cámara propone restablecer la autonomía de las entidades territoriales en materia de reglamentación de los usos del suelo rural mediante la eliminación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) como determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía, la modificación integral del artículo 10 de la

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*

Ley 388 de 1997 y el establecimiento de disposiciones transitorias relativas a las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a su entrada en vigencia.

El asunto jurídico central consiste en determinar si la incorporación de las APPA y ZPPA como determinantes de ordenamiento territorial constituye una limitación desproporcionada de la autonomía territorial o, por el contrario, representa una manifestación legítima de las competencias del legislador para definir condiciones de interés nacional que deben ser observadas en los procesos de ordenamiento territorial.

Al respecto, debe señalarse que el ordenamiento territorial se enmarca en un modelo constitucional de distribución de competencias en el que convergen facultades nacionales y territoriales. El artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política atribuye a los concejos municipales y distritales la competencia para reglamentar los usos del suelo, dicha atribución no tiene carácter absoluto, toda vez que debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, así como en armonía con otros intereses constitucionalmente protegidos cuyo gestor corresponde a autoridades del orden nacional y supramunicipal. En este contexto, la autonomía territorial debe interpretarse de manera sistemática con los principios de unidad del Estado, coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en la Constitución Política. En consecuencia, la existencia de determinantes de superior jerarquía no resulta incompatible con la autonomía de las entidades territoriales, en la medida en que estos constituyen instrumentos que permiten integrar en los procesos de ordenamiento territorial intereses públicos de alcance nacional o regional.

1.1. Sobre la modificación integral del artículo 10 de la Ley 388 de 1997

El principal cuestionamiento jurídico se concentra en el artículo 2 del proyecto de ley. Aunque la problemática identificada en la exposición de motivos se refiere especialmente a las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y a las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), la iniciativa no se limita a modificar el tratamiento normativo de estas figuras, sino que propone sustituir integralmente el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, redefiniendo la estructura general del régimen de determinantes de ordenamiento territorial.

La modificación de una disposición que constituye uno de los ejes estructurales del sistema de ordenamiento territorial exige una justificación suficiente respecto de cada una de las categorías de determinantes que se pretenden eliminar, modificar o reconfigurar. No resulta jurídicamente suficiente fundamentar una reforma integral en cuestionamientos dirigidos únicamente a una de las determinantes actualmente previstas por el legislador.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*

Anexos: No

No. Radicación: 2-2026-47509

No. Radicado Inicial:

XXXXXXXXXX

No. Proceso: 2719934 Fecha: 2026-08-24 14:10

Tercero: SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO - EQUIPO CONGRESO

Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica

Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec:

Debe tenerse en cuenta que las determinantes de ordenamiento territorial cumplen la función de incorporar en los instrumentos de planificación territorial intereses públicos y competencias cuya protección trasciende el ámbito estrictamente local. A través de este mecanismo se garantiza la articulación entre decisiones territoriales y materias de interés nacional o regional, tales como la protección ambiental, la gestión del riesgo, la infraestructura estratégica y otros asuntos cuya regulación requiere coordinación entre distintos niveles de gobierno.

En consecuencia, cualquier modificación al artículo 10 de la Ley 388 de 1997 debe analizarse a partir de la preservación de la coherencia y funcionalidad del sistema general de ordenamiento territorial, evitando que la solución de una controversia puntual genere efectos no previstos sobre otras determinantes o produzca vacíos regulatorios que afecten la armonización de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Por ello, si el propósito del proyecto consiste en revisar el alcance jurídico de las APPA y las ZPPA, resultaría más consistente con los principios de necesidad y proporcionalidad realizar ajustes específicos sobre dichas figuras o establecer mecanismos de coordinación que intensifiquen la garantía de un adecuado equilibrio entre la autonomía territorial y la protección de intereses de alcance nacional, en lugar de sustituir integralmente el régimen de determinantes previsto en la legislación vigente.

El proyecto de ley suprime la determinante actualmente en las de nivel 6: *Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Sin que la exposición de motivos contenga elementos que den lugar a esa supresión.

En el mismo sentido el párrafo 1 del artículo 10 sufre modificación, al eliminar para el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el deber de considerar el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes en expedir las determinantes, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, suprime la definición de los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

Situación que impacta los procesos de adopción y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, al momento de incorporar las respectivas determinantes y la debida articulación

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

de las entidades que expidan determinantes deben aplicar mecanismos de coordinación con el fin de que no sean capas aisladas, en la lógica de los niveles de las determinantes.

1.2. Autonomía territorial y determinantes de superior jerarquía

La iniciativa legislativa parece sustentarse en la premisa de que las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) habrían restringido de manera excesiva la competencia de los municipios y distritos para reglamentar los usos del suelo rural. No obstante, desde la perspectiva jurídica y urbanística resulta necesario distinguir entre la facultad de reglamentar directamente los usos del suelo y la potestad de establecer determinantes de ordenamiento territorial.

