

Bogotá D.C., diciembre de 2025

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
SECCIÓN TERCERA (REPARTO)
E.S.D.

Asunto: Acción de nulidad en contra de los artículos 1 (parcial) y 3 (parcial) del Decreto 1147 de 2024 -Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.

Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).

Accionados: Presidente de la República, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, (en adelante FEDe. Colombia), representada en este acto por el suscrito representante legal, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional) presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de los artículos 1 (parcial) y 3 (parcial), del Decreto 1147 de 2024 *“Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina”*, específicamente la modificación del artículo 2.14.13.1 y la adición del artículo 2.14.13.20 al Decreto 1071 de 2015, en los siguientes términos:

I. PARTES

1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

1.2. Demandadas:

El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, representado legalmente por Martha Liliana Carvajalino Villegas o quien haga sus veces.

El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, representado legalmente por Irene Vélez Torres o quien haga sus veces.

El **presidente de la República**, Gustavo Francisco Petro Urrego o quien haga sus veces.

Representación judicial: para efectos de representación judicial exclusivamente del presidente de la República, notifíquese al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE (Secretaría Jurídica de la Presidencia), en virtud de la delegación efectuada por el presidente al Secretario Jurídico (Decreto 245 de 19 de febrero de 2019) y de la función de la Secretaría Jurídica de representar judicial y extrajudicialmente a la Presidencia de la República (artículo 13, numeral. 11, del Decreto 2647 de 2022).

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La reglamentación de las Zonas de Reserva Campesina (en adelante ZRC) mediante el Decreto 1147 de 2024 desconoce las normas que regulan el suelo forestal y la conservación de los recursos naturales, así como las competencias sobre definición de los usos del suelo, asignadas expresamente a los concejos municipales.

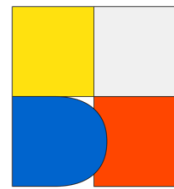
En efecto, el Decreto 1147 de 2024, en su artículo 2.14.13.1, al permitir el establecimiento de las ZRC en zonas de reserva forestal sin que medie el acto de sustracción previa, exigido por la Ley 2 de 1959 y el Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables), modificó el sentido y alcance de las normas que regulan el uso y destinación del suelo forestal. De igual forma, el decreto demandado desconoce las determinantes ambientales, entendidas como las directrices de superior jerarquía, que deben ser observadas en la ordenación del territorio.

De otro lado, el artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 permite que, a través de la zonificación de los Planes de Desarrollo Sostenible (en adelante PDS) de las ZRC se definan áreas con el propósito de que sean declaradas Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y con ello, se integren como determinantes del ordenamiento territorial de segundo nivel, lo cual incide de manera directa en los usos del suelo, por fuera de la competencia expresa otorgada por la Constitución a los concejos municipales. En otras palabras, el decreto crea un canal por medio del cual las definiciones de los PDS se proyectan obligatoriamente sobre los instrumentos locales como el Plan de Ordenamiento Territorial (POI), el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) y el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), condicionando la reglamentación local de usos del suelo, lo cual desconoce las competencias de las autoridades locales.

Si bien la garantía de la seguridad alimentaria y el reconocimiento constitucional de los campesinos como sujetos de especial protección constituyen fines legítimos, su concreción debe realizarse dentro de los límites del marco constitucional. La preservación del Estado de derecho exige que la acción estatal en estas materias respete la separación de poderes, la autonomía de las entidades territoriales, así como los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

III. NORMAS DEMANDADAS

Los artículos 1 (parcial) y 3 (parcial), del Decreto 1147 de 2024 *“Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina”*, específicamente la modificación del artículo 2.14.13.1 y la adición del artículo 2.14.13.20 al



Decreto 1071 de 2015, que se transcriben a continuación y se destacan con subrayas los apartes demandados:

“DECRETO 1147 DE 2024

(Septiembre 13)

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

"Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo del Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, y el artículo 52 de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

(...)

ARTÍCULO 1. *Modifíquese el artículo 2.14.13.1 del Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el cual quedará así:*

*ARTÍCULO 2.14.13.1. **Ámbito de aplicación.** Las disposiciones del presente título se aplicarán a las Zonas de Reserva Campesina - ZRC de que trata el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, las cuales son formas de territorialidad campesina que se constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT en las áreas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, delimitación y ordenamiento social de la propiedad rural, en zonas de colonización, y en las zonas donde predomine la existencia de tierras baldías incluyendo las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959. También se aplicará en las ZRC existentes, para su ampliación y consolidación.*

PARÁGRAFO. *No procederá la constitución de ZRC en las siguientes áreas:*

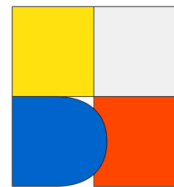
Las comprendidas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales y las reservas forestales protectoras de la SINAP.

En los resguardos y los territorios ancestrales y/o tradicionales de pueblos indígenas, según lo previsto en los artículos 2.14.7.1.2 y 2.14.7.1.3 del Decreto 1071 de 2015.

En los territorios colectivos y los territorios ancestrales y/o tradicionales de comunidades negras, raizales o palenqueras conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993 y otras normas vigentes.

Las reservadas por la ANT u otras autoridades públicas, para otros fines señalados en las leyes. Las que hayan sido constituidas como Zonas de Desarrollo Empresarial.

(...)



ARTÍCULO 3. Adiciónese al Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, los siguientes artículos: (...)

ARTÍCULO 2.14.13.20. Declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. En la zonificación de los PDS de las ZRC se podrán identificar áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación con el propósito de que sean declaradas como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para su declaración como determinante del ordenamiento territorial de segundo nivel, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.”

El Decreto fue publicado en el Diario Oficial No. 52.878 del 13 de septiembre de 2024 (Anexo 2).

