Fundación para el Estado de Derecho

Bogotá D.C., 21 de abril de 2025

Honorable Magistrada
NATALIA ÁNGEL CABO
Corte Constitucional
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
E.S.D

Referencia: 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.
Radicado: D-16118.
Asunto: Intervención solicitando la inexequibilidad de la norma demandada.

ANDRÉS CARO BORRERO, en calidad de representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante "FEDe. Colombia" o la "Fundación") identificada con el NIT. 901.652.590-1, presenta respetuosamente intervención ciudadana dentro del proceso de constitucionalidad de la referencia, con el fin de solicitar 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 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'".

I. ASUNTO PREVIO

La presente intervención tiene como propósito contribuir al análisis de constitucionalidad del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, en el marco del cargo admitido por la Corte Constitucional mediante el auto del 19 de marzo de 2025, según el cual dicha disposición podría vulnerar el principio de autonomía territorial, consagrado en los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución.

Desde esta perspectiva, FEDe. Colombia reconoce la importancia de garantizar de manera efectiva el derecho humano a la alimentación, como finalidad constitucional legítima y vinculada al bienestar colectivo y la sostenibilidad de los territorios. No obstante, el mecanismo jurídico adoptado por el legislador –esto es, la atribución directa al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la potestad unilateral para declarar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), como determinantes de ordenamiento territorial con efectos obligatorios sobre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales– resulta contrario a la arquitectura constitucional del Estado unitario y descentralizado consagrada en la Carta de 1991.

En efecto, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado bajo un modelo unitario, descentralizado, participativo y democrático, según lo establece el artículo 1 de la Constitución. En ese marco, la autonomía de los entes territoriales no es una concesión del poder central, sino una garantía institucional para que los municipios puedan ejercer de manera efectiva sus competencias, entre ellas la reglamentación del uso del suelo y la planificación del desarrollo territorial.

En suma, aun cuando la finalidad –proteger el derecho a la alimentación- es incuestionable, la medida elegida resulta inidónea, innecesaria y desproporcionada, pues sacrifica el núcleo esencial de la

autonomía municipal, sin demostrar que tal sacrificio aporte un beneficio que no pueda alcanzarse mediante fórmulas respetuosas del reparto competencial previsto por la Constitución.

En tal sentido, la intervención de FEDe. Colombia desarrollará lo siguiente: **(i)** análisis de la norma acusada y cómo desconoce la autonomía territorial, entendida como un principio estructural del Estado; **(ii)** se expondrá evidencia concreta de los efectos jurídicos que ha generado la aplicación de la norma demandada en los municipios. En este punto se identificarán, por un lado, normas ya expedidas con fundamento en dicho numeral, así como proyectos normativos en curso que se basan en su aplicación, con impactos negativos en las decisiones sobre el uso del suelo y **(iii)** solicitud de inexequibilidad por vulnerar la autonomía de los entes territoriales y la democracia participativa local.

II. ANÁLISIS DE LA NORMA ACUSADA Y EL CARGO ADMITIDO

En la norma objeto de pronunciamiento atribuye directamente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -en adelante MADR- la potestad de declarar zonas del suelo municipal como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), prohibiendo todo uso del suelo distinto a la producción de alimentos, con carácter obligatorio y sin participación efectiva de las autoridades locales. Esto representa un cambio estructural en la naturaleza de las determinantes del ordenamiento territorial y configura un vaciamiento de competencias esenciales atribuidas a los municipios por la Constitución.

La aplicación de esta norma implica que:

i. Los municipios no pueden modificar las áreas que el MADR declare como APPA.
ii. Los concejos pierden su competencia para decidir sobre el uso del suelo en las Áreas Protección para la Producción de Alimentos.
iii. Las decisiones locales deben adaptarse de manera obligatoria a determinantes nacionales, incluso si contradicen el modelo de desarrollo definido por el municipio.

2.1. La autonomía territorial en el orden constitucional colombiano

Colombia es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (artículo 1º CP). La jurisprudencia[1] ha reconocido que vulneran la Constitución aquellas atribuciones que restrinjan el ámbito de autonomía que la Carta Política reconoce a las mismas.