La reglamentación de los usos del suelo constituye una competencia atribuida por el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política a los concejos municipales y distritales y se materializa a través de los instrumentos de ordenamiento territorial. Por su parte, las determinantes corresponden a decisiones o condicionamientos de carácter superior que el legislador ha previsto para asegurar la incorporación de intereses nacionales o supramunicipales en los procesos de planificación territorial.

En consecuencia, la sola existencia de una determinante no supone, por sí misma, una vulneración de la autonomía territorial. El análisis jurídico debe establecer si la determinante permite a las entidades territoriales conservar un margen efectivo de configuración y decisión dentro de sus instrumentos de ordenamiento o si, por el contrario, define de manera exhaustiva los usos y aprovechamientos del suelo, sustituyendo materialmente el ejercicio de las competencias asignadas a los concejos municipales y distritales.

1.3. Protección del suelo rural y producción de alimentos

Del análisis jurídico se evidencia que la definición concreta de los usos del suelo corresponde constitucional y legalmente a los municipios y distritos. Sin embargo, por tanto, puede constituir una opción legislativa orientada a preservar un mayor ámbito de decisión territorial, sin que ello implique desconocer los intereses constitucionales asociados con la protección del suelo rural y la producción de alimentos.

En efecto, la protección de los suelos con vocación agropecuaria no depende exclusivamente de la existencia de las APPA o las ZPPA. La Ley 388 de 1997 incorpora esta finalidad dentro de la estructura del ordenamiento territorial. Su artículo 14 dispone que el componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial debe establecer las

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera, mientras que el artículo 33 reconoce como suelo rural, entre otros, aquel destinado a usos agrícolas, ganaderos y forestales.

En este contexto, las características agrológicas, la capacidad de uso, la vocación y la aptitud productiva de los suelos constituyen elementos técnicos relevantes que deben ser considerados por las entidades territoriales al adoptar decisiones sobre clasificación, ocupación y usos del suelo rural. Su consideración adecuada responde al deber estatal de protección y mantenimiento de la producción de alimentos y del suelo destinado a esta finalidad, en los términos del artículo 65 de la Constitución Política que frente a este punto establece.

"(...) 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."

Por ello, la eventual eliminación de las APPA y ZPPA como determinantes no debería interpretarse como la desaparición de la protección del suelo agropecuario dentro del ordenamiento territorial.

En consecuencia, resulta más acorde con la autonomía territorial que la legislación garantice que, en la formulación y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, se preserve la competencia territorial para reglamentar los usos del suelo, sin desconocer que dicha competencia debe ejercerse dentro de los fines y contenidos establecidos por la Ley 388 de 1997 y de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de la producción de alimentos. El objetivo no sería, entonces, imponer desde el nivel nacional una determinada asignación de usos, sino asegurar que la aptitud productiva y la función agroalimentaria del suelo formen parte de la motivación y del soporte técnico de las decisiones territoriales.

1.4. Protección de los determinantes ambientales, de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas.

La necesidad del artículo 3 sugiere robustecer la exposición de motivos con un diagnóstico sobre los efectos concretos que tendría la eliminación de las APPA y ZPPA como determinantes de ordenamiento territorial. En particular, establecer cuántos municipios y distritos han incorporado estas determinantes en sus Planes de Ordenamiento Territorial.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

mediante qué instrumentos se produjo dicha incorporación, cuál fue su alcance normativo y cartográfico y qué disposiciones territoriales se sustentaron directamente en ellas, situación que debería reflejarse en la exposición de motivos, haciendo la claridad que para el Distrito Capital, no se expidieron actos administrativos relacionados con estas categorías.

Este diagnóstico está relacionado frente al párrafo propuesto, que ordena a los municipios y distritos ajustar sus Planes de Ordenamiento Territorial en la siguiente revisión ordinaria o extraordinaria. Deberá establecerse en cada caso si tales disposiciones conservan fundamento en las competencias municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo, en los contenidos del componente rural previstos en la Ley 388 de 1997, en determinantes ambientales o en otras disposiciones aplicables.

Adicionalmente, debe precisarse el alcance de la protección prevista para los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas. Estas últimas suponen que, bajo la normatividad vigente al momento de su configuración, se hayan cumplido los presupuestos jurídicos y fácticos necesarios para producir definitivamente una consecuencia jurídica individualizada. Por tanto, no toda expectativa, trámite en curso, disposición del POT o acto administrativo previamente expedido constituye por sí mismo una situación jurídica consolidada.

