REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Referencia: Expediente D-16118.

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, "[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'".

Demandante: Sebastián Rangel Salazar

Magistrada sustanciadora:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veinticinco (2025).

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Sebastián Rangel Salazar presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 2º del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que fue modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, [p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'". El demandante considera que dicho numeral viola los artículos 1º, 158, 287, 288, 311, 313.7 de la Constitución Política y el artículo 29.4 de la Ley 1454 de 2011.

1.1. Texto de la norma demandada

LEY 2294 DE 2023
(mayo 19)
Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023
PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA
Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

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

“Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

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

1.2. La demanda[1]

2. El ciudadano Sebastián Rangel Salazar formuló dos cargos de inconstitucionalidad. El primero, por vulneración de la autonomía territorial; y el segundo, por violación del principio de unidad de materia. A continuación se desarrolla cada uno de los cargos.

1.2.1. Primer cargo: violación de la autonomía territorial

3. El demandante sostuvo que el numeral 2º del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, tal y como fue modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, es contrario a los artículos 1º, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución y al artículo 29.4 de la Ley 1454 de 2011. Para el accionante, la norma demandada limita de manera desproporcionada la autonomía de los municipios y distritos pues establece que será una entidad del nivel central quien determine cuáles serán las áreas dentro del nivel municipal que serán declaradas como de especial interés para proteger el derecho a la alimentación.

4. Antes de desarrollar el cargo, el actor explicó que, en virtud del artículo 1º de la Constitución, Colombia está organizada como una república unitaria y descentralizada en la que se reconoce autonomía a las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses y ejercer las competencias que les correspondan. El demandante explicó que si bien dicha autonomía no es absoluta, y puede ser limitada por el legislador, este no puede afectar su núcleo esencial. Por ello, los condicionamientos o límites a la autonomía territorial deben ser idóneos, necesarios y proporcionales al fin constitucional que buscan alcanzar[2]. De esta forma se garantiza un equilibrio entre el Estado unitario y la autonomía territorial en el que, si bien debe existir una unidad legislativa relacionada con el interés general nacional, no se puede desconocer el margen de gestión que tienen las entidades territoriales para desarrollar sus funciones[3].

[1] Expediente digital D-16118, Demanda Ciudadana.
[2] En este punto, el actor citó la sentencia C-219 de 1997.
[3] Sentencia C-436 de 2017.

5. Ahora, en lo que respecta a la competencia de las entidades territoriales para organizar sus territorios, la demanda explicó que, por un lado, el artículo 311 de la Constitución indica que le corresponde al municipio ordenar el desarrollo de su territorio y, por el otro, el artículo 313.7 superior establece que los concejos municipales deben reglamentar los usos del suelo. El demandante recordó que, en vista de lo anterior, la Corte Constitucional ha reconocido que el ordenamiento territorial es una función de los concejos municipales, pues es esta la autoridad más cercana al ciudadano que se verá afectado directamente por las decisiones[4]. El actor indicó que, al asignar la reglamentación de los usos del suelo al municipio, el constituyente buscó que las decisiones sobre aspectos axiales de la vida en comunidad, como el desarrollo del suelo, fueran tomadas por quienes mejor conocen las necesidades y realidades de sus habitantes. En ese sentido, es una distribución que también garantiza el principio de subsidiariedad previsto en el artículo 288 de la Constitución.

6. El señor Rangel Salazar también explicó que aunque la reglamentación de los usos del suelo está sujeta a lo dispuesto en la ley, ya que es una actividad en la que, en virtud de los diversos intereses, hay una concurrencia de competencias entre autoridades de diferentes niveles, la función de los concejos municipales no puede ser suplantada por otras autoridades u otros niveles. Al respecto, la Corte ha señalado que ni el legislador ni otras autoridades tienen competencia para definir directamente los usos de suelo[5].

7. A la luz de este desarrollo, el demandante pasó a explicar la forma en que, asu juicio, la norma demandada desconoce la autonomía territorial. En primer lugar, el actor indicó que la norma vulnera el núcleo esencial del principio de autonomía territorial porque le atribuye a una entidad del nivel central la capacidad de decidir directamente los usos del suelo del municipio. En concreto, argumentó que la norma demandada establece que corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declarar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – en adelante, APPA o áreas de protección, y que estas áreas constituyen una instrucción obligatoria para las entidades territoriales a la hora de elaborar y adoptar sus planes de ordenamiento territorial.