En esta línea se destaca la sentencia C-284 de 1997, la cual reafirma que la estructura constitucional se basa en el equilibrio entre el Estado unitario y la administración de los asuntos públicos a través de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca el legislador a tales postulados deben ser necesarias y proporcionales a los hechos que les sirven de causa, y a la finalidad que se pretenda alcanzar. Bajo esta perspectiva ha dicho la Corte Constitucional:

> *"Si bien la Constitución consagra la estructura unitaria del Estado**, igualmente reconoce como sistema de administración la descentralización con la autonomía de sus entidades territoriales**.*

[1] Corte Constitucional, ver entre otras, las sentencias C-478/92 y C-517/92.

> *Dicha autonomía como lo ha reconocido varias veces la Corte no significa autarquía, sino que comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado.* ***De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley; no le es posible en consecuencia al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado"[2].*** (negrilla y subrayado fuera del texto)

En concordancia con el artículo 287 de la Constitución, la Corte Constitucional ha enfatizado que la capacidad para gobernar, planear, ordenar el territorio y gestionar recursos de las entidades territoriales es directa, derivada de la Constitución, no de una decisión del legislador o del gobierno nacional:

> *«La conciliación entre los principios de unidad y autonomía, ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el artículo 287 de la Constitución,* ***las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses****. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce.[3]»* (negrilla y subrayado fuera del texto)

La Constitución concibe al municipio como la célula básica y primaria del Estado colombiano[4]. Según el artículo 311 ídem es la entidad fundamental de la división político-administrativa del mismo. Esto a su vez se articula con los principios de participación y eficiencia, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública:

> *«La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la «gestión de sus intereses».* ***Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)»*** *[5].* (negrilla y subrayado fuera del texto)

---

[2] Corte constitucional. Sentencia 284 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell. También ver Sentencia C-126/93 M.P. Antonio Barrera Carbonell

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

[4] Consejo De Estado, Sección Primera. M.P. Camilo Arciniegas Andrade Sentencia del 5 de junio de 2008. Radicado No. 25000-23-24-000-2002-00374-01. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-24-000-2002-00374-01.pdf#:~:text=proporcionadas%20a%20los%20hechos%20que,Corte%3A%20«La%20conciliación%20entre%20los

[5] Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En tal sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que la autonomía territorial es un principio estructural del Estado colombiano, y aunque no es absoluta, su núcleo esencial no puede ser desconocido por el Legislador ni por otras autoridades nacionales. En efecto, si bien el Congreso puede establecer límites a la autonomía, los mismos deben ser idóneos, necesarios y proporcionales para alcanzar un fin legítimo, sin vaciar de contenido las competencias locales.

Uno de los ámbitos donde la autonomía territorial cobra mayor fuerza es el ordenamiento territorial. Según el artículo 311 de la Constitución, al municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio. Esta competencia se materializa, entre otras, a través de la formulación, adopción y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), instrumento central de la gestión del desarrollo y del uso del suelo.

Complementariamente, el artículo 313.7 de la Constitución atribuye a los concejos municipales la competencia para regular los usos del suelo, la cual constituye una manifestación democrática de la autonomía local, en tanto que se ejerce por un órgano de elección popular que representa directamente a la ciudadanía. Además, los alcaldes ejercen funciones ejecutivas esenciales en la implementación del ordenamiento territorial, articulando decisiones políticas, administrativas y comunitarias (artículos 314 y 315 constitucional).

De igual forma se destaca que el artículo 303 establece que los gobernadores son elegidos por voto popular y son jefes de la administración departamental, mientras que el artículo 305 les asigna competencias en materia de ordenamiento territorial, desarrollo económico y planificación regional. Finalmente, el artículo 300 atribuye a las asambleas departamentales la función de reglamentar el desarrollo económico y social de los departamentos, incluida la expedición de normas sobre ordenamiento territorial.