Esta distinción resulta particularmente relevante respecto de las licencias urbanísticas. Su expedición genera efectos jurídicos durante el término y bajo las condiciones previstas en el ordenamiento, pero no comporta la petrificación indefinida de las normas de uso y aprovechamiento del suelo ni impide su modificación posterior por los instrumentos de ordenamiento territorial. En consecuencia, la norma debería diferenciar entre las actuaciones efectivamente ejecutadas y consolidadas al amparo de una licencia y aquellas facultades que, por vencimiento del título habilitante o falta de ejecución, no alcanzaron dicho grado de consolidación.

En este sentido, la protección de las situaciones jurídicas consolidadas debe operar como una garantía de seguridad jurídica y de irretroactividad frente a situaciones perfeccionadas bajo el régimen anterior, pero no como una cláusula de petrificación del ordenamiento territorial ni como fundamento para mantener indefinidamente condiciones normativas, usos o aprovechamientos derivados de las APPA o ZPPA.

Por lo anterior, antes de establecer una obligación general de ajuste de los POT, la exposición de motivos debería identificar la incidencia efectiva del régimen que se pretende modificar y justificar el correspondiente régimen de transición, diferenciando entre determinantes incorporadas a los Planes de Ordenamiento Territorial, actuaciones

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

administrativas en curso y situaciones jurídicas efectivamente consolidadas. De lo contrario, el artículo podría generar incertidumbre respecto del universo de municipios afectados, del contenido que debe ser objeto de ajuste y del tratamiento de las actuaciones adelantadas bajo el régimen que se pretende modificar.

1.5. Fuerza ejecutoria de los actos administrativos

La exposición de motivos invoca el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para sustentar que las resoluciones mediante las cuales se declararon APPA y ZPPA perderían fuerza ejecutoria como consecuencia de la derogatoria del régimen legal que les sirve de fundamento.

Sobre este aspecto, debe precisarse que la pérdida de fuerza ejecutoria, la nulidad y la pérdida de vigencia corresponden a fenómenos jurídicos distintos. Conforme al artículo 91 del CPACA, la desaparición sobreviniente de los fundamentos de hecho o de derecho de un acto administrativo puede producir su pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento, lo que afecta su obligatoriedad y posibilidad de ejecución hacia el futuro, pero no determina por sí mismo su nulidad ni desconoce los efectos jurídicos producidos durante el período en que estuvo amparado por la presunción de legalidad.

En consecuencia, la derogatoria de las disposiciones legales que fundamentan las APPA y ZPPA puede constituir un supuesto de decaimiento respecto de los actos administrativos expedidos directamente con fundamento en ellas, siempre que la norma implique efectivamente la desaparición del presupuesto jurídico indispensable para que dichos actos continúen produciendo efectos. Esta consecuencia debe analizarse respecto del contenido y fundamento normativo de los respectivos actos y no únicamente a partir de su denominación como APPA o ZPPA.

Adicionalmente, el decaimiento opera respecto de la eficacia futura del acto y no tiene, por sí mismo, efectos retroactivos sobre las consecuencias jurídicas producidas durante su vigencia. Por tanto, la reforma debe diferenciar entre: 1. la posibilidad de continuar ejecutando o aplicando las resoluciones que declararon APPA o ZPPA; 2. los efectos jurídicos producidos por dichos actos antes de la entrada en vigencia de la nueva ley; y 3. las decisiones incorporadas en los instrumentos de ordenamiento territorial o las situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia del régimen anterior.

1.6. Conclusiones análisis jurídico

- La competencia de los municipios y distritos para reglamentar los usos del suelo no excluye la intervención del legislador en la definición de determinantes de ordenamiento

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8, 13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

territorial. La autonomía territorial debe ejercerse dentro del marco constitucional y legal y en armonía con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En consecuencia, la existencia de determinantes de superior jerarquía no configura, por sí misma, una vulneración de la autonomía territorial; su constitucionalidad depende de que su alcance no sustituya materialmente la competencia territorial para reglamentar los usos del suelo.

