

El Consejo de Estado admite demanda contra el decreto del Gobierno que altera las reglas sobre los usos del suelo y la autonomía territorial de las zonas de reserva campesina

- La demanda advierte que la norma permitirá intervenir reservas forestales sin que se cumplan los requisitos ambientales y cuestiona los efectos en la autonomía de los municipios en decisiones sobre el uso del suelo.
- Además, plantea que el decreto demandado desconoce las determinantes ambientales, esto es, las directrices de superior jerarquía que deben ser observadas en la ordenación del territorio.

Bogotá, 24 de abril de 2026 (@FEDe_Colombia_). El Consejo de Estado admitió una demanda contra el Decreto 1147 de 2024, una norma del Gobierno nacional que amplía el alcance de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y que impacta el ordenamiento territorial y la protección ambiental. La demanda, presentada por la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia), busca anular parcialmente el decreto. En particular, las disposiciones sobre el ámbito de aplicación de la norma y la declaración de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).

De un lado, la norma permite constituir Zonas de Reserva Campesina dentro de áreas de reserva forestal, que son territorios con protección ambiental especial desde la Ley 2 de 1959. Para FEDe. Colombia, el problema es que el decreto permitirá hacerlo sin que se cumpla previamente el trámite de sustracción exigido por la ley ambiental. Ese trámite consiste en que la autoridad competente determine técnicamente qué parte de la reserva puede ser retirada de ese régimen de protección antes de permitir actividades agropecuarias o cambios en el uso del suelo. Además, el decreto modifica el alcance original de las Zonas de Reserva Campesina, definidas en la Ley 160 de 1994, que las concibe como instrumentos de ordenamiento rural en zonas de colonización y tierras baldías, no en áreas de protección ambiental.

Por otro lado, el Decreto crea las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), que pueden definirse en planes comunitarios y luego incorporarse como determinantes del ordenamiento territorial. En la práctica, esto podría afectar directamente los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), pese a que la Ley 388 de 1997 establece que las decisiones sobre el uso del suelo deben respetar las determinantes ambientales y el marco legal vigente.

La demanda sostiene que estas medidas desconocen reglas del sistema nacional ambiental colombiano, incluidas las competencias asignadas al Ministerio de Ambiente y a las autoridades regionales por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011, que les otorgan la facultad de definir el uso y la sustracción de las reservas forestales.

La demanda también advierte que el decreto afecta la autonomía territorial, pues la Constitución, específicamente en los artículos 287, 288 y 313, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 determinan que son los concejos municipales los encargados de reglamentar los usos del suelo. Según la demanda, el nuevo esquema permitirá que decisiones tomadas en las ZRC incidan en esos usos, lo que alteraría ese reparto de competencias.

El Consejo de Estado consideró que la demanda cumple los requisitos legales para su admisión y estudia en este momento la solicitud de suspensión provisional presentada por la Fundación.

En términos prácticos, la demanda plantea la cuestión de quién decide sobre el uso del territorio en Colombia y bajo qué procedimientos. Está en juego si pueden impulsarse actividades productivas dentro de reservas forestales sin los controles ambientales previstos por la ley, y si las decisiones adoptadas en instrumentos rurales pueden volverse obligatorias para los municipios en la definición de su ordenamiento territorial.

La Fundación precisó que la acción no busca oponerse a las Zonas de Reserva Campesina ni a la garantía de la seguridad alimentaria o el reconocimiento constitucional de los campesinos como sujetos de especial protección. El propósito de la demanda es que la política agraria se ejecute dentro de los límites de la Constitución y la ley, respetando la protección de los bosques, las competencias ambientales y la autonomía de los municipios.