Todas estas autoridades, como expresión del principio democrático y del derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, tienen un papel central en la gestión y planificación del territorio. La disposición demandada interfiere en sus competencias constitucionales, afectando el modelo de descentralización y participación previsto en la Constitución.

En ese sentido, la planificación del territorio, la clasificación del suelo, la asignación de usos y la determinación de zonas de protección o aprovechamiento son competencias que constituyen el núcleo esencial de la autonomía territorial. Arrebatarle a los entes territoriales la posibilidad de decidir sobre estos aspectos, no solo vacía de contenido el principio de autonomía, sino que desarticula el modelo descentralizado de participación democrática, planificación y desarrollo integral que establece la Constitución y desarrolla la Ley orgánica 1454 de 2011.

Desde una perspectiva institucional, resulta problemático que el Estado, en nombre de fines legítimos como la seguridad alimentaria, opte por instrumentos normativos que excluyen a los territorios de decisiones que afectan de manera directa su desarrollo económico y social. El diseño constitucional de 1991 le dio voz y capacidad de decisión a la ciudadanía en asuntos relativos entre otros, al manejo de su territorio, por lo cual es inadmisible que se sacrifique el principio democrático de la autonomía territorial, bajo postulados de concentración de competencias en un ente de nacional, como lo es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

2.2. La atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales

El ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo integral, que permite a las entidades territoriales concebir, configurar y proyectar su espacio físico –urbano y rural– con visión de mediano y largo plazo. A través de los planes de ordenamiento territorial (POT), los municipios fijan objetivos, metas, políticas y normas para garantizar fines como la protección del medio ambiente, la preservación del patrimonio, la prevención de riesgos, el desarrollo económico y la efectividad de derechos como la vivienda, la recreación, el espacio público y, por supuesto, el derecho a la alimentación.

De este modo, el ordenamiento territorial no puede ser entendido como una simple herramienta técnica de zonificación o clasificación del suelo. Por el contrario, es un proceso complejo de construcción colectiva del desarrollo local, que debe estar en manos de las autoridades más cercanas a la ciudadanía, y que implica decisiones trascendentales sobre la vocación del territorio, la protección de recursos estratégicos, y la orientación del crecimiento urbano y rural.

En tal sentido la Corte Constitucional en la sentencia C-138 de 2020 explicó la importancia de regular el uso del suelo por las entidades territoriales tal y como lo previó la Constitución:

> ***"La atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales se funda en una doble consideración: por una parte, tiene en cuenta la importancia de la materia para las comunidades, al tratarse de la autogestión y planeación de un asunto esencial para ellas y que define los aspectos más relevantes de la vida social[6] y, por otra parte, se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado[7]***.
>
> *Igualmente, esta atribución tiene en cuenta que, en virtud del principio democrático, los concejos municipales son la corporación pública que representa de manera más inmediata, a los directamente interesados en la planeación de su territorio[8]*. ***Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad[9]****, previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades[10]*." (negrilla y subrayado fuera del texto)

---

[6] Corte Constitucional, Sentencia C-145/15. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez

[7] Corte Constitucional. Sentencia C-535/96. M.P Alejandro Martínez Caballero: *"El municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial".*

[8] Corte Constitucional, Sentencia C-051/01.M.P José Gregorio Hernández Galindo

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-149/10. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: "*De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la regulación del ordenamiento territorial y los usos del suelo corresponde a las autoridades municipales y distritales".*

[10] Corte Constitucional, Sentencia C-077/17: "*En otros términos, el ordenamiento territorial es competencia de los concejos municipales, en la medida que son la autoridad municipal más cercana al ciudadano que se verá afectado de manera directa por las decisiones que se tomen en torno a ese asunto. Ello garantiza que existan espacios de decisión y participación ciudadana de aquellos sobre quienes las repercusiones de diferente orden van a caer en el ámbito local, esto es sobre las personas y los territorios en los que se lleva a cabo la afectación del suelo".*

2.3. Vulneración del artículo 313.7 constitucional y del artículo 29 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011)

El numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 permite que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -entidad del nivel central- declare Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), las cuales adquieren el carácter de determinantes de ordenamiento territorial de obligatorio cumplimiento por parte de los municipios y distritos.