- La problemática identificada respecto de las APPA y ZPPA no constituye fundamento suficiente, por sí sola, para modificar integralmente el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Una reforma de esta naturaleza requiere justificación específica respecto de las demás determinantes, reglas de coordinación y disposiciones que serían modificadas o suprimidas, particularmente cuando el proyecto afecta categorías distintas de aquellas que originan la iniciativa legislativa.
- La eliminación de las APPA y ZPPA como determinantes constituye una opción de configuración legislativa que no implica, por sí misma, la desaparición de la protección jurídica de la producción de alimentos ni de las zonas rurales productivas. El artículo 65 de la Constitución establece la especial protección estatal de la producción y acceso a alimentos, mientras que los artículos 14 y 33 de la Ley 388 de 1997 mantienen contenidos propios del ordenamiento rural relacionados con las zonas de producción agropecuaria y la destinación agrícola, ganadera y forestal del suelo rural.
- La supresión de las APPA y ZPPA no exige necesariamente su sustitución por una nueva determinante de contenido equivalente. Sin perjuicio de la autonomía territorial, el régimen legal debe permitir que la capacidad agrológica, la vocación productiva y la función agroalimentaria del suelo sean consideradas dentro de la formulación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, como elementos relevantes para la motivación y soporte técnico de las decisiones sobre el suelo rural.
- El régimen de transición previsto en el artículo 3 del proyecto puede fortalecerse con un diagnóstico previo sobre la aplicación efectiva de las APPA y ZPPA. Para determinar el alcance de la obligación de ajustar los POT resulta necesario identificar los municipios y distritos que incorporaron estas determinantes, los instrumentos mediante los cuales lo hicieron, su alcance normativo y cartográfico y las disposiciones territoriales adoptadas con fundamento en ellas.
- La derogatoria del régimen de APPA y ZPPA no determina automáticamente la pérdida de vigencia de las disposiciones incorporadas en los POT que hubieran sido adoptadas con ocasión de aquella. Una vez incorporadas al instrumento de ordenamiento territorial, debe establecerse si dichas disposiciones conservan fundamento jurídico propio en las

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

competencias constitucionales y legales del municipio o distrito, en los contenidos del componente rural previstos en la Ley 388 de 1997, en determinantes ambientales o en otras normas aplicables.

2. Análisis técnico

Por la naturaleza de las disposiciones del proyecto se solicitó el pronunciamiento de la Subsecretaría de Planeación Territorial, la cual mediante radicado 3-2026-28002 se pronunció en los siguientes términos:

"En relación con las modificaciones implementadas a través del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022 – 2026, al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, es importante resaltar las siguientes consideraciones:

- 1. La identificación de niveles de prevalencia, si bien buscó establecer prioridades en la protección, desconoce que cada caso es diferente y que pueden presentarse situaciones en que ante el conflicto que se presente entre diferentes tipos de determinantes, sea necesario realizar un ejercicio de ponderación entre los intereses y/o derechos involucrados que arroje como resultado una prevalencia diferente. Es por tal motivo que esa nivelación debe ser precisada en el sentido de considerar posibilidades en las que sea necesario realizar este ejercicio y que posibilite la efectiva protección de los valores que se predicen con superioridad frente al ordenamiento territorial.*
- 2. La adición de una nueva determinante, correspondiente las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de las cuales el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 define que hacen parte de estas áreas las denominadas Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), la cual paso a generar limitaciones en el uso del suelo, cuya definición esta directamente asignada por la Constitución Política a las entidades territoriales del orden municipal y distrital, superando la autonomía que les corresponde a aquellas en esta materia.*
- 3. Incluyó en su párrafo segundo una aplicación que desconoce los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas; predica su cumplimiento con carácter obligatorio sin reconocer gradualidades o transitoriedad en su aplicación; y no solo señala que se debe incorporar en la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial, sino también en la implementación de los mismos, abriendo la puerta a confusiones en los casos en que no se han armonizado formalmente tales instrumentos.*

En atención a lo anterior, y teniendo bajo estudio el proyecto de Ley, se evidencia que el mismo responde en gran medida a los problemas suscitados con dicho precepto, principalmente en lo que respecta a las APPA (punto 2), sobre las cuales de manera complementaria a la motivación del proyecto de Ley, es relevante señalar que incluso el desarrollo de la figura ha presentado actuaciones que expresan una grave vulneración a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, teniendo en cuenta que los actos administrativos expedidos sobre la misma carecen de procedimiento y contenido reglados.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

En lo que corresponde al asunto mencionado en el punto 3, se evidencia que el proyecto de Ley reconoce su protección en el texto del artículo 3 del mismo, "Artículo 3°. Protección de los determinantes ambientales, de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas", respecto de los efectos mismos del proyecto de Ley, no obstante, se considera relevante incorporar directamente una modificación al párrafo segundo del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 (artículo 2 del proyecto de Ley), toda vez que como se explicó, en los términos en que se encuentra escrito, la aplicación de las determinantes de superior jerarquía pasa por alto los principios mencionados.

Por otra parte, resulta pertinente la adición de un párrafo al referido artículo 2 del proyecto de Ley, que posibilite la realización de ejercicios de ponderación entre intereses y/o derechos involucrados ante conflicto entre determinantes de superior jerarquía que permita dar respuesta correcta en situaciones especiales.

Es importante señalar que aunque el objeto del proyecto de Ley se circunscribe en la eliminación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), y la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, se hacen cambios y derogatorias a las determinantes de Nivel 1 y 4, se elimina el numeral e del numeral 1 del artículo 10 de la ley 388 de 1997, que fue adicionado por el artículo 6 del Decreto Nacional 1277 de 2023, y no aclara que implica para normas reglamentarias como el Decreto Nacional 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 número 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 párrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023", con lo cual las observaciones al articulado que se presentan a continuación dejan en evidencia estas situaciones.