8. En esa medida, para el demandante, la norma no está creando una nueva determinante de ordenamiento, que es un elemento que las autoridades deben tener en cuenta a la hora de estructurar sus planes de ordenamiento, sino que está otorgando a una entidad nacional la función de definir directamente el uso del suelo en el municipio. A juicio del actor, las otras determinantes del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 no otorgan la facultad a entidades nacionales para decidir sobre el uso del suelo de los municipios, sino que establecen guías, políticas o directrices en materia de ordenamiento territorial que propician la concurrencia armoniosa de funciones entre la nación y las entidades territoriales. La disposición demandada, en su parecer, contradice la distribución de funciones establecida en la Constitución y en el artículo 29.4 de

[4] Sentencias C-077 de0217 y C-138 de 2020.
[5] Sentencia C-138 de 2020.

la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial[6] que señala que es el municipio quien debe reglamentar de manera específica los usos del suelo.

9. El accionante también recordó que en la sentencia C-149 de 2010 la Corte estudió una norma que establecía que los macroproyectos de interés social definidos por el Gobierno Nacional constituían una determinante de ordenamiento de superior jerarquía y se entendían incorporados en los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos. En esa ocasión, la Sala Plena determinó que la disposición era inconstitucional porque implicaba un vaciamiento de las competencias asignadas a los concejos municipales en la medida en que estos no participaban en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos. Según la Corte, este vaciamiento de competencias también desconocía los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución, pues generaba una supra subordinación con prevalencia del nivel central sobre las autoridades locales. El señor Rangel Salazar indicó en su demanda que considera que la *ratio decidendi* de esa sentencia es aplicable por analogía y como precedente al análisis de constitucionalidad que solicita sobre el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Igualmente, el actor destacó otras sentencias en las que la Corte ha protegido la autonomía territorial de limitaciones desproporcionadas. Entre ellas, están las sentencias C-035 de 2016 y C-123 de 2014.

10. Ahora bien, el demandante aclaró que la modificación introducida en el parágrafo 1º del artículo parcialmente demandado[7], no resulta suficiente para garantizar la autonomía de las entidades territoriales. Dicho parágrafo establece que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo y el Instituto Agustín Codazzi, deben definir parámetros para que las entidades responsables de expedir las determinantes que señala el artículo implementen mecanismos de coordinación entre sí y con las entidades territoriales, en el marco de su autonomía "conforme a las prevalencias [indicadas en el artículo], y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales."

11. Sin embargo, el actor señaló que, en todo caso, por un lado el inciso primero del artículo 10 parcialmente demandado establece que los municipios y distritos *deberán* tener en cuenta las determinantes durante la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, y, por el otro lado, el parágrafo segundo de dicho artículo señala que los municipios y distritos acatarán con *el carácter de obligatorio cumplimiento* las determinantes de

[6] El actor indicó que esa ley hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato y, por ende, sirve como referente necesario para el control de constitucionalidad (Sentencia C-582 de 1999)

[7] Ese parágrafo establece lo siguiente: "**Parágrafo 1.** El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, definirán 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."

ordenamiento territorial durante la elaboración y formulación de los planes[8]. Si bien, a su juicio, las otras determinantes del articulo únicamente establecen guías, políticas y directivas en materia de ordenamiento territorial y, por ello, su obligatoriedad no afecta la autonomía territorial, no sucede lo mismo con el numeral demandado que traslada la función de definir el uso del suelo directamente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En esa medida, el parágrafo 1º, que podría ser visto como un esfuerzo del legislador por asegurar la autonomía de las entidades territoriales, termina siendo una protección meramente formal o nominal.

12. Finalmente, el señor Rangel Salazar indicó que la norma no es idónea, necesaria ni proporcionada. Si bien busca un fin legítimo, como puede ser la protección de áreas de interés para garantizar el derecho a la alimentación a través de procedimientos de planeación territorial participativos[9], esta no es idónea. Ello pues no garantiza que las voces de quienes habitan los territorios sean escuchadas y tampoco asegura la disponibilidad y acceso a una alimentación adecuada.