Además, el Ministerio y la UPRA determinan qué usos del suelo son permitidos, restringidos o prohibidos (prohibiendo en estas áreas usos de suelo como el comercio, la industria y la minería), sin requerir la aprobación de las autoridades locales ni del concejo municipal, a quienes constitucionalmente les corresponde esta función.

Se reitera, el artículo 313.7 de la Constitución establece que corresponde a los concejos municipales reglamentar los usos del suelo. Esta función es esencial, ya que les permite planificar el desarrollo económico, social, ambiental y cultural de sus territorios, en ejercicio de su autonomía (arts. 1, 287 y 311 C.P.). Esta atribución, además, como se explicó anteriormente, ha sido reconocida por la jurisprudencia como parte del núcleo esencial de la autonomía territorial.

Aunado a lo anterior, conforme al artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT), las competencias de la Nación en materia de ordenamiento del territorio se orientan a:

> *"Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas (…) los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, (…) los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social (…)" (art. 29.1 LOOT).*

En contraste, a los **municipios** les corresponde:

> *"Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio" y "**reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes**" (art. 29.4, lit. a y b LOOT).*

Bajo esta distribución de competencias es pertinente señalar que la función de reglamentar los usos del suelo asignada a los municipios es una expresión de la descentralización territorial y de la autonomía otorgada por la Constitución a las entidades territoriales. El ejercicio de esta facultad permite planificar las actividades que pueden realizarse en el territorio, e incide en todos los ámbitos de trascendencia social, económica y ambiental como la protección del ambiente sano, el desarrollo industrial, educativo y cultural de las entidades territoriales, entre otros.

Esto significa que mientras el nivel nacional puede establecer lineamientos y políticas generales, es competencia exclusiva de los municipios definir de forma específica los usos del suelo dentro de su territorio. Sin embargo, el numeral demandado permite que el MADR, con base en criterios técnicos

definidos por la UPRA, regule directamente los usos del suelo en las APPA, suprimiendo de facto la competencia de los concejos municipales.

Como advirtió la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, las entidades nacionales pueden definir áreas de interés nacional, pero deben respetar los mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 constitucional. En otras palabras, la imposición directa de determinantes que alteran el uso del suelo, sin participación efectiva de los municipios, es inconstitucional toda vez que:

> ***"Acorde con lo anterior, la libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales. Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio".*** (negrilla y subrayado fuera del texto)

En el caso de la norma demandada, lo que se establece no es una guía ni una política general, sino una decisión concreta, unilateral y vinculante sobre el uso del suelo, el numeral demandado permite que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural imponga usos prohibidos, como la minería, la industria o los servicios, dentro de las APPA, suprimiendo por completo la deliberación municipal.

La Corte Constitucional ha diferenciado claramente entre establecer determinantes o directrices generales, lo cual es constitucional, y definir directamente los usos del suelo, lo cual resulta inconstitucional por vulnerar la autonomía territorial:

> *"A pesar de que en el ordenamiento territorial concurran diversas competencias: "El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial", como lo dispone el inciso segundo del artículo 41 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; y, distintas autoridades expidan normas jurídicas que constituyen determinantes de la función de los concejos municipales****, la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no podría ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles"*[11]. (negrilla y subrayado fuera del texto)

Incluso, si bien el ordenamiento superior puede incorporar determinantes o parámetros técnicos que condicionen el ejercicio de la función municipal, la competencia de reglamentar el uso del suelo pertenece exclusivamente a los concejos municipales, en virtud del artículo 313.7 de la Constitución. Así lo ha precisado también la jurisprudencia, al señalar que:

> *"Por lo tanto, aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función,* ***escapa a la competencia constitucional del Legislador y de cualquier otra autoridad, definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los***

[11] Corte Constitucional Sentencia C-138/20 M.P. Alejandro Linares Cantillo, también ver: Sentencia C-117/06.

> ***POT[12] o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo[13]. La acción estatal coordinada con los municipios, es una manera privilegiada de conciliar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial[14].***" (negrilla y subrayado fuera del texto)

Por tanto, el legislador al permitir que entidades nacionales como el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), al declarar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) definan detalladamente los usos del suelo permitidos, restringidos y prohibidos en dichos territorios, excede el margen de las funciones que constitucionalmente corresponden a las entidades del orden nacional en materia de ordenamiento territorial.

En resumen, si bien la Nación puede establecer lineamientos y políticas generales entendidas como pautas o estándares de referencia para guiar la actividad ordenadora del territorio, estas directrices no pueden definir directamente los usos del suelo. Se insiste, la competencia para reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales corresponde exclusivamente a los concejos municipales, conforme lo dispone el artículo 313.7 de la Constitución.

El numeral demandado permite que, en la práctica, una entidad nacional defina unilateralmente el uso del suelo, imponiendo un régimen obligatorio de zonificación y usos del suelo que prohíbe actividades como la minería, el comercio y la industria, sin intervención de las autoridades locales. Esto quiere decir que, la norma no establece mecanismos vinculantes de participación ni espacios de concertación real con los municipios. En su lugar, impone una obligación de acatamiento incondicional sobre zonas del territorio municipal previamente definidas por el MADR, lo cual se ve reforzado por el carácter obligatorio que establece el parágrafo 2 del artículo demandado, según el cual:

> *"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."***

En este contexto, los municipios no tienen margen alguno para deliberar, modular, adaptar o ajustar las decisiones sobre el uso del suelo a sus necesidades, realidades o prioridades locales. Las áreas que sean declaradas como APPA por el Ministerio quedan automáticamente excluidas de cualquier posibilidad de decisión local sobre su destinación, clasificación, vocación productiva, usos alternativos o impactos urbanísticos, sociales o ambientales.

Por lo tanto, el numeral demandado contraviene directamente los artículos 311 y 313.7 de la Constitución, pues despoja a los concejos municipales de su función de reglamentar el uso del suelo y a los alcaldes de su rol como planificadores y ejecutores del desarrollo local. La intervención del MADR no se configura como una coordinación técnica o como una directriz nacional sujeta al

---

[12] Corte Constitucional, Sentencia C-149/10. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[13] Corte Constitucional, Sentencia C-145/15.
[14] Corte Constitucional en: Sentencia C-138 de 2020; Sentencia C123 de 2014 ; Sentencia C-273/16; Sentencia C-035/16; Sentencia C-077/17 y la sentencia C-149/10 que declaró la inexequibilidad de los macroproyectos de interés social nacional que vaciaban las competencias de los municipios en la definición de los usos del suelo

principio de concurrencia (art. 288 C.P.), sino como una imposición unilateral que sustituye la voluntad democrática de las entidades territoriales.

Al respecto es necesario remitirse a la Sentencia C-035 de 2016 cuyo problema jurídico consistió en definir si, "*al facultar a una entidad del orden nacional para delimitar las Áreas de Reserva Estratégica Minera, se restringe la autonomía constitucional de las entidades territoriales*"

Este interrogante es perfectamente aplicable al caso actual, en el que se discute la inexequibilidad del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en la medida en que esta disposición normativa concentra en el nivel nacional, la competencia sobre áreas estratégicas para la producción alimentaria, excluyendo de plano usos industriales, comerciales y mineros, sin garantizar mecanismos de coordinación y concurrencia con las entidades territoriales. En la sentencia referenciada, la Corte Constitucional determinó que:

> "[…] ***una norma que excluya de forma absoluta la participación de los municipios y distritos en la decisión sobre si en su territorio se realiza una exploración o explotación minera resulta contraria al contenido del principio de autonomía territorial*** […], específicamente, a la garantía de *gobernarse por autoridades propias (art. 287, numeral 1º)* y a la función de los concejos consistente en *reglamentar los usos del suelo en el municipio (art. 313, numeral 7º)(…)*
>
> ***"Ninguna autoridad del orden nacional puede adoptar unilateralmente decisiones a este respecto que excluyan la participación de quienes, en el ámbito local, reciben de manera directa los impactos de esa actividad" […]*** *"Acorde con lo anterior, la libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales.* ***Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio".*** Sentencia C-035 de 2016- (negrilla y subrayado fuera del texto)

Así las cosas, se puede concluir de los precedentes de la Corte Constitucional que el numeral demandado:

i. Prohíbe usos del suelo sin participación territorial, afectando el ordenamiento territorial municipal.

ii. La Corte ha establecido que la autonomía territorial no puede ser vaciada por normas que impidan el ejercicio efectivo de competencias constitucionales, como la planificación y reglamentación del uso del suelo.

iii. Se debe garantizar un mecanismo de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, conforme lo exigen los artículos 287, 288, 311 y 313 de la Constitución.

iv. La determinación de los usos del suelo, de forma unilateral por parte de la Nación, sin concertación con los municipios, desconoce el núcleo esencial de la autonomía municipal,

particularmente en lo relacionado con el ordenamiento del territorio y la reglamentación de los usos del suelo.

Por tanto, queda plenamente demostrado que el numeral demandado vulnera los artículos 1, 287, 288, 300, 303, 305, 311 y 313.7 de la Constitución, así como el artículo 29.4 de la Ley 1454 de 2011 y debe declararse inconstitucional, dado que viola el principio de autonomía territorial al imponer decisiones unilaterales desde el nivel nacional que afectan directamente el desarrollo, uso y vocación del territorio municipal.

III. IMPACTO ESTRUCTURAL SOBRE EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN, LA PLANEACIÓN TERRITORIAL Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

3.1. Imposición directa de un régimen de uso del suelo por parte del nivel central

En aplicación del numeral demandado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural declaró la primera APPA en Colombia mediante la Resolución 161 de 2023 *"por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas ubicados en la región sur del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones",* en la que estableció un régimen obligatorio de zonificación y usos del suelo para ocho municipios de La Guajira. En su artículo 3, la referida resolución establece:

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

REGIMEN DE USOS	
USOS PRINCIPALES	1. Agrícola de Producción de Alimentos
	2. Pecuario
	3. Acuícola
	3. Pesquero
USOS COMPATIBLES	1. Agroforestal
	2. Bienes y servicios asociada a la producción agropecuaria
	3. Habitacional - Vivienda rural dispersa
	4. Equipamientos
USOS RESTRINGIDOS	1. Agrícola - confinados
	2. Pecuario- confinados
	3. Agroturismo
USOS PROHIBIDOS	1. Minería
	2. Comercio
	3. Industria

El régimen de usos definido en la Resolución 161 de 2024 configura una intervención normativa que despoja a las entidades territoriales de su facultad constitucional para decidir sobre el uso del

suelo, reduciéndolas a meras ejecutoras de decisiones adoptadas de manera unilateral por el nivel central. Esto se evidencia claramente en:

- La imposición de un régimen cerrado de usos del suelo -clasificados como principales, compatibles, restringidos y prohibidos-, sin espacio alguno para el ejercicio autónomo de planificación por parte de los municipios.

- La prohibición directa de actividades económicas clave, como la minería, el comercio y la industria, sin evaluación del impacto local ni participación de las autoridades territoriales, lo que constituye una suplantación inconstitucional de sus competencias.

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que decisiones de esta naturaleza, que afectan directamente el desarrollo territorial y el modelo económico de los municipios, no pueden ser impuestas por el nivel central sin la participación de las autoridades locales. Así, en la Sentencia C-138 de 2020, sostuvo:

> *"Las anteriores consideraciones, y la existencia de un precedente constitucional, le permiten a la Corte concluir que la actividad minera tiene considerables repercusiones de orden ambiental, social y económico, las cuales inciden de manera directa o indirecta sobre las personas y los territorios en los que se desarrolla dicha actividad, y condicionan de manera decisiva las facultades de ordenación del territorio y determinación de usos del suelo que corresponde a las entidades territoriales. De esa manera, ninguna autoridad del orden nacional puede adoptar unilateralmente decisiones a este respecto que excluyan la participación de quienes, en el ámbito local, reciben de manera directa los impactos de esa actividad"*[15].

Esta jurisprudencia es plenamente aplicable para el presente análisis de constitucionalidad, toda vez que la norma objeto de estudio impone un modelo cerrado de ordenamiento del suelo rural, que reemplaza el proceso democrático de planificación municipal previsto en la Constitución.

- No hay intervención ni concertación previa con los concejos municipales, a quienes constitucionalmente les corresponde reglamentar los usos del suelo (arts. 311 y 313.7 CP).

- El régimen tiene carácter vinculante y obligatorio, configurando una "determinante de ordenamiento territorial" que debe ser incorporada en los POT locales, desplazando así la competencia propia de los municipios.

3.2. Casos adicionales en que se evidencia centralización y el desconocimiento de la autonomía local.

Con un propósito meramente ilustrativo, para mostrar cómo el aparte demandado ya está produciendo afectaciones concretas a la autonomía territorial, se enumeran a continuación los demás actos administrativos expedidos con fundamento en la disposición demandada cuya regulación ahora opera como determinante de ordenamiento territorial:

[15] Corte Constitucional Sentencia C-138/20 M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Resolución 230 de 2023: Declara la primera Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) en el sur de La Guajira. Impone la incorporación obligatoria de estas zonas en los Modelos de Ocupación Territorial, restringiendo usos del suelo rural y excluyendo la expansión urbana, sin participación de los concejos municipales.

2. Resolución 352 de 2024: Declara ZPPA en ocho municipios del Tolima. Aunque califica las zonas como "referentes indicativos", establece efectos jurídicos que obligan a los municipios a adaptar sus POT, vulnerando su competencia para definir la clasificación de su territorio.

3. Resolución 377 de 2024: Declara ZPPA en 23 municipios de Antioquia. Clasifica unilateralmente polígonos como suelo rural, restringiendo el uso, parcelación y urbanización del suelo, sin habilitación legal ni concertación con los municipios afectados.

4. Resolución 507 de 2023: Declara ZPPA en 11 municipios de Cundinamarca (Sabana Centro), disponiendo la incorporación obligatoria de la zonificación en los instrumentos de planificación territorial, sin mecanismos de participación efectiva de las autoridades locales.

Se encuentran como proyectos normativos en trámite, los siguientes:

5. Proyecto APPA Sopó (Cundinamarca): Impone directamente un régimen de usos del suelo, limitando expresamente la autonomía territorial.

6. Proyecto APPA Nemocón (Cundinamarca): Reproduce el mismo esquema de intervención directa en la reglamentación del uso del suelo municipal.

Como aspecto común de estos actos se destaca la definición de usos principales y complementarios, así como usos prohibidos de suelo, lo cual evidencia la vulneración al principio de autonomía territorial, toda vez que desde el Ministerio se impone de manera unilateral los usos y la vocación del territorio, sin la participación local consagrada en la Constitución.

3.3. El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 vulnera el modelo de Estado diseñado por la Constitución.

3.3.1. Desfiguración del principio de descentralización y vaciamiento de competencias territoriales

Como se ha demostrado, la disposición demandada habilita a entidades del orden nacional para definir directamente el régimen de usos del suelo mediante resoluciones administrativas, que tienen efectos vinculantes inmediatos sobre los municipios. Esto configura una forma de centralización normativa y funcional que vacía competencias constitucionales esenciales como la planificación del desarrollo local y la reglamentación del uso del suelo (artículos 311 y 313.7 C.P.).