Por último, de la revisión efectuada se encuentra que el proyecto de Ley propone eliminar el Nivel 6. referente a "Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo." Sobre el particular, es importante señalar que dicho nivel en realidad esta incorporando lo dispuesto en el artículo 264 de la Ley 1955 de 2019, por lo cual se sugiere conservar su relación en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Conforme con lo expuesto, a continuación, se expresan las sugerencias y recomendaciones frente al articulado específico del proyecto de Ley."

Puede señalarse entonces que, el pronunciamiento de la Subsecretaría de Planeación Territorial coincide con el análisis jurídico en cuanto advierte que, aunque el proyecto tiene como propósito principal eliminar las APPA y ZPPA, la modificación propuesta al artículo 10 de la Ley 388 de 1997 produce efectos sobre otras determinantes y reglas del sistema de ordenamiento territorial que exceden dicha finalidad. En particular, la supresión de categorías como los Proyectos Turísticos Especiales y la modificación de los mecanismos de coordinación para la expedición e incorporación de determinantes requieren una

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

justificación específica, pues la problemática identificada respecto de las APPA y ZPPA no constituye, por sí sola, fundamento suficiente para reconfigurar integralmente el régimen de determinantes de superior jerarquía.

Asimismo, frente a la autonomía territorial y la protección de situaciones jurídicas consolidadas, se considera que las observaciones de la Subsecretaría de Planeación Territorial deben entenderse dentro del modelo constitucional de distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial. La competencia de los municipios y distritos para reglamentar los usos del suelo no excluye la posibilidad de que el legislador establezca determinantes destinadas a proteger intereses nacionales o supramunicipales, siempre que estas no sustituyan materialmente el margen de decisión territorial. De igual manera, resulta pertinente precisar el régimen de transición, diferenciando los derechos adquiridos y situaciones jurídicas efectivamente consolidadas de las meras expectativas, actuaciones en curso o disposiciones cuya permanencia deberá determinarse conforme al fundamento jurídico que conserven después de la reforma.

En conclusión, el pronunciamiento de la Subsecretaría de Planeación Territorial refuerza la necesidad de ajustar el proyecto para que exista correspondencia entre su objeto, su justificación y las modificaciones normativas propuestas. En tal sentido, resulta jurídicamente recomendable concentrar la reforma en las APPA y ZPPA, establecer reglas claras sobre sus efectos y el régimen de transición, y conservar aquellas determinantes, mecanismos de coordinación y disposiciones del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 cuya modificación o eliminación no se encuentre directamente sustentada en la problemática que da origen a la iniciativa legislativa.

Como complemento, las disposiciones planteadas en el proyecto de ley, por su naturaleza y alcance, **no generan un impacto presupuestal directo para el Distrito Capital**, en la medida en que no crean nuevas competencias, obligaciones de gasto, programas, proyectos o acciones adicionales a cargo de la Administración Distrital para la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial. En consecuencia, las modificaciones propuestas tienen un alcance esencialmente normativo sobre el régimen de determinantes de ordenamiento territorial, sin que de su contenido se derive, en principio, la necesidad de apropiar recursos adicionales a los previstos para el desarrollo de las competencias ordinarias en materia de planeación y ordenamiento territorial.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

MODIFICACIONES SUGERIDAS AL ARTICULADO (Si se realizan modificaciones, estas deben ir debidamente justificadas)

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Artículo	Artículo (sugerido con modificaciones)
<i>Art. 2. 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:</i> <i>"Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia.</i> (...) <i>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</i>	Se sugiere mantener la redacción original del literal a del numeral 1, esto debido a que reglamenta situaciones que su origen se deriva del artículo 10 original de la Ley 388 de 1997 que definía que se debía reglamentar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio. <i>"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, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales"</i>
<i>Art. 2. 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:</i> <i>"Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia.</i> (...) <i>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.</i>	Se sugiere mantener la redacción original del literal c del numeral 1, esto debido a que aclara la competencia de las autoridades ambientales con respecto a la regulación de áreas protegidas, lo cual, aunque ya está reglamentado en el Decreto Nacional 1076 de 2015, permitía armonizar y actualizar la Ley 388 de 1997 a las normas actuales. <i>"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; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción"</i>