13. Para el actor, la norma tampoco es necesaria para lograr esa finalidad porque, entre todas las medidas, no es la más benigna con la autonomía territorial. La demanda indicó que existen otras medidas que garantizan una deliberación democrática al interior de los concejos municipales y que cumplen con la finalidad perseguida. Por ejemplo, el legislador podría haber exigido que, a partir de lineamientos establecidos por el nivel central, los concejos municipales, en sus planes de ordenamiento, identifiquen las zonas que se declararán como áreas de protección para la producción de alimentos. En esa medida, para el demandante, el objetivo que busca la norma bien puede lograrse respetando la autonomía de las entidades territoriales.

14. Ahora, frente a la proporcionalidad estricta de la medida, la demanda concluye que tampoco se cumple, pues la norma anula el núcleo esencial de la autonomía. Esto pues el carácter obligatorio de las APPA impide que en los planes de ordenamiento territorial se establezca un uso del suelo distinto. Esta limitación severa de la autonomía solo estaría justificada si se demuestra que el vaciamiento de las competencias de las autoridades territoriales es imprescindible o contribuye de forma ingente a la satisfacción del derecho a la alimentación, pero ello, a su juicio, no se encuentra demostrado. El ciudadano indicó que "el legislador no cumplió con esta carga argumentativa y probatoria, entre otras razones, porque no puede hacerlo. La afectación […] no asegura un incremento comparativo demostrable en esta actividad que justifique la muy intensa limitación a la autonomía territorial"[10].

15. Adicionalmente, el demandante hizo un ejercicio ilustrativo de la afectación que puede tener la norma sobre la autonomía de los municipios y

[8] El parágrafo segundo del artículo 10 señala lo siguiente: "**Parágrafo 2.** […] 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."

[9] El actor identifica esa finalidad a partir de la sección en la que se encuentra la norma, y los ejes y las bases del Plan Nacional e Desarrollo con las cuales se relaciona.
[10] Expediente digital D-16118, Demanda Ciudadana. Pág. 32.

distritos. Así, con base en la Resolución 00507 del 26 de diciembre de 2023 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la que se identificó un área comprendida en 11 municipios del departamento de Cundinamarca como Zona de Protección para la Producción de alimentos, y, a través, de un ejercicio de datos geoespaciales, el demandante concluyó que la aplicación de la norma podría llevar a que se alteren de forma significativa decisiones sobre el uso y clasificación del suelo ya tomadas por los municipios.

1.2.2. Segundo cargo: vulneración del principio de unidad de materia.

16. El segundo cargo que planteó el demandante señala que en la expedición de la norma demandada se desconoció el principio de unidad de materia. Para desarrollar el cargo, el demandante explicó que la ley del Plan Nacional de Desarrollo es de iniciativa gubernamental y tiene un carácter multitemático y heterogéneo[11]. Esta última característica hace que el análisis del principio de unidad de materia sea más rígido[12] y deba observar criterios específicos. El señor Rangel Salazar explicó que, en vista de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido las siguientes reglas para identificar si una disposición normativa de la ley del plan de desarrollo desconoce o no el principio de unidad de materia: (i) conexión directa; (ii) conexión teleológica estrecha, (iii) vaciamiento de la potestad legislativa del Congreso; (iv) vocación de temporalidad y (v) salvaguarda del principio democrático[13].

17. Frente a los requisitos de conexión directa y teleológica, el actor indicó que la norma no los cumple pues, como señaló en el desarrollo del primer cargo, por un lado, la imposición de un uso especifico y único al suelo de las entidades territoriales no impulsa procesos de planificación territorial participativos y, por el otro, tampoco hay evidencia de que la medida permita la disponibilidad y el acceso a alimentos. En consecuencia, para el demandante, no hay una relación de medio a fin entre los ejes y bases del plan que tienen como propósito (i) buscar un cambio en la planificación del ordenamiento territorial en donde la protección de áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación “oriente procesos de planificación territorial participativos , donde las voces de las y los que habitan el territorio sean escuchadas e incorporadas”[14]; y (ii) permitir el acceso de las personas a una alimentación adecuada.

18. A juicio del accionante, la conexidad de la norma con los objetivos del plan es eventual, o, al menos, conjetural o hipotética. Además, indicó que la conexidad no es inmediata pues, incluso si lo dispuesto en la norma se ejecuta, se requeriría del cumplimiento o la presencia de otras condiciones o circunstancias para lograr la disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos. Entonces, si bien puede haber una conexidad temática entre la norma y los ejes y bases del plan, esa conexidad no es suficiente para convertirla en una herramienta concreta e instrumental para el cumplimiento de los objetivos trazados.

---

[11] Sentencia C-670 de 2014.
[12] El accionante señala que se recomienda revisar las sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-377 de 2008 y C-394 de 2012.
[13] Sentencia C-126 de 2020.
[14] Ley 2294 de 2023. Artículo 3. Ejes de Transformación del Plan Nacional de Desarrollo.

19. Frente al requisito de temporalidad, el demandante indicó que la Corte ha establecido que, por las características propias de la ley del plan nacional de desarrollo, las normas contenidas en el mismo deben estar relacionadas con el proyecto del gobierno de turno, pues, de lo contrario, se vaciaría la potestad legislativa del Congreso al introducir normas de carácter permanente dirigidas a llenar vacíos normativos existentes en otras leyes. En consecuencia, dado que la conexidad de la norma demandada con los objetivos del plan es eventual, hipotética y mediata, e introduce una modificación estructural y permanente al proceso de elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, no cumple con el requisito de unidad de materia porque desborda la naturaleza del plan y su vocación de temporalidad.

20. Por lo anterior, tras explicar por qué la Corte es competente para conocer de esta demanda, el señor Rangel Salazar solicitó que se declare la inexequibilidad del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

1.3. El auto de inadmisión

21. Mediante auto del 25 de febrero de 2025, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda presentada por el señor Sebastián Rangél Salazar por no cumplir con los requisitos necesarios para hacer un estudio de fondo.

22. Respecto del primer cargo, relacionado con la autonomía territorial, la magistrada sustanciadora consideró que no cumplía con los requisitos de claridad y suficiencia porque el actor basó parte de su reparo en la obligatoriedad de acoger los lineamientos de la norma demanda, que se deriva del parágrafo dos de la norma, y no estrictamente del numeral que demandó. En consecuencia, se le sugirió la actor que aclarara si el cuestionamiento se enfocaba en la vinculatoriedad como tal, o el nivel de especificidad y el grado de jerarquía de la determinante específica que corresponde al nivel 2. Respecto del requisito de suficiencia, el auto señaló que tampoco se podía dar por cumplido pues, al no ser claro el cargo, no logró despertar dudas sobre su constitucionalidad.

23. Frente al segundo cargo, la magistrada consideró que no cumplía con el requisito de suficiencia. El auto explicó que en el análisis de la relación entre la norma y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, el demandante no tuvo en cuenta elementos contenidos en las bases del plan que podrían tener una relación más estrecha con la disposición acusada. En ese sentido, el auto concluyó que el accionante no aportó todos los elementos argumentativos y probatorios indispensables para iniciar el juicio de validez sobre la norma atacada.

24. En virtud de lo anterior, la magistrada inadmitió ambos cargos y le advirtió al demandante que, si lo deseaba, podía corregir la demanda dentro del término señalado para ello.

1.4. La corrección de la demanda

25. El 5 de marzo de 2025, la Secretaría General de la Corte informó a este despacho que el 2 de marzo del mismo año, el accionante, dentro del término de ejecutoria del auto de inadmisión, presentó el escrito de subsanación de la demanda.

26. Frente al primer cargo, en el escrito de corrección, el demandante aclaró que el cargo se dirigía únicamente en contra de la determinante contenida en el numeral 2º del artículo. Para el actor, este numeral se diferencia de los otros numerales del artículo que definen determinantes del ordenamiento territorial porque no crea una nueva determinante sino que atribuye una competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para declarar áreas específicas.