Esta centralización contradice lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución y desconoce los principios rectores del ordenamiento territorial contenidos en el artículo 288, a saber: coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

3.3.2. Erosión del carácter participativo de la planeación territorial y fragmentación institucional

Una de las consecuencias más graves es la ruptura del carácter democrático y participativo que debe orientar el ordenamiento territorial. Imponer desde el nivel central determinaciones tan específicas sobre los usos del suelo, sin habilitar procesos de concertación reales implica relegar a los municipios a un rol meramente pasivo y formalista, contrario al espíritu de la Constitución.

Esta dinámica no solo vulnera principios constitucionales sino que genera conflictos institucionales entre los niveles de gobierno. La imposición de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) sin participación efectiva de los municipios ha generado rechazo de autoridades locales, dificultades en la concertación de los POT, y un clima de inseguridad jurídica que obstaculiza la gobernanza territorial.

Lejos de promover una gestión articulada del territorio, la implementación del numeral demandado debilita los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y erosiona la colaboración armónica entre los niveles de gobierno, como lo ordena el artículo 288 de la Constitución.

La acumulación de los efectos descritos permite advertir que lo que está en juego no es únicamente la constitucionalidad de una norma, sino la preservación de uno de los pilares fundantes del Estado colombiano: su carácter unitario pero descentralizado, con autonomía real y efectiva de las entidades territoriales. Mantener vigente esta disposición normativa implica un cambio estructural del modelo de distribución territorial del poder, en contravía del mandato del constituyente de 1991.

En conclusión:

i. La disposición demandada permite a entidades del orden nacional imponer determinantes específicas y detalladas sobre los usos del suelo en los municipios, sin habilitación constitucional y sin procesos efectivos de participación, vulnerando con ello los artículos 288 y 313.7 de la Constitución, respecto de las competencias de las entidades territoriales y los concejos municipales.

ii. Tales determinantes no son simples "directrices generales" sino verdaderas reglamentaciones normativas del uso del suelo, que definen de manera vinculante los usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos en amplias zonas del territorio, vaciando por completo la función de los entes territoriales y vulnerando la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (art. 29, Ley 1454 de 2011).

iii. En la práctica, la norma ha tenido consecuencias jurídicas concretas mediante resoluciones administrativas, toda vez que se han afectado directamente a más de 50 municipios, imponiendo desde el nivel central una planificación del uso del suelo que excluye la participación de las autoridades locales y de sus comunidades.

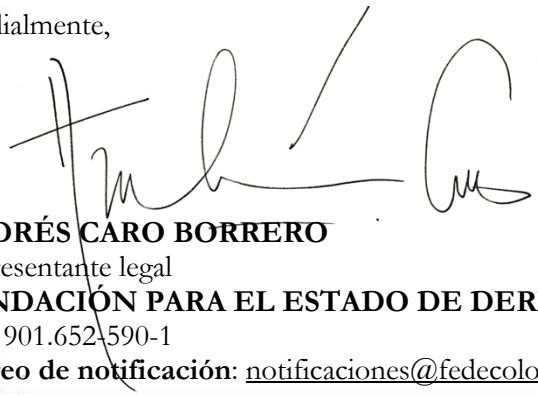
IV. PRONUNCIAMIENTO

Por las razones expuestas, FEDe. Colombia considera que el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 resulta incompatible con la Constitución, en particular con los artículos 1, 287, 288, 300, 303, 305, 311 y 313.7 de la Constitución, y solicita respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional que declare su inexequibilidad.

Tal decisión no solo es necesaria para restablecer el principio de legalidad y el respeto al ordenamiento superior, sino también para reafirmar el compromiso del Estado colombiano con el modelo de descentralización política, la autonomía efectiva de las entidades territoriales y la participación democrática de las comunidades en las decisiones que afectan directamente el uso, vocación y desarrollo de su territorio.

El derecho a la alimentación debe ser garantizado de manera efectiva y prioritaria, como lo ordena el artículo 65 de la Constitución, pero no puede alcanzarse mediante mecanismos que desconozcan el reparto constitucional de competencias, ni mediante la sustracción de funciones esenciales a los entes territoriales, especialmente en materia de ordenamiento territorial.

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590-1
Correo de notificación: notificaciones@fedecolombia.org