IV. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Los artículos 2.14.13.1 y 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 fueron expedido en contravención de la Constitución y la ley, incurriendo en vicios sustanciales que comprometen su legalidad, así:

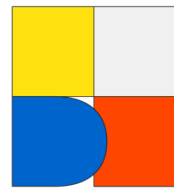
-Normas constitucionales y legales vulneradas:

- Artículos 151, 287, 288 y 313, numeral 7 constitucionales
- Artículo 210 del Decreto 2811 de 1974
- Artículo 29 de la Ley 1454 de 2011
- Artículo 3 de la Ley 2 de 1959
- Artículos 2 y 10 de la Ley 388 de 1997
- Artículo 80 de la Ley 160 de 1994
- Artículos 5 y 31 de la Ley 99 de 1993
- Artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011

-Concepto de la violación:

La presente demanda expone el cargo de infracción de las normas en que debe fundarse, considerando los siguientes argumentos:

- La destinación y uso agropecuario en zonas de reserva forestal se realiza sin el cumplimiento del requisito de sustracción de la reserva.
- La intervención agropecuaria en áreas de reserva forestal desconoce las determinantes ambientales.
- Se vulnera la competencia de las entidades encargadas de decidir sobre la sustracción y los usos permitidos en zonas de reserva forestal.
- Se desconoce la naturaleza de la figura de las zonas de reserva campesina.
- Se vulnera la autonomía territorial y la competencia municipal en la reglamentación de usos del suelo.
- Se desconoce el reparto de competencias realizado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT



4.1. El artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024 fue expedido con infracción de las normas en que debe fundarse

De acuerdo con el artículo 137 del CPACA, la nulidad de los actos administrativos procede “*cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse*”. Esta causal de nulidad, de carácter genérico, se configura en aquellos casos en los que se evidencia la falta de aplicación de normas superiores, su aplicación indebida o una interpretación errónea de las mismas¹.

El vicio de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse el acto administrativo se configura cuando la autoridad desconoce, aplica indebidamente o deja de aplicar las normas jurídicas que constituyen el fundamento normativo de su decisión. Este vicio afecta la legalidad del acto por cuanto la autoridad no se ajusta al ordenamiento jurídico que debía regir su actuación. Al respecto, el Consejo de Estado señaló en providencia del 29 de julio de 2021²:

“(…) la infracción de las normas en que debía fundarse consiste en la violación de normas superiores i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea. La Sala Especial Transitoria de Decisión (providencia del 2 de mayo de 2011, exp. 2003-00572, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) ha dicho que se infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso. En cuanto a la aplicación indebida, señaló que se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde.”

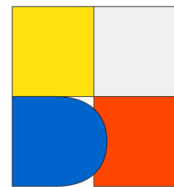
Por ende, la infracción directa de la ley se configura cuando un acto administrativo reglamentario desconoce de manera frontal y evidente el mandato imperativo de una norma de rango superior, sustituyendo su contenido o contrariando sus efectos jurídicos. En este caso, cuando el artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024 señala que las ZRC se “*constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT en... las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959*”, viola directamente el ordenamiento legal, al permitir la constitución y delimitación de ZRC en áreas de reserva forestal, sin que medie la previa sustracción legal exigida y contrariando los principios del ordenamiento territorial.

4.1.1 Destinación y uso agropecuario en zonas de reserva forestal sin el cumplimiento del requisito de sustracción de la reserva: desconocimiento de la Ley 2 de 1959 y del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

El Decreto 1147 de 2024 incurre en una violación directa de la ley porque contradice expresamente la prohibición contenida en el artículo 3 de la Ley 2 de 1959, que dispone la obligación de sustraer de la reserva forestal las áreas que, previo estudio, se requieran usar para asuntos agropecuarios, así:

¹ Consejo de Estado Sección Cuarta, sentencia del 15 de marzo de 2012, Rad. 25000-23-27-000-2004-92271-02 (16660), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

² Radicación número: 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346). C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



“Artículo 3o. Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los artículos 1, 2 y 12 de esta Ley, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales.” -Subrayas fuera de texto-

Las áreas de reservas forestales son zonas establecidas con el propósito de conservar y promover el desarrollo de la economía forestal, así como la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -Decreto 2811 de 1974- señala que estas áreas establecidas en zonas de propiedad pública o privada se destinan *“exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras”* (artículo 206). En tal sentido, el *“área de reserva forestal sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.”*(artículo 207)

Bajo esta perspectiva, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente expresamente señala que la sustracción de las áreas forestales se da por razones de utilidad pública o de interés social o cuando no se perjudique la función protectora de la reserva:

“ARTÍCULO 210. Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.”

Por lo tanto, el desarrollo del uso agropecuario en zonas de reserva forestal está supeditado a un procedimiento de sustracción de los polígonos de las correspondientes reservas, procedimiento que debe cumplir con los requisitos de carácter técnico y legal, y con la justificación de utilidad pública o de interés social correspondiente. Pese a estos expresos mandatos legales, el artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024 habilita directamente a que se declaren ZRC dentro de zonas de reserva forestal, sin haberse agotado previamente este procedimiento de sustracción.

Al permitir que las Zonas de Reserva Campesina se traslapen con zonas de reserva forestal, el Decreto 1147 de 2024 introduce una contradicción frontal con el artículo 3 de la Ley 2 de 1959 y con el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974, pues desconoce el procedimiento legal de sustracción previa exigido para establecer usos agropecuarios en zonas de reserva forestal. De este modo, el reglamento no se limita a ejecutar la ley, sino que la sustituye, al autorizar un uso del suelo incompatible con su destinación legal, sin cumplir los requisitos establecidos por el legislador. Estas normas fijan un límite expreso en el uso del suelo, en razón de su función ecológica y de conservación, lo cual es desconocido por el decreto demandado.

En resumen, el decreto al permitir la delimitación y declaración de ZRC dentro de zonas de reserva forestal, sustituye el régimen legal de conservación forestal por uno de manejo agrario y

socioeconómico, sin acto de sustracción. Tal contradicción es una violación directa y sustantiva de los textos legales.

4.1.2 La intervención agropecuaria en áreas de reserva forestal desconoce las determinantes ambientales: vulneración del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

La Ley 388 de 1997, en su artículo 10 (modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 -PND), establece los órdenes de prevalencia de las determinantes de ordenamiento territorial. Entre dichas determinantes se encuentran en el primer nivel las ambientales, de las que hacen parte las áreas de reserva forestal, las zonas de protección de recursos hídricos y los suelos de especial conservación.