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

	de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica."
<i>Art. 2. 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:</i> <i>"Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia.</i> <i>(...)</i> <i>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.</i>	Se sugiere dejar la redacción original del literal d del numeral 1, esto debido a que se armonizaba con las normas nacionales con respecto a Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres <i>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, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.</i>
<i>Art. 2. 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:</i> <i>"Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia.</i> <i>(...)</i>	Se sugiere mantener el literal e del numeral 1, esto debido a que corresponde a una adición del Decreto Nacional 1277 de 2023 que no es objeto de reglamentación del proyecto de Ley <i>e) El Análisis Situacional y la Evaluación Ambiental Estratégica del departamento de La Guajira, que realizará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las demás entidades del orden nacional y territorial competentes, instrumentos que serán vinculantes y configurarán determinante ambiental para</i>

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

	la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.
Art. 2. 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. (...)"	Se sugiere conservar el nivel 6 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en la propuesta de modificación del mismo a través del artículo 2 del proyecto de Ley, pasando ahora a denominarse como nivel 5, así: "5. Nivel 5. Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo."
Art. 2. 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. (...)"	Se sugiere dejar la redacción del numeral 4 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 con el ajuste a numeral 3 por la eliminación de los determinantes de nivel 2, esto con el fin de mantener la protección a redes de internet que se eliminan con la redacción propuesta en el proyecto de Ley:
"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."	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; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos.
Art. 2. 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."	Se sugiere el siguiente ajuste al Parágrafo segundo del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 del proyecto de Ley bajo estudio: "Parágrafo segundo. La aplicación de las

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

(...) <i>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."</i>	<u><i>determinantes de superior jerarquía se llevará a cabo bajo parámetros de gradualidad y/o de transitoriedad lo cual se establecerá en el acto respectivo que las adopte, en respeto de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, garantizando los principios de legalidad y seguridad jurídica del Estado Social de Derecho.</i></u> <i>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, teniendo en consideración lo previsto en el primer inciso de este parágrafo. 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."</i>
<i>Art. 2. 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:</i> <i>"Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia.</i> <i>(...)</i>	Se sugiere la adición de un Parágrafo tercero, en los siguientes términos, al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, propuesto a modificar en el artículo 2 del proyecto de Ley: <i>"Parágrafo tercero. El orden del prevalencia establecido en el presente artículo se entenderá como indicativo en casos en que el conflicto entre determinantes de superior jerarquía exija realizar un ejercicio de ponderación entre los intereses y/o derechos involucrados y que pueden ser afectados, que arroje como resultado una prevalencia diferente."</i>

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

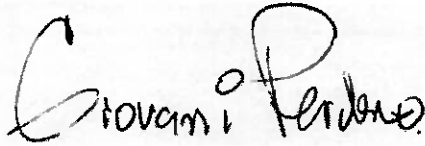
PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Las presentes observaciones se emiten de acuerdo con la delegación otorgada en el artículo 17 de la Resolución 1790 de 2024, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

Cordial saludo,



Giovanni Perdomo Sanabria
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Copia: Ana María Cadena– Secretaria Distrital de Hacienda radicación_virtual@shd.gov.co

Aprobó:	Natalia Silva Mora Subsecretaría de Planeación Territorial
Proyectó:	Edward Alfonso Buitago Torres – Subdirector de Planeamiento Rural Sostenible. Susana Mowerman Ocampo – Abogada contratista de la Subsecretaría de Planeación Territorial
Proyectó y consolidó:	Andrés Gutiérrez Prieto, p.e. Dirección de Análisis y conceptos Jurídicos

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Calle 21 N°69B-80

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Secretaría Jurídica Distrital

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 075 AÑO: 2026

ESTADO DEL PROYECTO: elaboración y discusión de la ponencia

TÍTULO DEL PROYECTO

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".

AUTOR (ES)

Autor: Representante a la Cámara Daniel Felipe Briceño Montes (Partido Centro Democrático). Ponente(s): no consta en el documento aportado.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

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, mediante la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) y la modificación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA (ANÁLISIS DEL SECTOR COORDINADOR)

Corresponde al Sector Coordinador

ANÁLISIS JURÍDICO

ES COMPETENTE

SI X NO

El proyecto se basa en los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución, y en el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011. La exposición de motivos explica que, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 le dio al Ministerio de Agricultura y a la UPRA el poder de declarar esas áreas de protección sin que los concejos municipales tuvieran voz en la decisión.

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

El proyecto es de iniciativa parlamentaria de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política; la materia no está reservada al Gobierno Nacional.

En lo que refiere al trámite del proyecto, la Constitución exige ley orgánica, y no ordinaria, solo para dos cosas: repartir competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 151, y expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con el artículo 288. El presente proyecto no hace ninguna de las dos cosas. En cambio, modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, una norma que regula el orden de los determinantes de ordenamiento territorial y que, desde 1997, siempre ha sido ley ordinaria. Si la norma que se modifica nunca necesitó ley orgánica, tampoco la necesita la ley que la modifica, por el principio de que una norma se cambia con el mismo tipo de ley con la que se creó.