27. Al atribuir esa competencia a una entidad del nivel nacional, la norma desconoce (i) la competencia de los municipios para ordenar el desarrollo de su territorio (artículo 313 de la Constitución); (ii) la competencia de los concejos municipales de reglamentar los usos del suelo (Artículo 313.7 de la Constitución); y (iii) las competencias que otorga la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial a los municipios en ese sentido. En consecuencia, el ciudadano explicó que lo que cuestiona es que el numeral demandado le asigne al Ministerio la potestad exclusiva de declarar las APPA, pues ello desconoce el modelo constitucional de ordenamiento territorial que se fundamenta en la autonomía y la participación ciudadana.

28. Adicionalmente, el demandante reiteró lo dicho en la demanda en el sentido de que, si bien, a la luz del modelo de Estado unitario, el legislador puede limitar la autonomía territorial, la limitación que introduce la medida demandada no resulta idónea, necesaria ni proporcional.

29. Respecto del segundo cargo, el demandante reiteró que, en su parecer, no existía una conexidad estrecha y directa entre la norma y el objetivo planteado en el artículo 1º de la Ley 2294 de 2023 ni con los ejes transversales y de transformación del plan de desarrollo que se desarrollan en los artículos 3º y 4º de la Ley. A su juicio, la parte general de la Ley 2294 de 2023 no menciona la necesidad de efectuar una modificación estructural y permanente al procedimiento de elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial. Además, para el actor, la habilitación al Ministerio para imponer un uso específico y único del suelo, va en contra de uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, que es el de orientar procesos de planificación territorial participativos y fomentar la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales para gestionar sus intereses. Además, el demandante reiteró lo dicho en la demanda en el sentido de que la disposición demandada que tampoco garantiza, de forma directa y certera, la disponibilidad y acceso alimentos.

30. En todo caso, el demandante señaló que el criterio para evaluar si se respeta o no el principio de unidad de materia es la conexidad entre la disposición demandada y "las metas del plan y las disposiciones normativas propuestas por el gobierno y adoptadas por el legislador para alcanzarlas"[15]. En ese sentido, señaló que no era necesario identificar si podía existir una conexión

[15] Expediente digital D-16118, Corrección demanda

entre la disposición demandada y alguno de los elementos contenidos en las bases del plan.

31. Adicionalmente, el actor reiteró que la norma desconoce los principios de proporcionalidad y temporalidad que exige la jurisprudencia constitucional para analizar el desconocimiento del principio de unidad de materia. A su juicio, el numeral 2 del artículo 32 representa una medida estructural y permanente, que carece de una vigencia temporal.

32. En virtud de lo anterior, solicitó a la Corte admitir los cargos formulados para poder hacer un estudio de fondo y declarar la inexequibuilidad del numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

II. CONSIDERACIONES

33. Tras analizar la corrección de la demanda, este despacho concluye que el actor cumplió parcialmente con las correcciones solicitadas en el auto del 25 de febrero de 2025. Esto, ya que el demandante aclaró el alcance del cargo relacionado con la vulneración de la autonomía territorial. Sin embargo, como se procederá a explicar, el demandante no corrigió los errores indicados en el auto que inadmitió la demanda frente al cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia. En consecuencia, únicamente el primer cargo de la demanda y su corrección cumple con los requisitos de carga argumentativa que se exigen para hacer un análisis de fondo.

2.1. Sobre el primer cargo relacionado con la vulneración de la autonomía territorial.

34. En primer lugar, el despacho considera que, con la corrección de la demanda, se superaron las falencias del cargo en lo que respecta al requisito de claridad. Lo anterior, pues el actor explicó que su cuestionamiento gira específicamente en torno a lo dispuesto al numeral 2 del artículo 32 de la Le 2294 de 2023. En ese sentido, el cargo no cuestiona puntualmente la vinculatoriedad de las determinantes contenidas en el ese artículo, sino el hecho de que el numeral 2 del artículo, a su juicio, otorgue a una entidad del nivel central la competencia para definir de forma específica y exclusiva los usos del suelo que debe adoptar el municipio en su plan de ordenamiento territorial. Según explicó el actor, tanto en la demanda como en la corrección a la misma, el hecho de que la norma le otorgue al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la competencia para declarar directamente áreas con una finalidad y un uso específico del suelo, desconoce las competencias que tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial le reconocen a los municipios. En consecuencia, el cargo será admitido.

2.2. Sobre el segundo cargo relacionado con el principio de unidad de materia.

35. En segundo lugar, en lo que respecta al cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia, la magistrada sustanciadora considera que el cargo no cumple con los estándares requeridos para que pueda ser admitido.

36. En efecto, para que un cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia de la ley del Plan Nacional de Desarrollo sea apto, es necesario que el demandante explique con precisión y suficiencia por qué la disposición demandada no tiene una conexidad estrecha, teleológica y mediata con la parte general del plan, es decir, aquella en donde se precisan los objetivos, metas y estrategias del gobierno para ese cuatrienio. El documento con las bases de dicho plan, que, en este caso, en virtud del artículo 2 de la Ley 2294 de 2023 hace parte integral de la ley, pertenece a esa parte general del plan frente a la cual se debe hacer el análisis de conexidad.

37. En efecto, recientemente, la Sala Plena de esta Corporación precisó que las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo son un cuerpo normativo complejo compuesto por "(i) una parte general de propósitos y objetivos gubernamentales, *desarrollada en detalle en el documento anexo a la ley denominado "bases del PND*", (ii) el plan de inversiones para el cuatrienio; y (iii) las medidas para ejecutar dichas metas y recursos"[16]. En consecuencia, la contraposición se debe hacer entre las disposiciones instrumentales de la ley, y esa parte más general que incluye las bases del plan. Por ello, al estudiar demandas en donde se formularon cargos por desconocimiento del principio de unidad de materia, esta corporación ha utilizado las bases del plan nacional de desarrollo para establecer si existe o no esa conexidad. En ese sentido, pueden estudiarse, entre otras, las sentencias C-068 de 2020, C-105 de 2021, C-537 de 2023 y C-117 de 2024.

38. En esa medida, es claro que, como se indicó en el auto de inadmisión, el demandante ha debido tener en cuenta el documento en donde se desarrollan las bases del Plan Nacional de Desarrollo al hacer el análisis sobre la conexidad entre la norma y los objetivos, metas y estrategias del plan. En efecto, en dicho documento se desarrollan estrategias y objetivos que podrían estar relacionados con la norma. Así, por ejemplo, dentro del eje de transformación de ordenamiento del territorio alrededor del agua, se indica, como parte del diagnóstico, que existe una falta de armonización en los instrumentos de planeación y una desarticulación entre la vocación del territorio y las actividades que se desarrollan en el mismo. En virtud de ello, el documento indica que se requiere "armonizar la institucionalidad del ordenamiento territorial y simplificar los instrumentos que la acompañan"[17] pues existe una pluralidad de normas, competencias, instrumentos de planificación sectoriales y territoriales que no están coordinados. Para avanzar en esa transformación, se propone como pilar la articulación de los planes de ordenamiento en torno a los determinantes de superior jerarquía.

39. En vista de lo anterior, si bien escapa del alcance de este auto analizar si existe una conexidad estrecha, inmediata y teleológica entres esos objetivos o metas y la norma demandada, son, en todo caso, elementos que ha debido tener

[16] Sentencia C-117 de 2024.
[17] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Pág. 42. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf

en cuenta el demandante para explicar con precisión por qué la norma desconoce el principio de unidad de materia.

40. No obstante, el actor se limitó a hacer una contraposición genérica entre los artículos 1º, 3º y 4º de la Ley 2294 de 2023, y dejó de lado otros componentes generales del plan que resultaban relevantes para analizar la conexidad.

41. En consecuencia, a pesar de la corrección, el cargo no cumple con el requisito de suficiencia, por lo que será rechazado.

42. En mérito de lo expuesto, la magistrada sustanciadora, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero. RECHAZAR el cargo formulado en contra del numeral 2º del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que fue modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por violación del principio de unidad de materia que se deriva del artículo 158 de la Constitución Política.

Segundo. INFORMAR al ciudadano Rangel Salazar que contra la decisión de rechazo procede el recurso de súplica ante la Sala Plena de la Corte Constitucional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

Tercero. ADMITIR el cargo formulado por el ciudadano Sebastián Rangel Salazar en contra del numeral 2º del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que fue modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, [p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’” por violación del principio de autonomía territorial que se deriva de los artículos 1º, 287, 288, 311, 313.7 de la Constitución Política.

Cuarto. Una vez se haya dado trámite al recurso de súplica o en caso de que el término para interponerlo haya vencido en silencio **CONTINUAR CON EL PROCESO.** Para tal efecto se dará cumplimiento a lo dispuesto en los numerales siguientes.

Quinto. COMUNICAR la admisión de la presente demanda al presidente de la República; al presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Agencia Nacional de Tierras, para que, si lo estiman conveniente, se pronuncien respecto de la exequibilidad o inexequibilidad de la norma demandada de acuerdo con lo previsto en el artículo 244 superior y el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Sexto. CORRER TRASLADO del expediente al señor procurador general de la Nación, por el término de treinta (30) días, para que rinda concepto conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Séptimo. Simultáneamente, **FIJAR** en lista las normas acusadas, por el término de diez (10) días, con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarlas o defenderlas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Octavo. De conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, **INVITAR** al Departamento Nacional de Planeación[18], al Departamento Administrativo de la Función Pública[19], a la Agencia de Renovación del Territorio[20], a la Federación Colombiana de Municipios[21], a la Federación Nacional de Departamentos[22], a la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá[23], a las Gobernaciones de Antioquia[24] y Valle del Cauca[25], a las Alcaldías de Cali[26], Medellín[27], Cartagena[28] y Barranquilla[29], a la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura[30], a la Academia Colombiana de Jurisprudencia[31], a la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol)[32], al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia[33], al Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe[34], a la Corporación Grupo Semillas[35] y a las facultades de derecho de las siguientes universidades: de Los Andes[36], del Rosario[37], de la Sabana[38], Javeriana[39], EAFIT[40], Externado[41], Nacional de Colombia[42], del Norte[43], del Magdalena[44], de Cartagena[45], de Nariño[46], de Boyacá[47] y del Cauca[48], para que, si lo consideran pertinente, intervengan mediante escrito que deberán presentar dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas demandadas.

---

[18] Correo: notificacionesjudiciales@dnp.gov.co
[19] Correo: notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co
[20] Correo: notificacion@renovacionterritorio.gov.co
[21] Correo: notificacionesjudiciales@fcm.org.co
[22] Correo: secretaria.general@fnd.org.co
[23] Correo: notifica.judicial@gobiernobogota.gov.co
[24] Correo: notificacionesjudiales@antioquia.gov.co
[25] Correo: njudiciales@valledelcauca.gov.co
[26] Correo: notificacionesjudiciales@cali.gov.co
[27] Correo: notimedellín.oralidad@medellín.gov.co
[28] Correo: notificacionesjudicialesadministrativo@cartagena.gov.co
[29] Correo: notijudiciales@barranquilla.gov.co
[30] Correo: FAO-CO@fao.org
[31] Correo: adjuriscol@gmail.com
[32] Correo: contactenos@camacol.org.co
[33] Correo: notificaciones@dejusticia.org.co
[34] Correo: st-oda-alc@fao.org
[35] Correo: semillas@semillas.org.co
[36]Correo decanatura: elozano@uniandes.edu.co
[37] Correo decanatura: laura.garcia@urosario.edu.co
[38] Correo decanatura: carlos.arevalo1@unisabana.edu.co
[39] Correo decanatura: botero_jc@javeriana.edu.co
[40] Correo decanatura: ehoyosce@eafit.edu.co
[41] Correo decanatura: decanaturaderecho@uexternado.edu.co
[42] Correo decanatura: htorresc@unal.edu.co; decfacdcps_bog@unal.edu.co
[43] Correo decanatura: maderor@uninorte.edu.co
[44] Correo: derecho@unimagdalena.edu.co
[45] Correo: juridica@unicartagena.gov.co
[46] Correo: judiciales@udenar.edu.co
[47] Correo: notificaciones.judiciales@uniboyaca.edu.co
[48] Correo: procesos@unicauca.edu.co

Notifíquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12
Código de verificación: **1cc67a768880743055826d1b74cf6c2efff7ea6f227b552ece9d27f594dfdc53**
Verifique este documento electrónico en: https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php