El mencionado artículo consagra las determinantes de ordenamiento territorial, entendidas como los criterios y directrices de superior jerarquía que las entidades territoriales deben respetar al formular, adoptar y ejecutar sus instrumentos de planeación. A nivel ambiental, estas determinantes están orientadas a garantizar la protección del ambiente, el uso racional del suelo y la preservación de los recursos naturales. En tal sentido, las determinantes actúan como límites legales que definen el marco obligatorio dentro del cual deben actuar tanto las autoridades nacionales como las territoriales.

En tal sentido, el literal b) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 señala expresamente que la “reglamentación sobre zonas de reserva forestal” hace parte de las normas de superior jerarquía que condicionan cualquier decisión de ordenamiento territorial. Esto significa que las zonas de reserva forestal, creadas por la Ley 2 de 1959, no son simples áreas sujetas a manejo administrativo, sino que la observancia de su reglamentación es imperativa en punto a la definición de los usos del suelo.

Así las cosas, el artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024, al disponer que las Zonas de Reserva Campesina pueden constituirse “*incluyendo las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959*”, desconoce de manera directa lo dispuesto por la Ley 388 de 1997. El decreto, en vez de acatar las determinantes ambientales como límites superiores, las relativiza, al permitir un uso y una destinación del suelo forestal que la ley reserva exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales.

El decreto demandado, al autorizar la constitución de ZRC dentro de zonas de reserva forestal sin exigir la previa sustracción, contradice directamente las determinantes ambientales que la Ley 388 impone como marco jurídico obligatorio. Ello configura una violación directa de la ley, en tanto la disposición reglamentaria suspende la aplicabilidad de las restricciones legales sobre el uso del suelo.

En síntesis, el aparte demandado constituye una violación directa y sustancial de la Ley 388 de 1997, porque altera la estructura jerárquica del sistema de planeación territorial y desconoce los mandatos legales que otorgan fuerza vinculante a las determinantes ambientales. Al permitir por vía reglamentaria la intervención agropecuaria en áreas de reserva forestal, el Ejecutivo se aparta del marco jurídico superior que garantiza la coherencia entre el ordenamiento del territorio y la protección ambiental. Este desconocimiento afecta la integridad del ordenamiento territorial.

4.1.3 Desconocimiento de la competencia del Ministerio de Ambiente y de las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que tiene que ver con el proceso de sustracción y los usos permitidos en zonas de reserva forestal.

El artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024, al permitir que las Zonas de Reserva Campesina puedan constituirse “*incluyendo las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959*”, desconoce de manera directa el régimen legal que reserva al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante CAR) la competencia exclusiva para adelantar los procedimientos de sustracción, delimitación, alinderación y manejo de las reservas forestales.

En efecto, el contenido del decreto crea un supuesto normativo incompatible con los mandatos superiores que rigen la destinación y el uso de estos suelos de especial protección, en tanto autoriza la constitución de una ZRC, que por su naturaleza implica cambio de uso del suelo, intervención socioeconómica y alteración de la destinación forestal, sin que medie la sustracción previa que exige la legislación ambiental. Lo anterior invade de manera directa las funciones legalmente atribuidas a las autoridades ambientales.

Tal y como se indicó en otro acápite, el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables) establece una regla inequívoca: “*si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva*”. Con esta disposición, el legislador configuró un régimen estricto de protección de las zonas de reserva forestal, conforme al cual ninguna actividad distinta a la forestal puede adelantarse sin que las autoridades competentes adopten previamente el procedimiento de sustracción.

En tal sentido, se destaca que el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 establece de forma expresa que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “*reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran ... las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento*”. El legislador asignó al Ministerio la potestad de reglamentar el uso y funcionamiento de las reservas forestales nacionales, atendiendo a criterios técnicos, ecológicos y de conservación. Se trata de una competencia cuyo ejercicio determina cuáles actividades pueden realizarse al interior de estas áreas protegidas y cuáles están prohibidas en razón de la función ecológica que cumplen.

En esta misma línea, el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 asigna a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) la función de “[*r*]eservar, alinderar, administrar (...) las reservas forestales ..., y reglamentar su uso y funcionamiento”, además de encargarles la tarea de “[*a*]dministrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”. En tal sentido, la administración y la reglamentación del uso de las reservas forestales, tanto nacionales como regionales, pertenecen al ámbito funcional del Sistema Nacional Ambiental (SINA), lo cual garantiza la protección de los ecosistemas, por las autoridades ambientales.

En concordancia con lo anterior, el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, que define las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco del Sistema Nacional Ambiental (SINA), prevé de manera expresa que corresponde al Ministerio: “*Reservar, alinderar, declarar, re-alinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales,*

reglamentar su uso y funcionamiento (...)". Además, señala que las CAR deben realizar los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos que soportan dichas decisiones, con base en los lineamientos del Ministerio.

Por lo tanto, la decisión sobre la sustracción de áreas de reserva forestal recae exclusivamente en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo concepto técnico elaborado por las CAR. Al permitir la implantación de ZRC dentro de reservas forestales sin someterse al trámite de sustracción, el Decreto 1147 de 2004 desconoce las expresas competencias asignadas tanto al Ministerio como a las CAR, por lo cual el artículo 2.14.13.1 se torna ilegal.

La constitución de una ZRC implica la habilitación de usos agropecuarios, de actividades productivas rurales, de planificación socioeconómica y de desarrollo campesino que pueden ser incompatibles con la destinación del suelo de reserva forestal. Al habilitar estos usos dentro de un área forestal sin intervención de las autoridades ambientales, el decreto modifica el régimen de usos de utilización del suelo forestal, sustituyendo las competencias de sustracción, administración y regulación ambiental que el ordenamiento jurídico ha otorgado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las CAR. En otras palabras, el Decreto 1147 reconfigura unilateralmente los usos permitidos en las reservas forestales, por fuera de las competencias de las autoridades ambientales.

Finalmente, la disposición demandada también desconoce el numeral 4 del artículo 1 de la Ley 388 de 1997, que establece como uno de los objetivos del ordenamiento territorial *"promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias administrativas de planificación"* en la toma de decisiones sobre el uso del suelo. Este objetivo implica un principio de coordinación interinstitucional obligatoria, que exige respetar la distribución legal de competencias, especialmente cuando se trata de decisiones que afectan áreas ambientalmente protegidas. Al excluir por vía reglamentaria la participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las CAR -autoridades encargadas por la ley de decidir sobre la sustracción de áreas forestales-, el Decreto 1147 rompe el principio de concurrencia previsto en la Ley 388, imponiendo una decisión unilateral del sector agrario sobre un ámbito reservado al sector ambiental. Lo anterior, afecta gravemente la integridad del sistema jurídico ambiental.