El núcleo material del proyecto enfrenta dos mandatos constitucionales legítimos, la competencia de los concejos para reglamentar usos del suelo y el mandato de especial protección a la producción de alimentos, reforzado por el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional. La eliminación de las APPA/ZPPA como determinantes vinculantes impuestos unilateralmente tiene respaldo razonable en la exigencia de concertación fijada por la Sentencia C-035 de 2016.

Ahora bien, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que este proyecto deroga, aun cuando no lo dice expresamente su articulado sino su título y su exposición de motivos, está siendo demandado ante la Corte Constitucional en el expediente D-16118, según consta en el Auto 1411 de 2025; por lo que se debe valorar la posibilidad que, el Congreso y la Corte terminen resolviendo el mismo tema al mismo tiempo. Esto, en todo caso, no impide que, el Congreso, en el marco de su función legislativa, pueda ir avanzando en el respectivo trámite.

En lo que refiere Bogotá, de conformidad con la propia exposición de motivos del Proyecto de Ley 075 de 2026, que trae el listado completo de las áreas de protección declaradas hasta la fecha con su número de resolución, hoy no existe ninguna dentro del territorio de Bogotá. Por lo que, en principio, eliminar esta figura no le quita a la ciudad ninguna protección que tenga en este momento; nótese que el artículo 3° del mismo proyecto establece expresamente que la 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.

Asimismo, de acuerdo con la misma exposición de motivos, existen dos procesos de este tipo en municipios cercanos a Bogotá: Sopó, de acuerdo con la Resolución 266 de 2025 del Ministerio de Agricultura, y varios municipios de la Sabana Centro de Cundinamarca, de conformidad con la Resolución 507 de 2023 del mencionado Ministerio. Dichos municipios hacen parte de la zona que le provee alimentos a Bogotá, lo cual resulta relevante para la seguridad alimentaria de la ciudad.

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

En el plano institucional, la aprobación del proyecto de ley significaría para Bogotá un blindaje directo a su autonomía territorial y al Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto Distrital 555 de 2021, frente a intervenciones unilaterales del Gobierno Nacional. Al eliminar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinantes de superior jerarquía impuestas por el Ministerio de Agricultura, el Distrito Capital y los concejos de los municipios colindantes de la Sabana ejercerían sin subordinación a un determinante central la competencia que ya les asigna el artículo 313.7 de la Constitución.

En la dimensión económica y de abastecimiento, el principal contrapeso de este reordenamiento recae en la seguridad alimentaria; al eliminar la protección fijada desde el nivel central sobre los suelos agrícolas de la Sabana, la preservación de las áreas fértiles que abastecen a Bogotá ya no dependerá de un decreto nacional, sino de la capacidad de negociación y voluntad política de los concejos municipales para proteger su vocación agropecuaria.

El proyecto simplifica a cuatro niveles la jerarquía de determinantes que el Concejo de Bogotá debe observar en su POT, lo que en términos netos favorece la autonomía de planeación distrital.

En síntesis, el proyecto encuentra respaldo en que los concejos son quienes deben decidir sobre el uso del suelo, y, en lo que refiere al trámite, en que una ley puede modificar otra ley del mismo tipo. Por otra parte, el proyecto no toca el medio ambiente ni los derechos ya adquiridos, y no genera gasto público. En cuanto a los riesgos, es preciso indicar que el proyecto no tiene en consideración la protección constitucional a la producción de alimentos, pues no establece un mecanismo alternativo para proteger las tierras ya establecidas.

Ahora bien, el título del proyecto anuncia que la ley deroga expresamente el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, pero el artículo 5°, que es el que regula la vigencia, no lo menciona por su número, sino que solo dice que "*deroga las disposiciones que le sean contrarias*"; esto deja una discrepancia entre lo que el título indica y lo que el articulado realmente hace, aunque en la práctica el artículo 2° del proyecto ya reemplaza por completo la norma afectada; por lo que se recomienda ajustar el artículo 5° para que mencione expresamente la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

CONCLUSIÓN:

En conclusión, el Proyecto de Ley 075 de 2026 presenta una finalidad jurídicamente atendible al buscar fortalecer la autonomía de las entidades territoriales en la reglamentación de los usos del suelo rural y modificar el régimen de determinantes de ordenamiento territorial. De acuerdo con el análisis realizado, la iniciativa resulta compatible, en principio, con las competencias constitucionales de los concejos municipales y distritales y no afecta la vigencia de los determinantes ambientales de Nivel

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

1, las competencias de las autoridades del SINA ni los derechos y situaciones jurídicas consolidadas.