4.1.4 Desconocimiento de la naturaleza de la figura de las zonas de reserva campesina: vulneración del artículo 80 de la Ley 160 de 1994.

La figura de las ZRC fue concebida como un instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural para regular tierras baldías y zonas de colonización, no para operar en áreas de conservación ambiental estricta. Al imponerles un alcance que las introduce en zonas de reserva forestal, el decreto reconfigura su naturaleza jurídica y crea un conflicto con el ordenamiento ambiental. El artículo 80 de la Ley 160 de 1994, señala:

"ARTÍCULO 80. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.”

Estas figuras tienen como propósito fomentar y estabilizar la economía campesina y su naturaleza está ligada a:

- Son un instrumento de política agraria destinado a fomentar y estabilizar la economía campesina.
- Constituyen un mecanismo de ordenamiento social de la propiedad rural que busca regular la ocupación y aprovechamiento de tierras baldías.
- Buscan el desarrollo rural sostenible y la protección ambiental.

Ahora, el artículo 80 de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a las ZRC expresamente señala que “*la acción del Estado tendrá en cuenta... criterios sobre ordenamiento ambiental territorial*”. Esta disposición legal constituye un mandato expreso para que se respete el ordenamiento ambiental preexistente y se armonice la política agraria con las limitaciones ecológicas y de conservación establecidas en la legislación ambiental. En consecuencia, la regulación de las ZRC debe estar en consonancia con los regímenes de protección ambiental, dentro de los cuales ocupa un lugar central la Ley 2 de 1959 y la delimitación de las reservas forestales nacionales.

Pese a lo anterior, el artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 desconoce ese mandato legal, pues pretende incluir dentro del ámbito material de las ZRC a las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959, áreas que cuentan con un régimen especial de protección ambiental, que excluye usos agropecuarios salvo previa sustracción. Lo anterior supone una contradicción material entre la ley y el reglamento, ya que mientras la Ley 160 exige acatar las reglas del ordenamiento ambiental territorial, el decreto altera ese marco al permitir la imposición de una figura agraria en territorios sometidos a una prohibición legal expresa.

Cuando el decreto habilita que las ZRC se constituyan en zonas sometidas a un régimen de reserva forestal, viola este límite y distorsiona el sentido de la política agraria definida por el legislador, que buscó integrar la acción estatal rural con la protección ambiental.

4.2. El artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 fue expedido con infracción de las normas en que debe fundarse

4.2.1 Vulneración de la autonomía territorial y de la competencia municipal en la reglamentación de usos del suelo (287, 288 y 313.7 constitucionales).

El artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 emplea un instrumento de planeación del territorio de los campesinos, que orienta el desarrollo de las ZRC, para sustituir la competencia constitucional y estatutaria de los municipios y concejos, en punto a la definición sobre los usos del suelo. En efecto, el artículo demandado establece que, en la zonificación de los Planes de Desarrollo Sostenible -PDS- de las ZRC se podrán identificar áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, con el propósito de que sean declaradas como

Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Si bien esta disposición difiere la declaratoria de las APPA en el Ministerio, las delimitaciones realizadas en los PDS de las ZRC se convierten de facto en una determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Es decir, los PDS de las ZRC regulan los usos del suelo y de facto imponen restricciones, desconociendo la atribución constitucional de reglamentar los usos del suelo por parte de los concejos municipales.

El Decreto 1147 de 2024 vulnera de manera directa la autonomía territorial al desplazar la competencia constitucional de los concejos municipales de reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7), transfiriendo dicha función a instrumentos comunitarios como los PDS de las ZRC. Lo anterior, altera el núcleo esencial de la autonomía territorial, sustituye la deliberación democrática local y desnaturaliza el sistema orgánico de distribución de competencias previsto en la Ley 1454 de 2011 (LOOT), al permitir que la zonificación de los PDS -elaborados por organizaciones campesinas- se conviertan en APPA y con ello, en determinantes de ordenamiento territorial.

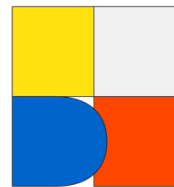
La atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales se funda en una doble consideración: por una parte, tiene en cuenta la importancia de la materia para las comunidades, al tratarse de la autogestión y planeación de un asunto esencial para ellas y que define los aspectos más relevantes de la vida social y, por otra parte, se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

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. Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad, previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades.

Las determinantes previstas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 son instrumentos de guía y armonización, pero no pueden sustituir ni vaciar la competencia municipal para definir los usos del suelo. En efecto, la Corte Constitucional ha precisado que las determinantes del ordenamiento no sustituyen la potestad local, por tratarse de: **“normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local”**²

La arquitectura constitucional de competencias concurrentes no autoriza que un acto contenido en los PDS de las ZRC defina directa o indirectamente y de manera concreta los usos del suelo municipal. La Corte en la Sentencia C-138 de 2020 ha señalado:

³ Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo.



“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. 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 POT o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo. La acción estatal coordinada con los municipios, es una manera privilegiada de conciliar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial.” (Negrilla y subrayas fuera de texto).

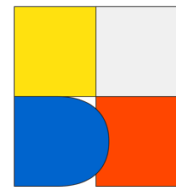
En nuestro sistema constitucional, ordenar el desarrollo del territorio le corresponde, en primer lugar, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado conforme el artículo 311 de la Constitución. Por su parte, la competencia decisoria para reglamentar los usos del suelo recae en los concejos municipales como lo señala expresamente el artículo 313.7 de la Constitución, competencia que, según la Corte, es una manifestación directa de la autonomía territorial. Así, en la Sentencia C-149 de 2010, al estudiar los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), la Corte declaró inconstitucional la norma que desplazaba estas competencias, al señalar:

“6.3. La norma acusada desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales y de manera específica vulnera lo dispuesto en los artículos 1º, 311 y 313-1-7 de la Constitución Política. El artículo 1º, en cuanto garantiza la autonomía de los entes territoriales; el artículo 311, mediante el cual se define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, asignándole competencia para ordenar el desarrollo de su territorio; y el artículo 311-1, según el cual corresponde a los concejos la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, como también el numeral 7 del mismo precepto, según el cual a estas corporaciones administrativas les corresponde reglamentar los usos del suelo.”

6.4. [...] Como lo demuestra la exposición sobre el alcance de la norma demandada, los MISN desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POTs, en asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos. Para la Sala, desplazar las competencias de los concejos en el proceso de adopción de los POTs dando prioridad a lo establecido en los MISN, significa desconocer las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas mediante el artículo 313, numerales 1 y 7 de la Carta Política. Por lo anterior, la Corte considera que la disposición atacada implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs.”⁴

De manera particular, los PDS son instrumentos de planeación territorial, elaborados y concertados por las organizaciones representativas de las comunidades campesinas, orientados a

⁴ Corte Constitucional Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



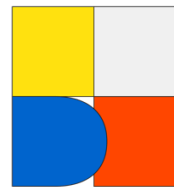
organizar y consolidar las ZRC. Ahora bien, el artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 permite que en la zonificación de los PDS de las ZRC se identifiquen áreas de especial interés, con el propósito de que sean declaradas determinantes de ordenamiento de segundo nivel, denominadas Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, lo cual implica que de manera directa tales zonificaciones, determinan el desarrollo de los POT, EOT y PBOT, desconociendo de esta forma las competencias reservadas a los concejos municipales sobre la determinación sobre los usos del suelo.

Este diseño es contrario al principio constitucional de autonomía territorial, según el cual los municipios gozan de competencias propias para reglamentar los usos del suelo y dirigir su desarrollo local (artículos 287 y 313.7 de la Constitución). El modelo de Estado colombiano, si bien se configura como una República unitaria, se fundamenta en los principios de descentralización y autonomía de sus entidades territoriales. Estos principios constituyen una garantía institucional esencial que asegura a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Con un propósito meramente ilustrativo, se presenta el listado oficial de las ZRC constituidas, en cuyos planes de desarrollo sostenible podrían establecerse áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, con el propósito de que sean declaradas como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y con ello, como determinantes de segundo nivel⁵:

No.	Nombre de la ZRC	Departamento	Municipios	Acto Administrativo	Habitantes/Familias
1	Guaviare	Guaviare	Calamar, El Retorno, San José del Guaviare	Resolución 054 de 1997	24.884 habitantes
2	Cuenca de Río Pato y Valle de Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	Resolución 055 de 1997 (modificada)	6.278 habitantes
3	Arenales–Morales	Bolívar	Arenal, Morales	Resolución 054 de 1999	10.000 habitantes
4	Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	Resolución 046 de 2000	5.377 habitantes
5	Perla Amazónica	Putumayo	Puerto Asís	Resolución 069 de 2000	2.727 habitantes
6	Valle del Río Cimitarra	Antioquia, Bolívar	Yondó, Cantagallo, San Pablo	Resolución 028 de 2002	29.000 habitantes
7	Montes de María II	Bolívar	Varios municipios	Acuerdo 57 de 2018	Sin información
8	Sumapaz	Cundinamarca	Bogotá (Localidad 20)	Acuerdo 252 de 2022	575 familias

⁵ ANT. Respuesta con radicado 202562000134412 del 28 de enero de 2025. Solicitud de información sobre Zonas de Reserva Campesina (ZRC).



9	Güejar–Ca fre	Meta	Puerto Rico	Acuerdo 253 de 2022	579 familias
10	La Tuna	Cauca	Santa Rosa	Acuerdo 243 de 2022 (modificado)	1346 familias
11	Losada–G uayabero	Meta	Macarena Uribe	Acuerdo 261 de 2023	1912 familias
12	Paraíso Escondido	Boyacá	Togüí	Acuerdo 306 de 2023	500 familias
13	Venecia Parte Alta	Cundinamarca	Venecia	Acuerdo 339 de 2023	600 habitantes
14	Tuluá	Valle del Cauca	Tuluá	Acuerdo 369 de 2024	5164 personas
15	Pradera	Valle del Cauca	Pradera	Acuerdo 396 de 2024	480 familias
16	San José de Apartado	Antioquia	Apartado	Acuerdo 397 de 2024	1300 familias
17	Tarazá	Antioquia	Tarazá	Acuerdo 398 de 2024	811 familias
18	Santa Isabel – Anzoátegui	Tolima	Santa Isabel, Anzoátegui	Acuerdo 399 de 2024	1385 familias
19	Alto Sinú	Córdoba	Tierralta	Acuerdo 426 de 2024	3450 familias
20	Santuario del Rabanal	Boyacá	Samacá, Ventaquemada	Acuerdo 439 de 2024	2980 familias

4.2.2 Vulneración del reparto de competencias realizado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT sobre la definición de usos del suelo (artículos 151 y 288 constitucionales y 29 de la Ley 1454 de 2011)

El artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 contraviene el principio de reserva de ley orgánica, al desconocer el reparto de competencias en punto a la ordenación del territorio.

En efecto, el artículo 151 de la Constitución indica que será el Congreso quien definirá las reglas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, mediante el trámite de leyes orgánicas. Por su parte, el artículo 288 constitucional señala que *“la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”* y ordena que dichas competencias se ejerzan bajo coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT) asigna expresamente a los municipios la competencia para formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentar de manera específica los usos del suelo y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y departamentales. Esta ley de jerarquía orgánica, establece el marco dentro del cual deben actuar las autoridades territoriales, buscando un sistema de competencias equilibrado y respetuoso de la autonomía:

“ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes: (...)

4. Del Municipio

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.*
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.*
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. ”*

Pese a lo anterior, el artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 al atribuirle a los PDS de las ZRC funciones que son propias de los municipios y concejos municipales, desconoce el reparto de competencias que les fueron asignadas a estas instancias locales desde la Constitución y la ley. El decreto le confiere a una figura de política agraria, una competencia de ordenamiento territorial que invade la órbita de las instancias locales.

El artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 no respeta la coordinación entre niveles de gobierno, sino que establece una relación de subordinación directa: las APPA identificadas en la zonificación de los PDS de las ZRC se convierten, según la declaración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en determinantes de ordenamiento, por fuera de las expresas competencias de los concejos municipales, lo cual vacía de contenido la autonomía municipal, pues limita la decisión sobre los usos del territorio.

En conclusión, el artículo demandado, al utilizar la zonificación de los PDS de las ZRC como elemento de definición de las APPA, convierte una decisión comunitaria de ordenamiento social de la propiedad rural, en una determinante de ordenamiento territorial, por fuera de las expresas competencias municipales.

La autonomía territorial supone la existencia real y efectiva de entidades territoriales capaces de gestionar sus propios intereses. El modelo de Estado diseñado por el Constituyente de 1991 implicó una transformación sustantiva respecto de las tradiciones centralistas, reconociendo la diversidad regional, étnica y cultural del país, y asegurando a los entes territoriales un espacio de autodeterminación política, administrativa y fiscal. En este sentido, la autonomía territorial constituye una condición indispensable para la vigencia efectiva de la democracia local y la materialización de los principios de participación ciudadana y pluralismo.

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha sostenido que la autonomía territorial comprende un núcleo esencial intangible, que debe ser respetado por todas las autoridades del Estado, incluidas el legislador y el Ejecutivo. Sobre este punto, en la Sentencia C-579 de 2001, la Corte señaló:

"(...) al delimitar la autonomía territorial, el Legislador debe respetar unos ciertos mínimos, que resultan esenciales para hablar de un régimen descentralizado verdaderamente autónomo - esto es, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional: no puede establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial. En la sentencia C-720/99, esta Corporación afirmó sobre el particular: “no puede la ley, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento

territorial, establecer normas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses."

La autonomía territorial implica, por tanto, que las entidades territoriales deben tener garantizados, como mínimo, los siguientes elementos:

- El derecho a gobernarse por autoridades propias, elegidas democráticamente.
- El ejercicio efectivo de las competencias constitucionales que les corresponden.
- La administración autónoma de sus recursos y la potestad de establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- La participación en las decisiones que les afectan directamente.

Así las cosas, el respeto a la autonomía territorial supone que se adopten medidas reglamentarias que, aun persiguiendo fines legítimos de interés general, vacíen el contenido mínimo de la capacidad de las entidades territoriales para autogobernarse y gestionar sus propios asuntos, particularmente en materias tan sensibles como el ordenamiento territorial.

En conclusión, el artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 desconoce el reparto de competencias constitucionales y orgánicas, en punto a la ordenación del territorio.

V. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado declarar la nulidad de los artículos 1 (parcial) y 3 (parcial) del Decreto 1147 de 2024 *“Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina”*, específicamente la modificación del artículo 2.14.13.1 y la adición del artículo 2.14.13.20 al Decreto 1071 de 2015

VI. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 229 y siguientes del CPACA, se solicita la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los artículos demandados.

5.1. Procedencia de la medida cautelar:

El artículo 229 del CPACA prevé que las medidas cautelares tienen por objeto proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, con el fin de lograr la efectividad del derecho sustancial. Estas pueden ser decretadas en cualquier estado del proceso y antes de la notificación del auto admisorio, siempre que exista petición de parte debidamente sustentada.

Por su parte, el artículo 230 del CPACA reconoce que las medidas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, incluyendo la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo. Finalmente, el artículo 231 establece los requisitos: (i) que la demanda esté

razonablemente fundada en derecho; (ii) que se demuestre sumariamente la titularidad del derecho invocado; (iii) que se presenten los documentos y justificaciones que permitan ponderar que sería más gravoso para el interés público negar la medida que concederla; y (iv) que exista riesgo de perjuicio irremediable o que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia resulten nugatorios.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que este nuevo régimen cautelar en el contencioso administrativo constituye el instrumento más novedoso y eficaz para lograr la tutela judicial efectiva⁶. En este caso, la confrontación de los artículos demandados con las disposiciones constitucionales y legales evidencia prima facie una infracción manifiesta, por lo que se cumplen las condiciones de procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional.

Normas infringidas: el Decreto 1147 de 2024 es contrario a diversas disposiciones de la Constitución y la ley, entre ellas:

- Artículos 151, 287, 288 y 313, numeral 7 constitucionales
- Artículo 210 del Decreto 2811 de 1974
- Artículo 29 de la Ley 1454 de 2011
- Artículo 3 de la Ley 2 de 1959
- Artículos 1 y 10 de la Ley 388 de 1997
- Artículo 80 de la Ley 160 de 1994
- Artículos 5, numeral 18 y artículo 31 numeral 16, de la Ley 99 de 1993
- Artículo 2, numeral 14 del Decreto Ley 3570 de 2011

A continuación, se desarrollan los cargos que evidencian la ilegalidad del acto demandado y fundamentan la medida cautelar solicitada:

5.2. Fundamentos de la suspensión provisional:

La aplicación de los artículos 2.14.13.1 y 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 genera múltiples afectaciones al medio ambiente, la gestión del territorio y el reparto de competencias en punto a la definición de los usos del suelo, que justifican su suspensión provisional a. A continuación, se presenta una síntesis de los principales cargos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, sin perjuicio de lo desarrollado en extenso en la demanda.

a. Respecto del artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024:

(i) Desconocimiento de la Ley 2 de 1959 y del Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974):

El artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024 permite la constitución y delimitación de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) dentro de áreas de reserva forestal, sin cumplir el procedimiento de sustracción exigido por el artículo 3 de la Ley 2 de 1959 y el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974. Estas normas reservan dichas áreas exclusivamente al aprovechamiento racional de los

⁶ Consejo de Estado Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, exp. 2012-00290-00

bosques y exigen sustracción previa para usos agropecuarios. Estas normas fijan un límite expreso en el uso del suelo, en razón de su función ecológica y de conservación, lo cual es desconocido por el decreto demandado

El reglamento desconoce directamente este régimen, sustituye la decisión legislativa y genera un uso del suelo incompatible con la destinación legal, configurando una violación directa y sustancial de la ley.

(ii) Desconocimiento de las determinantes ambientales del literal b) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997

El literal b) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 señala que la “reglamentación sobre zonas de reserva forestal” hace parte de las normas de superior jerarquía que condicionan cualquier decisión de ordenamiento territorial. Esto significa que la observancia del régimen de zonas de reserva forestal es imperativa en punto a la definición de los usos del suelo.

El artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024 vulnera la jerarquía de las determinantes ambientales, en tanto la regulación de las zonas de reserva forestal condiciona cualquier decisión de ordenamiento territorial. Es decir, el decreto demandado, al autorizar la constitución de ZRC dentro de zonas de reserva forestal, sin exigir la previa sustracción, contradice directamente las determinantes ambientales que la Ley 388 impone como marco jurídico obligatorio.

(iii) Desconocimiento de la competencia del Ministerio de Ambiente y de las Corporaciones Autónomas Regionales:

El artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024 incurre en una infracción grave de normas superiores, al desconocer las competencias del Ministerio de Ambiente y de las CAR en materia de sustracción de áreas de reserva forestal, vulnerando el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974, el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, el numeral 18 del artículo 5 y el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Así mismo, vulnera el principio de concurrencia institucional establecido en el numeral 4 del artículo 1 de la Ley 388 de 1997.

En efecto, el artículo 2.14.13.1 al permitir que las Zonas de Reserva Campesina puedan constituirse “*incluyendo las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959*”, desconoce de manera directa el régimen legal que reserva al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las Corporaciones Autónomas Regionales la competencia exclusiva para adelantar los procedimientos de sustracción, delimitación, alinderación y manejo de las reservas forestales.

(iv) Desconocimiento de la naturaleza jurídica de las Zonas de Reserva Campesina (Ley 160 de 1994):

El artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 desconoce la naturaleza de la figura de las Zonas de Reserva Campesina, pues incluye dentro del ámbito material de las mismas, a las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959, áreas que cuentan con un régimen especial de protección ambiental, que excluye usos agropecuarios salvo previa sustracción.

Lo anterior supone una contradicción material entre la ley y el reglamento, ya que mientras la Ley 160 exige acatar las reglas del ordenamiento ambiental territorial, el decreto altera ese marco al permitir la imposición de una figura agraria en territorios sometidos a una prohibición legal expresa. Además, cuando el decreto habilita que las ZRC se constituyan en zonas sometidas a un régimen de reserva forestal, distorsiona el sentido de la política agraria, que buscó integrar la acción estatal rural con la protección ambiental, no enfrentarlas.

b. Respetto del artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024:

(i) El decreto sustituye la competencia constitucional de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículos 287 y 313.7 C.P.).

Los PDS son instrumentos de planeación territorial, elaborados y concertados por las organizaciones representativas de las comunidades campesinas, los cuales tienen como propósito organizar y consolidar las ZRC.

El artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 permite que en la zonificación de los PDS de las ZRC se identifiquen áreas de especial interés, a efectos de que sean declaradas determinantes de ordenamiento de segundo nivel (Áreas de Protección para la Producción de Alimentos), lo cual implica que de manera directa tales zonificaciones, determinan el desarrollo de los POT, EOT y PBOT, desconociendo las competencias reservadas a los concejos municipales sobre la determinación sobre los usos del suelo.

En tal sentido, el artículo 2.14.13.20 permite que la zonificación de los PDS de las ZRC identifique áreas que luego pueden ser declaradas Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). Aunque la declaratoria formal queda en cabeza del Ministerio de Agricultura, la delimitación de dichas áreas por parte de los PDS opera de facto como una determinante de ordenamiento territorial, desplazando la función de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo.

(ii) El decreto vulnera el reparto de competencias sobre la definición de usos del suelo (artículos 151 y 288 constitucionales y 29 de la Ley 1454 de 2011)

Al convertir las zonificaciones de los PDS en determinantes de segundo nivel, el decreto transforma un instrumento de política agraria en una norma de ordenamiento territorial, vaciando la competencia municipal y sustituyendo la deliberación democrática local.

El artículo 151 de la Constitución indica que será el Congreso quien definirá las reglas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, mediante el trámite de leyes orgánicas. En esta línea, el artículo 288 constitucional señala que *“la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”* y ordena que dichas competencias se ejerzan bajo coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Aunado a lo anterior, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 asigna a los municipios la competencia para formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentar los usos del suelo y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y departamentales.

Al atribuir a los PDS la capacidad de detallar zonas que condicionan los instrumentos de gestión territorial -POT, EOT y PBOT-, el decreto desconoce las competencias constitucionales y orgánicas asignadas a las autoridades locales.

5.3. Fundamentación de la apariencia de buen derecho:

En el presente caso se cumple con el criterio de apariencia de buen derecho exigido por el artículo 231 del CPACA, en tanto expone una argumentación jurídica y detallada que hace plausible la suspensión provisional de los artículos 2.14.13.1 y 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024. Esta apariencia de ilegalidad resulta evidente al examinar los fundamentos normativos, fácticos y jurisprudenciales que sustentan la pretensión principal.

- **Respecto del artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024:**

a) El artículo permite la constitución y delimitación de Zonas de Reserva Campesina dentro de áreas de reserva forestal, sin cumplir el procedimiento de sustracción exigido por el artículo 3 de la Ley 2 de 1959 y el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974.

b) El artículo vulnera la jerarquía de las determinantes ambientales, en tanto autoriza la constitución de ZRC dentro de zonas de reserva forestal, sin exigir la previa sustracción, lo cual contradice directamente las determinantes ambientales establecidas en el literal b) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

c) El artículo desconoce las competencias del Ministerio de Ambiente y de las CAR en materia de sustracción de áreas de reserva forestal, vulnerando el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974, el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, el numeral 18 del artículo 5 y el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

d) El artículo desconoce la naturaleza de las ZRC, toda vez que el artículo 80 de Ley 160 de 1994 exige acatar las reglas del ordenamiento ambiental territorial.

- **Respecto del artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024:**

a) El artículo vulnera la autonomía territorial, en tanto la Constitución asigna a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo (artículos 287 y 313.7). El artículo 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 permite que en la zonificación de los PDS de las ZRC se identifiquen áreas de especial interés, a efectos de que sean declaradas determinantes de ordenamiento de segundo nivel (Áreas de Protección para la Producción de Alimentos), lo cual implica que de manera directa tales zonificaciones, determinan el desarrollo de los POT, EOT y PBOT, desconociendo las competencias reservadas a los concejos municipales sobre la determinación sobre los usos del suelo.

b) El artículo vulnera el reparto de competencias sobre la definición de usos del suelo, en los términos de los artículos 151 y 288 constitucionales y 29 de la Ley 1454 de 2011. Al convertir las zonificaciones de los PDS en determinantes de segundo nivel, el decreto transforma un

instrumento de política agraria en una norma de ordenamiento territorial, vaciando la competencia municipal y sustituyendo la deliberación democrática local.

5.4 Peligro en la demora (*periculum in mora*):

El Consejo de Estado ha precisado que el *periculum in mora* se configura cuando la vigencia del acto administrativo produce consecuencias de difícil o imposible reparación, o cuando el mantenimiento de sus efectos vaciaría de eficacia la eventual sentencia de nulidad.

Se satisface el requisito de peligro en la demora, en la medida en que la vigencia del acto acusado genera un daño inmediato, progresivo e irreparable, como acontece en el presente caso, toda vez que:

En primer lugar, la permanencia en el ordenamiento jurídico de los artículos 2.14.13.1 y 2.14.13.20 del Decreto 1147 de 2024 genera un riesgo ambiental inmediato y progresivo, en tanto habilita la intervención agropecuaria, la ocupación productiva y la planificación socioeconómica en zonas de reserva forestal que cuentan con un régimen legal de protección reforzado.

La posibilidad de que las Zonas de Reserva Campesina se constituyan dentro de áreas de reserva forestal, sin sustracción previa y sin intervención de las autoridades ambientales competentes, abre la puerta al cambio en el uso del suelo y a la alteración de ecosistemas estratégicos, cuya función ecológica es esencial para la regulación hídrica, la estabilidad climática y la protección de la biodiversidad. Estas afectaciones, una vez iniciadas, no pueden revertirse fácilmente y generarían un deterioro ambiental que excede la capacidad de restauración futura del Estado.

En segundo lugar, el artículo 2.14.13.20 implica que, mediante los PDS de las ZRC, se identifiquen y delimiten áreas que luego podrán constituirse en Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), configurándose como determinantes de ordenamiento territorial sin participación de las autoridades ambientales ni del municipio. La puesta en marcha de estas delimitaciones produciría efectos jurídicos sobre los POT, EOT y PBOT, afectando decisiones de uso del suelo que son estructurales para la planificación territorial.

Finalmente, la ausencia de medida cautelar permitiría que durante la vigencia del decreto se adopten decisiones en territorios ambientalmente sensibles que comprometan la integridad de las reservas forestales, alteren la vocación ecológica del suelo y frustren la eficacia de una eventual sentencia de nulidad. La degradación de bosques, la pérdida de funciones ecosistémicas y la afectación de servicios ambientales esenciales constituyen daños que, por su naturaleza, son irreversibles o de muy difícil reparación, al tiempo que vulneran principios constitucionales como la sostenibilidad y la protección del ambiente.

5.5. Solicitud de medida cautelar: Se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los artículos 1 (parcial) y 3 (parcial) del Decreto 1147 de 2024 “*Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina*”, específicamente la modificación del artículo 2.14.13.1 y la adición del artículo 2.14.13.20 al Decreto 1071 de 2015

VII. COMPETENCIA

El H. Consejo de Estado es **competente** para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”
(Subrayado ajeno al original)

La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad de los artículos 2.14.13.1 (parcial) y 2.14.13.20 (parcial) del Decreto 1147 de 2024, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El reparto, a su vez, corresponde a la Sección Tercera de esta Corporación, conforme al artículo 13 de su Reglamento Interno, modificado por el Acuerdo 434 de 2024. Dicho reglamento asigna a esta Sección el conocimiento de los procesos de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre materias agrarias, mineras o petroleras, así como de las controversias contractuales, de reparación directa, de las acciones de grupo y de las acciones populares relacionadas con la moralidad administrativa (Acuerdo 434 de 2024, artículo 13, numerales 1, 2, 4, 5, 12 y 13).

La materia objeto de esta demanda se inserta dentro de la especialidad agraria, razón por la cual, atendiendo al principio de especialización, corresponde que el proceso sea tramitado y decidido por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

VIII. PRUEBAS

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho y cédula de ciudadanía del representante legal
Anexo No. 2	Decreto 1147 de 2024 y constancia de publicación en el Diario Oficial No. 52.878 del 13 de septiembre de 2024.
Anexo No. 3	Oficio ANT donde se hace referencia a las ZRC

IX. NOTIFICACIONES

- El **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, Gustavo Francisco Petro Urrego o quien haga sus veces. Sede y notificaciones físicas: Palacio de Nariño, Calle 7 No. 6-54, Bogotá D.C., Colombia. Correo de notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Se manifiesta que no existe publicación oficial en el sitio institucional de un correo exclusivo de notificaciones judiciales del presidente; por lo tanto, se indica el correo anterior como canal institucional de notificaciones judiciales, el cual se encuentra en el apartado de notificaciones judiciales de página web de presidencia y en el apartado de notificaciones judiciales de la sección del DAPRE en la misma página web.

Representación judicial: Para efectos de representación judicial exclusivamente del presidente de la República, notifíquese al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE (Secretaría Jurídica de la Presidencia), en virtud de la delegación efectuada por el presidente al Secretario Jurídico (Decreto 245 de 19 de febrero de 2019) y de la función de la Secretaría Jurídica de representar judicial y extrajudicialmente a la Presidencia de la República (artículo 13, numeral. 11, del Decreto 2647 de 2022).

- El **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** en los siguientes:

Dirección Transitoria: Carrera 7 No. 32 - 42 Pisos 7 al 12 Torre Norte – San Martín, Bogotá.

Teléfono: (+57) 601 254 33 00

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co

- El **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** en los siguientes:

Dirección: Calle 37 N° 8-40, Bogotá DC, Bogotá.

Teléfono: (+57) 601 332 38 21

Correo electrónico: procesosjudiciales@minambiente.gov.co

La parte demandante FEDe. Colombia recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76 Bogotá, D.C.

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1