No obstante, se advierte como principal aspecto de atención la eliminación de las APPA y ZPPA como determinantes de superior jerarquía, toda vez que el proyecto no establece un mecanismo alternativo específico para garantizar la protección de los suelos destinados a la producción de alimentos. Esta circunstancia adquiere especial relevancia para Bogotá y su región circundante, teniendo en cuenta la importancia de los municipios de la Sabana de Cundinamarca en el abastecimiento alimentario de la ciudad.

En consecuencia, se considera jurídicamente viable continuar con el trámite de la iniciativa, sin perjuicio de recomendar el fortalecimiento de las medidas orientadas a garantizar la protección de los suelos de importancia para la producción de alimentos y la coordinación entre las entidades territoriales involucradas. Así mismo, resulta necesario corregir la inconsistencia identificada en el artículo 5°, de manera que la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 quede expresamente incorporada en el texto del proyecto, en concordancia con lo anunciado en su título.

Por lo anterior, desde el ámbito de competencia de la Secretaría Jurídica Distrital, se considera que el proyecto puede continuar su trámite legislativo, dejando a salvo las observaciones señaladas y sin que ello implique una manifestación de apoyo total o parcial a la iniciativa, en atención a que dicha valoración no corresponde a las funciones de esta Secretaría.

ANÁLISIS FINANCIERO

Debe tenerse en cuenta que respecto de los proyectos de ley, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en el evento de que estos ordenen gasto, deberán incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, siendo de competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo, durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, rendir el concepto en relación con lo dispuesto por la norma legal en cita.

Por otra parte, no es de competencia de la Secretaría Jurídica Distrital, realizar el análisis financiero de los gastos, por no corresponder al marco funcional y competencial de la entidad.

ANÁLISIS TÉCNICO

Corresponde a las entidades técnicamente responsables de la implementación y particularmente al sector coordinador.

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

El artículo 5° el título del proyecto dice que se deroga expresamente el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023; pero este artículo no lo menciona por su número. Por eso se sugiere corregirlo, como se explica en la tabla de modificaciones.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Sí ☐ No ☐

Respecto de este ítem, en la solicitud de comentarios se requiere que: "(...)las observaciones de su competencia deben incluir el análisis jurídico y presupuestal; es decir, si las iniciativas generan gastos adicionales, o si con los recursos apropiados en la presente vigencia se pueden ejecutar o no, (...)", por lo que es preciso indicar que de acuerdo con las funciones y competencias del sector Gestión Jurídica, este no debe disponer de recursos de su presupuesto para cumplir con los cometidos del proyecto de ley, y en ese sentido, es viable señalar que no le genera gastos, sin perjuicio de los que pudieran derivarse de la aplicación de la iniciativa, para las entidades y organismos competentes, en el evento de que la misma llegare a aprobarse y expedirse como ley de la república.

IMPACTO DEL PROYECTO

APOYA la iniciativa legislativa:

SI ☐ TOTAL ☐ PARCIAL ☐

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

No corresponde a la Secretaría Jurídica Distrital, por no estar dentro de sus funciones, expresar opiniones de apoyo total o parcial a los proyectos de ley, máxime teniendo en cuenta que corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno, coordinar las relaciones políticas de la Administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular, al tenor de lo previsto en el literal f) del artículo 15 del Acuerdo Distrital 637 de 2016, modificatorio del artículo 52 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.

Así mismo, no se adjuntan proposiciones, por ser estas de competencia en su autoría y presentación de los congresistas, y no de las autoridades distritales.

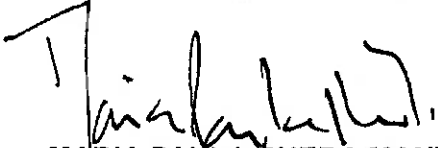
SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS SI ☐ NO ☒

Atentamente,

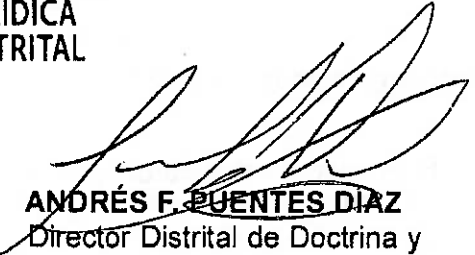
Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL



MARIA PAULA RUEDA MANTILLA
Subsecretaria Jurídica Distrital



ANDRÉS F. PUENTES DÍAZ
Director Distrital de Doctrina y
Asuntos Normativos

Proyectó: Diego Alejandro Solano Fernández-Profesional Especializado- DDDA 

Revisó: Duvan Sandoval Rodríguez- Profesional Especializado - Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos
Andrés Felipe Puentes Díaz – Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos.

Esther Pinilla Serrano – Profesional Especializado – Subsecretaría Jurídica Distrital. 
Aprobó: María Paula Rueda Mantilla – Subsecretaria Jurídica Distrital

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL