
Demanda en ejercicio de la acción popular prevista en la Ley 472 de 1998.

Desde Nicolás Yaya Estepa <paralegal@pombocaballero.com>

Fecha Jue 16/07/2026 3:17 PM

Para 'notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co' <notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co>;
notijudiciales@minenergia.gov.co <notijudiciales@minenergia.gov.co>; MARIA DEL PILAR HERRERA MARTINEZ
<notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co>; procesosjudiciales@minambiente.gov.co
<procesosjudiciales@minambiente.gov.co>; notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co
<notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co>; notificacionesjudiciales@upra.gov.co
<notificacionesjudiciales@upra.gov.co>; juridica.ant@ant.gov.co <juridica.ant@ant.gov.co>; Notificaciones Judiciales
<notificacionesjudici@minvivienda.gov.co>; notificacionesjudiciales@dnf.gov.co <notificacionesjudiciales@dnf.gov.co>;
notjudicialesdf@dane.gov.co <notjudicialesdf@dane.gov.co>; judiciales@senado.gov.co <judiciales@senado.gov.co>

 1 archivo adjunto (2 MB)

1. Demanda acción popular ordenamiento territorial PCA VF 160726.pdf;

No suele recibir correo electrónico de paralegal@pombocaballero.com. [Por qué es esto importante](#)

Señores

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
MINISTERIO DEL TRABAJO
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL Y AGROPECUARIA - UPRA
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá D.C.
República de Colombia

Asunto: Demanda en ejercicio de la acción popular prevista en la Ley 472 de 1998.

Accionantes: Rodrigo Pombo Cajiao y Sandra Forero Ramírez.

Accionados: Presidencia de la República; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio del Trabajo; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA; Agencia Nacional de Tierras - ANT; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Departamento Nacional de Planeación - DNP; Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE; y Congreso de la República.

Respetados señores:

Por instrucciones del Dr. **RODRIGO POMBO CAJIAO**, mayor de edad, e identificado como aparece al pie de su firma, y la Dra. **SANDRA FORERO RAMÍREZ**, mayor de edad, e identificada como aparece al pie de su firma, actuando en nombre propio, me dirijo a ustedes para enviar **DEMANDA DE ACCIÓN POPULAR** con fundamento en la Ley 472 de 1998, especialmente el *“TÍTULO II DE LAS ACCIONES POPULARES”*.

Adjunto a este correo se encuentra:

1. Demanda en ejercicio de la acción popular prevista en la Ley 472 de 1998.

Asimismo, las pruebas y anexos pueden ser consultados en el siguiente enlace: ☐ [Pruebas y anexos](#)

Atentamente,

Bogotá D.C., 16 de julio de 2026

Respetados señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA (SECCIÓN QUE POR REPARTO CORRESPONDA)

E. S. D.

Bogotá D.C.

República de Colombia

- Referencia:** Demanda en ejercicio de la acción popular prevista en la Ley 472 de 1998¹.
- Accionantes:** Rodrigo Pombo Cajiao y Sandra Forero Ramírez.
- Accionados:**
- (1) Presidencia de la República.
 - (2) Ministerio de Minas y Energía.
 - (3) Ministerio del Trabajo.
 - (4) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
 - (5) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
 - (6) Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA.
 - (7) Agencia Nacional de Tierras – ANT.
 - (8) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
 - (9) Departamento Nacional de Planeación – DNP.
 - (10) Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.
 - (11) Congreso de la República.

DEMANDA DE ACCIÓN POPULAR DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Respetados magistrados:

¹ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”

RODRIGO POMBO CAJIAO y SANDRA FORERO RAMÍREZ, mayores de edad, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, actuando en nombre propio, interponemos ante ustedes **DEMANDA DE ACCIÓN POPULAR**, con fundamento en la Ley 472 de 1998, especialmente en el **“TÍTULO II DE LAS ACCIONES POPULARES”** con los siguientes propósitos:

- Por un lado, **complementar las distintas e individualizadas acciones de nulidad objetiva** que se han presentado contra los actos administrativos inconstitucionales producidos en los últimos años y meses los cuales, amén de ser ilegales, amenazan y/o vulneran varios derechos colectivos; y
- Por el otro, **mostrar una visión holística** de la enorme problemática que ha generado esta desarticulada, vasta, exuberante y antitécnica proliferación de normas administrativas sobre competencias, roles y alcances en materia de ordenamiento territorial.

En ese orden de ideas, demostraremos cómo *-además de la ilegalidad que individualmente acusa cada una de las normas involucradas-* lo que se ha consumado es el desvertebramiento de los principios y valores constitucionales en materia de ordenamiento, descentralización administrativa y autonomía territorial. Evidenciaremos cómo si bien cada uno de los actos administrativos acusados es de por sí ilegal, **la sumatoria de ellos constituye una absoluto resquebrajamiento del ordenamiento territorial** y, de contera, el rompimiento mismo de la espina dorsal de la Constitución Política de 1991.

Por lo tanto, **la problemática de la sustitución constitucional amerita la presencia y el pronunciamiento del juez constitucional en sede de la acción popular** comoquiera que es él quien de manera directa tiene la carga de la defensa de los derechos e intereses colectivos, como también la jurisdicción para analizar la problemática allende al mero juicio de legalidad de los actos administrativos enjuiciados. Sin duda ninguna, es el juez constitucional/popular el que de manera directa puede realizar un omnicompreensivo estudio de la problemática y es él quien a través de sus decisiones puede ofrecer una respuesta integral al mismo.

De igual manera, la tarea del juez constitucional radica en la defensa de los **derechos colectivos** que se desarrollarán a lo largo de la presente demanda y que se han visto vulnerados a través de: (i) EL VACIAMIENTO DE COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, y muy especialmente de los concejos municipales; (ii) el ROMPIMIENTO DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL con la concentración y

centralización de funciones administrativas en materia de uso del suelo; (iii) EL DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA TRIDIVISIÓN DE PODERES y LA RESERVA LEGAL, al regular mediante actos administrativos las competencias propias, exclusivas y excluyentes del H. Congreso de la República a través de las leyes de ordenamiento territorial; (iv) el desconocimiento de LA ESTRUCTURA MEDULAR TERRITORIAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA reflejada en sus principios y valores en cuestiones territoriales; (v) la VULNERACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA mediante el desconocimiento del equilibrio ecológico y ambiental por cuenta de, entre otros aspectos, el TRASLAPO DE COMPETENCIAS, PODERES y FUNCIONES y; (vi) EL DESCONOCIMIENTO DE LOS PILARES DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA en el marco de la economía social de mercado y la defensa a su pilar fundamental, la propiedad privada.

RESUMEN DE LA ACCIÓN POPULAR

El objeto material sobre el cual recaen las pretensiones de la demanda:

El territorio constituye un elemento esencial del Estado al decir de los artículos 101² y 102³ superiores. Así lo ha reconocido de manera pacífica e ininterrumpida la línea jurisprudencial de nuestras altas cortes⁴. Se trata de un elemento tan esencial como limitado, y desde la perspectiva ambiental, social y económica, inclusive, escaso.

Así como el elemento humano (nación) o el elemento metafísico (soberanía y poder público) son elementos esenciales del Estado colombiano, **el elemento físico del Estado (territorio) tiene un especial tratamiento constitucional dada su naturaleza jurídica y su relevancia constitucional**. Su ontología jurídica hace de este elemento territorial un espacio de especial regulación normativa (reserva legal), a través de especiales tipologías legislativas (LOOT⁵) y con jerarquía superior para poder armonizar los

² “Artículo 101. Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.

Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.

³ “Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

⁴ Ver, por ejemplo, Sentencia C-191 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

loables principios de inclusión territorial, participación ciudadana, pluralismo democrático, autonomía territorial y descentralización administrativa.

La reserva legal y el vaciamiento de competencias de las autoridades locales:

Por lo mismo, **la regulación que sobre él (el territorio) se acometa debe contar con la legitimidad** que solamente mediante el debate legislativo democrático, amplio, técnico, incluyente y especializado lo puede brindar el Congreso de la República a través de una **ley con categoría orgánica**.

Sin perjuicio anterior, en ausencia de un auténtico código territorial (LOOT) como lo ordenó el constituyente en el artículo 288⁶ superior, le corresponde al Congreso, y solo al Congreso, tramitar varias leyes orgánicas que tengan como propósito y como efecto regular este esencial elemento estadual tan trascendental tarea dada la competencia expresa que tiene para ello, así como la legitimación de base que ostenta, **PERO nunca al ejecutivo mediante un vasto, desarticulado, epiléptico y centralista ramillete de actos administrativos**.

A su turno, en el marco de una constitución política eminentemente municipalista y ampliamente descentralizada⁷, de carácter ambientalista, guiada por los principios de autonomía, pluralismo e identidad cultural, **corresponde a los concejos municipales** antes que al sector central “[r]eglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que le fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”⁸ (Énfasis propio).

⁶ “Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

⁷ Al respecto, el tratadista Augusto Trujillo Muñoz, en la página 182 de su obra “Descentralización, regionalización y autonomía local”, primera edición, del año 2001, precisó: «El artículo 1º de la Constitución Política define a Colombia como un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, **pero acoge en su mismo texto los principios de descentralización** y autonomía para sus entidades territoriales. A su vez el artículo 287 **otorga al municipio, como entidad territorial, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que le correspondan**, a administrar sus recursos y a establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo el artículo 311 constitucional categoriza el municipio como “entidad fundamental” de la división político-administrativa del Estado.

Lo anterior pone de presente **el hondo sentimiento descentralizador que inspiró a la Asamblea Constituyente en su deseo de renovación política, y al mismo tiempo su clara vocación municipalista.**» (Énfasis propio).

⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 313, numeral 7.

Con lo cual, en el territorio se desliza el plan de vida tanto de personas como de comunidades, cifrando en él su propio devenir, su propio plan existencial, su libertad y su dignidad. Por lo tanto, el territorio es inescindible a la identidad de los pueblos que lo habitan y sobre él, por cierto, el pueblo ejerce el poder soberano. No cabe duda de que para entender el desenvolvimiento individual y colectivo contemporáneo es menester acudir al ecosistema que los circunda y envuelve y, en esa medida, corresponde al Congreso y solamente a él su regulación básica para que a partir de allí la representación popular más elevada, cercana, prístina y directa lo reglamente a través de sus representantes reunidos en el concejo municipal.

La prohibición constitucional es perentoria: no le es dable al gobierno nacional ni a ninguna otra autoridad administrativa distinta que la de los concejos municipales sujetados a las leyes orgánicas que así lo dispongan REGULAR el ordenamiento territorial de manera directa.

Estamos en presencia de derechos colectivos:

Si ya de por sí es cosa grave violar la autonomía territorial, vaciar de competencias los poderes de los concejos municipales y desvertebrar los principios y valores constitucionales en torno al territorio y su organización, uso, goce y disposición, **cuanto más hacerlo vulnerando una pléyade de derechos colectivos.**

Por lo mismo, cabe añadir que **el territorio y los sistemas ambientales y ecológicos** que sobre él se posan, así como los **espacios públicos** que en él se construyen son **derechos colectivos** que **pueden protegerse a través de las acciones populares**. Y, decimos más: el territorio evoca y concita la noción misma de identidad nacional y comunitaria al decir de las autorizadas providencias de nuestra Corte Constitucional. A su turno, debemos añadir que los derechos colectivos de los usuarios del territorio y las construcciones sostenibles en el marco del desarrollo territorial (construcción de vivienda VIP⁹, VIS¹⁰, etc.), la soberanía alimentaria, y la propiedad privada con función ecológica y social están siendo sistemáticamente vulnerados por las normas acusadas.

En suma, cuando de hablar de territorio, sus autoridades, facultades, poderes y competencias se trata, estamos abordando –a no dudarlo– uno de los temas más sensibles y trascendentales que sociedad alguna pueda ocuparse.

⁹ Vivienda de Interés Prioritario.

¹⁰ Vivienda de Interés Social.

En ese orden de ideas, consideramos que la problemática suscitada hace ya algunos meses corresponde a una de naturaleza colectiva, con efectos trascendentales en la vida de los asociados; de las comunidades étnicas y aborígenes, de la institucionalidad democrática y, en definitiva, de la paz social.

La problemática

El Gobierno Nacional y algunas de sus dependencias (agencias, establecimientos públicos) **han decidido regular** por fuera de los canales legislativos **el ordenamiento territorial** sustituyendo al poder legislativo, desconociendo la reserva legal de las normas orgánicas sobre la materia y ocasionando un **desordenamiento territorial** que atenta contra los más caros principios, valores y reglas constitucionales.

Y lo ha venido haciendo a través de un complejo entramado normativo compuesto de normas ambientales, campesinas, administrativas, judiciales y urbanísticas que individualmente consideradas comprometen su validez jurídica pero que, comprendidas sistemáticamente y como un todo (la gran revolución territorial) echan por la borda toda la Constitución Política de 1991.

En efecto, el gobierno nacional y muchas de las autoridades del sector centralizado han decidido regular el ordenamiento territorial a través de actos administrativos centralizados, unilaterales, generales, abstractos y obligatorios, en los que: (i) se edifican autoridades privadas, públicas y mixtas con toda suerte de facultades y competencias discordantes e inconexas para el manejo del territorio local (p. ej. TECAM¹¹); o (ii) valiéndose de disposiciones de soberanía alimentaria (ZPPAS¹² y APPAS¹³) que **se sobreponen, traslapan y yuxtaponen** a la identidad cultural de los pueblos ancestrales; o (iii) disposiciones ambientales que atentan a su turno contra esa identidad cultural pero también contra la soberanía alimentaria, la autonomía de las comunidades campesinas, contra nuestras comunidades indígenas, negras y palenqueras; (iv) pero también contra las competencias de las autoridades municipales y ambientales; y (v) todas esas normas campesinas, ambientales y alimentarias, a su turno, se contraponen y chocan entre sí con la jurisdicción de los pueblos indígenas, maltratan la autonomía de los pueblos étnicos y raizales, así como con las decisiones que en materia ambiental y social se han acordado en el marco de las consultas previas, las acciones populares y las providencias de tutela que sobre la materia se han alcanzado. En definitiva, esas normas hacen de la regulación territorial un

¹¹ Territorios Campesinos Agroalimentarios.

¹² Zonas y Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

¹³ Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

rompecabezas incalculable que rompe con los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y solidaridad que ordena nuestra carta política generando un caos normativo de dimensiones colosales.

De esta manera tenemos una pléyade de decisiones administrativas que se contraponen entre sí; que chocan con decisiones judiciales; que desconocen competencias y autoridades legítimamente constituidas, que desconocen el precedente jurisprudencial obligatorio; que atentan contra lo decidido en las consultas previas o lo acordado en el pacto de cumplimiento o lo resuelto en providencias judiciales de tutela. **De nuevo:** esas normas hacen de la regulación territorial un rompecabezas incalculable que rompe con los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y solidaridad que ordena nuestra carta política generando un caos normativo de dimensiones colosales.

Ese laberíntico complejo normativo que hoy se acusa, promueve el desorden territorial; auspicia el conflicto social e indispone a asociados y autoridades por igual al abarrotar el limitado territorio con disposiciones y normas contradictorias, confusas y vulneradoras de varios derechos fundamentales y colectivos.

Por manera que los indígenas pelean con los campesinos para definir qué tipo de alimentos deben sembrarse en sus territorios; estos, a su turno, hacen lo propio con las autoridades nacionales que mediante las ZPPAS y las APPAS les imponen el perfil agrícola de sus territorios y, a su vez, todos ellos combaten las decisiones ambientales que sobre esos mismos territorios asumen las autoridades del orden nacional vaciando las competencias de las CAR así como las de los concejos municipales. Estos, igualmente, también se vieron fuertemente conmovidos con el vaciamiento de competencias que estas unilaterales decisiones del sector central les han impuesto limitando grandemente sus competencias en materia de reglamentación del suelo municipal. Todos ellos, asimismo, en pugna con comunidades históricamente maltratadas que gozan de especial protección constitucional y que han hecho valer sus derechos a través de las consultas previas y las acciones populares y de tutela.

Hoy en día nadie sabe a qué autoridad obedecer o a cuál estatuto someterse: si a los Planes de Vida de los campesinos; si a los determinantes ambientales del orden nacional; si a la soberanía alimentaria recogida en las ZPPAS o APPAS; si a las exclusiones mineras temporales, o si a los POT¹⁴ y EOT¹⁵ legítima y democráticamente aprobados o si, por el contrario, deben acatar los documentos que

¹⁴ Planes de Ordenamiento Territorial.

¹⁵ Esquema de Ordenamiento Territorial.

recogen los acuerdos de las consultas previas o los pactos de cumplimiento producidos en el marco de una acción popular. Todo lo cual, ciertamente, choca y se contradice igualmente con las providencias de las autoridades jurisdiccionales indígenas o con las sentencias populares o de tutela.

El efecto:

La **problemática que se pone de presente consiste** en la inconstitucional, ilegal, desorganizada, antitécnica y anárquica producción de actos administrativos que regulan el territorio no solamente en **detrimiento de la reserva legal** sino que también: (i) **vacían las competencias** de los municipios y a las corporaciones autónomas regionales; (ii) **desconocen la descentralización** administrativa; (iii) **irrespetan la autonomía de los pueblos aborígenes**; (iv) atentan contra los principios de pluralidad, inclusión social y reconocimiento e identidad cultural; como también, (v) irrumpen con la **sindéresis** que en materia territorial debe prevalecer para evitar la inseguridad jurídica, el caos social y la conflictividad bélica que por cuenta de susodicho desorden se presentan en nuestro territorio.

Es menester insistir en que esa previsible **violencia está auspiciada por la normatividad acusada** en donde “**todos pelean con todos**” por la supremacía territorial. Todo lo cual constituye un estado intolerable de caos que riñe contra el ordenamiento jurídico superior pero que, además, se carga de contera varios derechos fundamentales y COLECTIVOS que mediante la presente acción constitucional se pretenden, por un lado, evitar; y, por el otro, compensar o reparar¹⁶.

Ahora bien, con el propósito de darle una estructura lógica y ordenada a los diversos temas y aspectos que han de desarrollarse para dar cumplimiento a las exigencias que deben acreditarse con esta clase de demandas, seguiremos el orden temático que se indica a continuación:

TEMARIO:

CAPÍTULO PRIMERO:	12
PARTES Y DEMÁS SUJETOS PROCESALES.....	12

¹⁶ Sobre la **procedencia** de este tipo de acciones judiciales para resolver estos problemas jurídicos en los que la **desarticulación e insuficiencia institucional** son la causa eficiente de la vulneración y amenaza de los derechos e intereses colectivos podemos acudir a la sentencia del 04 de agosto de 2022, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado cuyo consejero ponente fue el doctor Roberto Augusto Serrato, en el marco del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos n.º 25000234100020130245901.



1.1. PARTE ACCIONANTE	12
1.2. PARTE ACCIONADA.....	13
1.3. DEMÁS SUJETOS PROCESALES.....	15
1.3.1. Ministerio Público.....	15
1.3.2. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.....	16
CAPÍTULO SEGUNDO:	16
DERECHOS COLECTIVOS AMENAZADOS Y VULNERADOS.....	16
2.1. ANUNCIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS	17
2.2. MARCO CONCEPTUAL GENERAL DE LOS DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS O AMENAZADOS	18
2.2.1. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución	18
2.2.2. El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público	22
2.2.3. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública	24
2.2.4. La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes	25
CAPÍTULO TERCERO:	29
HECHOS	29
CAPÍTULO CUARTO:	32
PRETENSIONES	32
CAPÍTULO QUINTO:	40
FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LAS PRETENSIONES.....	40
5.1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.....	40
5.1.1. Basamento constitucional y legal.....	40
5.1.2. Basamento doctrinario y jurisprudencial	42
5.2. CONSIDERACIONES ESPECIALES DEL TRÁMITE DE ACCIÓN POPULAR.....	44
5.2.1. Presupuestos de procedencia de la acción popular	44

5.2.2. Requisito de procedibilidad	48
5.2.3. Títulos jurídicos de responsabilidad	51
• El daño antijurídico:.....	52
• La imputación:.....	53
• El caso concreto	55
5.3. RAZONES Y PRINCIPALES ARGUMENTOS POR LOS CUALES DEBEN PROSPERAR LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA EN ARAS DE PROTEGER LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS	56
5.3.1. El asunto de la reserva legal	56
5.3.2. Vulneración del principio de autonomía territorial – vaciamiento de las competencias constitucionales y legales de los concejos municipales	60
5.3.2.1. El principio de autonomía territorial y las figuras que las entidades demandadas han creado que lo afectan.....	60
5.3.2.2. Análisis constitucional de las figuras que las entidades demandadas han creado.....	67
• Análisis de los instrumentos sociales con origen común en el PND.....	67
➤ Breve introducción a las figuras de las ZPPAS, APPAs y TECAM....	68
➤ Análisis jurídico de las ZPPAS y APPAS	70
▪ Autonomía territorial y afectación por determinaciones nacionales.	70
▪ Subsidiariedad, coordinación y concurrencia - ausencia de demostración de insuficiencia local.....	75
▪ Distribución funcional de competencias y reserva legal	79
▪ Seguridad jurídica e impactos económicos.	81
▪ Principio de unidad de materia.....	83
▪ Principio de publicidad y deliberación democrática	84
➤ Afectaciones a los derechos colectivos en el caso concreto por parte de las ZPPAs y APPAs	85
➤ Análisis de los TECAM	93
▪ Marco constitucional.....	95
▪ Marco legal.....	98
▪ Marco reglamentario	98



➤ Afectaciones a los derechos colectivos en el caso concreto por parte de los TECAM.....	99
▪ Autonomía territorial y afectación por determinaciones nacionales.	101
▪ Subsidiariedad y ausencia de demostración de insuficiencia local.	104
▪ Distribución funcional de competencias y reserva legal.....	104
▪ Seguridad jurídica e impactos económicos, sociales y derechos colectivos.	105
▪ Demostración conceptual de la amenaza en el caso concreto en relación con el TECAM.	106
• Análisis de las determinantes de ordenamiento territorial con origen en el artículo 32 PND	107
• Análisis de la jurisdicción especial indígena	120
• Análisis de los servicios públicos, sector minero-energéticos y sector de infraestructura vital	130
• Otros.....	135
5.3.3. Aplicación de los principios de precaución y de prevención ambiental en el caso concreto.....	145
5.3.3.1. Principio de precaución	145
5.3.3.2. Principio de prevención	147
5.3.3.3. Aplicación de ambos principios al caso concreto.....	148
5.4. SÍNTESIS VISUAL DE LOS ARGUMENTOS DE LA DEMANDA Y LA FORMA EN QUE SE SUSCITA EL “DESORDENAMIENTO TERRITORIAL”	154
CAPÍTULO SEXTO:.....	156
JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA	156
CAPÍTULO SÉPTIMO:.....	157
SOLICITUD DE TRÁMITE PREFERENCIAL	157
CAPÍTULO OCTAVO:.....	157
SOLICITUD DE INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS PROTEGIDOS Y DECISIÓN <i>ULTRA Y EXTRA PETITA</i>	157
CAPÍTULO NOVENO:	159
CUANTÍA	159

CAPÍTULO DÉCIMO:	159
OPORTUNIDAD	159
CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO:	159
SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR	159
CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO:	160
PRUEBAS	160
12.1. DOCUMENTALES QUE SE APORTAN	160
12.2. DOCUMENTALES QUE SE SOLICITAN	166
CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO:	167
ANEXOS	167
CAPÍTULO CUARTO:	169
NOTIFICACIONES	169

Desarrollo:

CAPÍTULO PRIMERO: PARTES¹⁷ Y DEMÁS SUJETOS PROCESALES

Al presente proceso concurren y deberán concurrir los siguientes sujetos procesales:

1.1. PARTE ACCIONANTE

Tal y como lo señala el numeral 1¹⁸ del artículo 12 de la Ley 472 de 1998, el artículo 144¹⁹ de la Ley 1437 de 2011 “*por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo*

¹⁷ Artículo 18 de la Ley 472 de 1998, literales “d)” y “g)”.

¹⁸ “Artículo 12. Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. **Toda persona natural** o jurídica.

(...)” (Énfasis propio).

¹⁹ “Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquiera persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Contencioso Administrativo” (en adelante “CPACA”) en desarrollo del artículo 88²⁰ de la Constitución Política; y, según lo afincado por nuestra jurisprudencia, “*toda persona*” puede representar a la comunidad toda quien es, ciertamente, la titular de los derechos colectivos. Además, el artículo 13 de la señalada Ley 472 de 1998 dispone que “los legitimados para ejercer acciones populares **pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre**”. (Énfasis propio).

Por ello, la presente demanda es formulada directamente (sin apoderamiento judicial) por **RODRIGO POMBO CAJIAO**, identificado con cédula de ciudadanía n.º 79.941.158 de Bogotá D.C. y portador de la tarjeta profesional de abogado n.º 120.820 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura; y **SANDRA FORERO RAMÍREZ**, identificada con cédula de ciudadanía n.º 51.780.922 de Bogotá D.C.

Con todo, debemos mencionar que aun cuando los indicados somos los actores, es la comunidad entera la legitimada para promover este tipo de demandas al tenor de lo señalado por la doctrina comoquiera que lo que pretende es garantizar los derechos e intereses colectivos, de modo que **la titularidad recae en la comunidad toda aunque su acción sea adelantada en nombre de toda ella por alguno de sus miembros**, lo que denota el interés altruista y solidario del impetrante²¹.

1.2. PARTE ACCIONADA

De conformidad con el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 “[l]a Acción Popular se dirigirá **contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública** cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo”, en el mismo sentido que lo prevé el literal “d)”²² del artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

²⁰ “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”

²¹ Cfr. ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. La Protección Constitucional del ciudadano. Editorial Legis. 2005. Pág. 229.

²² “Artículo 18. Requisitos de la demanda o petición. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

Así las cosas, y teniendo en cuenta que las siguientes autoridades **han expedido actos administrativos**²³ que regulan el territorio, en detrimento de la reserva legal, vaciando las competencias de los municipios y a las corporaciones autónomas regionales, desconociendo la descentralización administrativa, irrespetando la autonomía de los pueblos aborígenes, atentando contra los principios de pluralidad, inclusión social y reconocimiento e identidad cultural, e irrumpiendo con la *sindéresis* que en materia territorial debe prevalecer, las mismas están legitimadas en la causa por pasiva para comparecer al presente proceso:

Tabla n.º 1. Lista de demandados en la presente acción.

ACTO / MATERIA	DEMANDADOS
Decreto 044 de 2024	Presidencia de la República, Ministerio de Minas y Energía, y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
APPAs / ZPPAs	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y UPRA.
TECAM / Zonas de Reserva Campesinas	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Agencia Nacional de Tierras - ANT
Directiva n.º 001 de 2025	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (emisor) y Agencia Nacional de Tierras - ANT (destinataria)
Decreto 0381 del 7 de abril de 2026	Presidencia de la República; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Departamento Nacional de Planeación - DNP; Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE
Proyecto del año 2026 (sin número aún) de decreto <i>“por el cual se modifica la Sección 2 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la contratación de mano de obra local en municipios donde se</i>	Ministerio del Trabajo y Ministerio de Minas y Energía.

(...)

d) La indicación de la personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;

(...)” (énfasis propio).

²³ O se encuentran proyectándolos.



<i>desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos”.</i>	
Si bien no se demanda un acto expedido por él, lo cierto es que con la presente demanda se busca, entre otras pretensiones, que se EXHORTE AL H. CONGRESO DE LA REPÚBLICA de Colombia para que <u>promulgue la correspondiente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial</u> que armonice todos y cada uno de los instrumentos y las herramientas en materia ambiental, social, constructiva, alimentaria y de organización territorial de que trata la presente acción popular. Razón por la cual, el Congreso también está legitimado en la causa por pasiva.	Congreso de la República.

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior, sin perjuicio de que el despacho dé aplicación al inciso final del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 según el cual *“cuando en el curso del proceso se establezca que existen **otros posibles responsables**, el juez de primera instancia de oficio **ordenará su citación** en los términos en que aquí se prescribe para el demandado”*. (Énfasis propio).

1.3. DEMÁS SUJETOS PROCESALES

También deberán concurrir al presente proceso los siguientes sujetos:

1.3.1. Ministerio Público.

Según lo previsto en el artículo 303²⁴ del CPACA²⁵, concurre como órgano constitucionalmente autónomo por conducto del respectivo señor **PROCURADOR JUDICIAL** con funciones de intervención judicial ante el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA (reparto)**.

1.3.2. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En los términos del artículo 610²⁶ del Código General del Proceso (en adelante “CGP”), podrá actuar la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, la cual, conforme al inciso final del artículo 199²⁷ del CPACA, deberá ser notificada del auto admisorio de la demanda.

CAPÍTULO SEGUNDO: DERECHOS COLECTIVOS AMENAZADOS Y VULNERADOS²⁸

²⁴ “**Artículo 303. Atribuciones del Ministerio Público.** El Ministerio Público está facultado para actuar como demandante o como sujeto procesal especial y **podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo** en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. (...)”

²⁵ Aplicable por la remisión que hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 que indica: “**Artículo 44.** Aspectos no regulados. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil [léase Código General del Proceso] y del Código Contencioso Administrativo [léase Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo] dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones”.

²⁶ “**Artículo 610. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.** En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrá actuar en cualquier estado del proceso, en los siguientes eventos:

1. Como interviniente, **en los asuntos donde sea parte una entidad pública** o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado.

(...)” (Énfasis propio).

²⁷ “**Artículo 199 (Subrogado por la Ley 2080 de 2021).** Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento ejecutivo a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a los particulares.

(...)

En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde estén involucrados intereses litigiosos de la Nación, en los términos del artículo 2° del Decreto Ley 4085 de 2011 o la norma que lo sustituya, deberá remitirse copia electrónica del auto admisorio o mandamiento ejecutivo, en conjunto con la demanda y sus anexos, al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Esta comunicación no genera su vinculación como sujeto procesal, sin perjuicio de la facultad de intervención prevista en el artículo 610 de la Ley 1564 de 2012. En la misma forma se le remitirá copia de la providencia que termina el proceso por cualquier causa y de las sentencias.”

²⁸ Artículo 18 de la Ley 472 de 1998, literal “a”).

Sin perjuicio de ahondar (en los capítulos siguientes) en la **amenaza y vulneración** de los derechos colectivos que se pretende proteger a través de la presente acción popular, en cumplimiento de la ley, a continuación los anunciamos y desarrollamos su marco conceptual general.

Para ello, primero, nos referiremos a que, como lo ha señalado la doctrina, “[l]os derechos colectivos constituyen una nueva generación de derechos, concepto que por razones pedagógicas y de sistematización se acuñó por las organizaciones internacionales de derechos humanos. **Estos derechos surgen frente a necesidades sociales colectivas, y su reconocimiento se inicia a través de instrumentos internacionales**”²⁹.

Asimismo, también ha precisado la doctrina que:

“Una característica central de los derechos colectivos es su fundamento ético: **la solidaridad, unida a la urgencia de desarrollar acciones preventivas para evitar el deterioro de los mismos**. Se reconoce una doble titularidad frente a estos derechos, lo cual genera la posibilidad de defensa de lo colectivo como si formara parte de nuestro patrimonio personal. (...)

Otro aspecto diferenciador en el ejercicio y defensa de lo que llamamos derechos colectivos es su **naturaleza participativa**. Desde la formulación, hasta la vivencia cotidiana de cada uno de estos derechos, está marcada por el **llamado a la participación, a la organización social para conocerlos, ponerlos en práctica y defenderlos**.”³⁰ (Énfasis propio).

Por lo tanto, los aquí demandantes anunciaremos y desarrollaremos, en el presente capítulo, los derechos colectivos que, a nuestro juicio, merecen la intervención judicial en pro de evitar su deterioro y buscando su defensa.

2.1. ANUNCIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS

1. **La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales** para garantizar su **desarrollo sostenible**, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás

²⁹ LONDOÑO TORO, Beatriz. Algunas reflexiones sobre la exigibilidad de los derechos colectivos y del ambiente. PERSPECTIVAS DEL DERECHO AMBIENTAL EN COLOMBIA. Pág. 59.

³⁰ LONDOÑO TORO, Beatriz. Algunas reflexiones sobre la exigibilidad de los derechos colectivos y del ambiente. PERSPECTIVAS DEL DERECHO AMBIENTAL EN COLOMBIA. Pág. 62.

intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente³¹;

2. **El goce del espacio público** y la utilización y defensa de los bienes de uso público³²;
3. **El acceso a una infraestructura de servicios** que garantice la salubridad pública³³;
4. **La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas**, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes³⁴; y
5. **La moralidad administrativa**³⁵.

2.2. MARCO CONCEPTUAL GENERAL DE LOS DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS O AMENAZADOS

Como ya lo dijimos, más adelante explicaremos la forma en que las entidades demandadas violan los derechos colectivos que ya hemos listado. No obstante, para claridad del despacho, los delimitaremos conceptualmente.

2.2.1. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución

El artículo 4° de la Ley 472 de 1998 lista los derechos colectivos, consagrando en su literal “c)” la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de recursos, como sigue:

“Artículo 4°. *Derechos e intereses colectivos.* Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:
(...)
c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para

³¹ Previstos en el literal “c)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

³² Previstos en el literal “d)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

³³ Previsto en el literal “h)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

³⁴ Previsto en el literal “m)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

³⁵ Previsto en el literal “b)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
(...)”

Así pues, los derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales tienen un núcleo común el cual pretende asegurar que las actividades humanas se desarrollen de forma compatible con la preservación del ambiente, la protección de los recursos naturales y el desarrollo sostenible. Estos derechos no excluyen el aprovechamiento de los recursos naturales ni proscriben las actividades productivas con incidencia ambiental, pero sí exigen que dichas actividades se ejecuten dentro del marco constitucional, legal, reglamentario y técnico aplicable.

Sobre el alcance constitucional de estos derechos, el Consejo de Estado ha señalado que la protección del ambiente se soporta en un conjunto amplio de disposiciones superiores que integran la denominada “Constitución Ecológica”. En particular, ha precisado lo siguiente:

“47. La preservación, conservación y salvaguarda del entorno natural se soporta en 34 disposiciones de la Carta Política. La jurisprudencia constitucional denominó a este conjunto normativo: “Constitución Ecológica”. Bajo dicho compendio, los artículos 8º, 58, 79, 80 y 95 superiores consagraron, entre otros, cuatro deberes que hoy llaman la atención de la Sala. El primero es la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales. El segundo consiste en el deber, el derecho y el interés colectivo que implica el goce de un ambiente sano. **El tercero refiere al deber del Estado de proteger la diversidad y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Y el cuarto versa sobre la obligación estatal de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental** y sancionar y exigir la reparación de los daños causados a la naturaleza.”³⁶ (Énfasis propio)

A partir de ese marco, el derecho al ambiente sano comprende no solo la preservación del entorno natural, **sino también la restauración, conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales**. Así lo ha explicado el Consejo de Estado al indicar que el marco legal en materia ambiental tiene por objeto, entre otros aspectos:

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 13001-23-33-000-2017-00987-01. CP. Dr.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C., 21 de agosto 2020.

“(…) la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos; además, regula la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva, así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservación del medio ambiente.”³⁷

En ese mismo sentido, los derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales guardan una relación directa con el derecho al ambiente sano. Ello se debe a que la protección del ambiente no se limita a evitar afectaciones aisladas, sino que comprende la conservación de los elementos biofísicos y la utilización sostenible de los recursos naturales. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

“(…) la jurisprudencia ha entendido y desarrollado que la noción de medio ambiente comprende los elementos biofísicos y **los recursos naturales como el suelo**, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc., **los cuales pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, de suerte que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.**”³⁸ (Énfasis propio)

De allí que la jurisprudencia haya identificado como mandatos asociados a estos derechos colectivos los siguientes:

“i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) **el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.**”

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 73001-23-33-000-2019-00324-01. CP. Dr.: Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D.C., 17 de octubre de 2024.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 25000-23-24-000-2012-00078-01. CP. Dr.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C., 11 de junio de 2020.

Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.”³⁹ (Énfasis propio).

En palabras sencillas, este derecho colectivo significa que **la comunidad tiene derecho a que la naturaleza no sea usada hasta “quebrarla”**. Permite aprovechar recursos naturales que, como bien lo dijo la jurisprudencia uno de ellos es el suelo, pero **sólo de forma racional, controlada y sostenible**, de manera que los ecosistemas sigan funcionando y puedan recuperarse cuando han sido afectados.

Por lo tanto, podemos afirmar que el equilibrio ecológico está asociado con la estabilidad mínima que necesitan los ecosistemas para seguir funcionando; mientras que el uso racional de los recursos naturales implica que el uso de los mismos no sea abusivo, improvisado o destructivo, lo cual nos conduce a preguntarnos *¿qué mejor uso racional del territorio que hacerlo conforme fue concebido desde la Constitución, con plena autonomía de los municipios sobre el mismo?*

De esta manera, este es un derecho colectivo que protege que los recursos naturales se usen con límites, planeación y responsabilidad, de modo que los ecosistemas, las especies y las áreas de valor ecológico se conserven o se restauren, en beneficio de la comunidad actual y de las generaciones futuras.

Al respecto, el profesor y ex consejero de Estado, Dr. Ramiro Saavedra B. siguiendo lo trasgado por la sentencia T-574 de 1996, enseña que el daño ambiental puro es *“el que se causa en el medio ambiente como derecho colectivo, y del otro, el daño ambiental consecutivo impuro, que es la repercusión que el primero tiene en intereses y bienes particulares”*⁴⁰.

En el caso concreto, nos encontramos frente a la vulneración (en algunos casos) y la amenaza (en otros), del derecho colectivo al medio ambiente y al equilibrio del ecosistema DE MANERA DIRECTA o como daño ambiental puro, razón por la cual *“la acción popular es la vía idónea para su protección”*⁴¹.

Nótese que, según esta definición y comprensión del daño, se tiene en nuestro ordenamiento jurídico actual que el mismo no tiene por qué ser cierto o estar cuantificado o contar con prueba científica que lo demuestre y, además, que el mismo tenga que

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 66001-23-33-000-2021-00146-01. CP. Dr.: Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D.C., 11 de julio de 2024.

⁴⁰ Ver La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Tomo III. Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá, Colombia. Editorial Ibañez. P. 1518.

⁴¹ Sentencia Consejo de Estado. Exp. 29.028 del 20 de febrero de 2014. M.P. Ramiro de Jesús Pozos Guerrero

revelarse a través de una afectación directa de erosión de una parte singular o particular del mismo, sino que debe entenderse, prima facie, al sistema ambiental como un todo interdependiente y al ecosistema como un espacio de equilibrio y de sostenibilidad.

Por ello, la afectación o la amenaza de este derecho colectivo bien puede provenir de uno o un conjunto de actos administrativos que desequilibren el sistema porque sus motivaciones y sus disposiciones no cuentan con la mínima armonía y organización, lo cual conlleva a una yuxtaposición y traslapo de autoridades, competencias y finalidades.

Ello, de por sí grave y atentatorio de principios como la seguridad jurídica, el orden territorial o los principios de concurrencia, complementariedad, solidaridad y subsidiariedad, atenta igualmente contra el medio ambiente sano y el equilibrio ecológico porque de la aplicación de los actos y de la materialización de sus decisiones se colige un incommensurable desorden competencial con los efectos que ello trae frente al suelo, el subsuelo y las afectaciones ambientales. Dicho de otra manera, allí donde hay desorden y caos normativo hay afectación ambiental porque se autorizan cultivos, proyectos, desarrollos y actividades humanas dispares, yuxtapuestas y/o traslapadas en desmedro del medio ambiente y el equilibrio ecológico y la conservación de un ecosistema balanceado y sostenible pues nadie sabe cuál de las normas debe hacer prevalecer en primer grado; cuál debe ser su jerarquía; cómo conjugarlas con las otras herramientas del ordenamiento territorial y cuál de ellas apremiar en favor del ordenamiento ambiental.

Finalmente, toda vez que uno de los derechos colectivos vulnerados y amenazados es el medio ambiente sano y el equilibrio ecológico debe entenderse que *«la declaratoria de responsabilidad no son las mismas que se contemplan clásicamente para el instituto de la responsabilidad civil, sino que por ser un perjuicio colectivo (...) “cualquier persona” puede ser titular de este derecho subjetivo supraindividual (presentando) simplemente la presencia de una señal objetivamente razonada de amenaza, peligro o riesgo del derecho colectivo al ambiente.»*⁴²

2.2.2. El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

Para desarrollar este derecho, consideramos oportuno iniciar con una cita doctrinaria que resume de manera bastante completa su consagración normativa, así:

“Como punto de partida, se tiene que la protección del espacio público tiene como derrotero principal las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 63 y 82 de la Constitución Política de 1991; **así como el deber constitucional**

⁴² Sentencia Consejo de Estado. Exp. 29.028 del 20 de febrero de 2014. C.P. Ramiro de Jesús Pozos Guerrero.

de los concejos municipales y distritales de reglamentar los usos del suelo de cada entidad territorial.

(...)

El núcleo del derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público se encuentran en los artículos 5.º y 6.º de la Ley 9 de 1989, teniéndose que la recuperación de estos bienes, su conservación y protección le corresponde al alcalde (...) conforme lo establecido en (...) el artículo 315 de la Constitución Política.”⁴³ (Énfasis propio).

Y continúa la fuente diciendo que “[e]l análisis de las facultades y restricciones de los particulares sobre los bienes de uso público comienza con la disposición contenida en el artículo 679 del Código Civil⁴⁴, de lo que se desprende que los particulares en el ordenamiento jurídico colombiano pueden realizar construcciones sobre bienes de uso público siempre y cuando el Estado haya otorgado el permiso especial para hacerlo”⁴⁵ (el llamado es original). De lo que se colige que la protección al espacio público debe ser buscada tanto por el Estado como por los particulares en atención a las previsiones legales y constitucionales que les permiten interferir en el territorio, con los límites también allí determinados.

Por tanto, ***“los municipios y distritos, al momento de la construcción de los instrumentos, herramientas y planes de territorio, deben contar con una debida planeación territorial que les permita identificar los usos que se puedan desarrollar en un determinado lote de terreno, y en especial han de disponer de un inventario actualizado del espacio público sobre el cual no se puede ejercer derecho de propiedad alguno”***⁴⁶. (Énfasis propio).

De lo anterior se concluye que el derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público seguirá siendo gravemente vulnerado si no se detiene el “desordenamiento territorial” que actualmente se presenta en Colombia, derivado de la proliferación de actos administrativos expedidos por las entidades demandadas bajo el aparente ejercicio de potestades reglamentarias.

⁴³ PÉREZ PORTILLO, Soraya, y otros. La acción popular. ANÁLISIS EVOLUTIVO DE ALGUNAS TEMÁTICAS EN LOS 20 AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY 472 DE 1998. Universidad Externado de Colombia. Primera edición, junio de 2022. Pág. 160.

⁴⁴ “Prohibición de construir en bienes de uso público y fiscales. Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre calles, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión”.

⁴⁵ PÉREZ PORTILLO, Soraya, y otros. La acción popular. ANÁLISIS EVOLUTIVO DE ALGUNAS TEMÁTICAS EN LOS 20 AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY 472 DE 1998. Universidad Externado de Colombia. Primera edición, junio de 2022. Pág. 160.

⁴⁶ PÉREZ PORTILLO, Soraya, y otros. La acción popular. ANÁLISIS EVOLUTIVO DE ALGUNAS TEMÁTICAS EN LOS 20 AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY 472 DE 1998. Universidad Externado de Colombia. Primera edición, junio de 2022. Pp. 164-165.

En efecto, tales actos no pueden desconocer que la definición de los usos del suelo, la planificación del territorio, la protección del espacio público y la administración de los bienes de uso público corresponden, por mandato constitucional y legal, a las autoridades municipales y distritales, en especial a los concejos municipales y a los alcaldes, dentro del marco de sus competencias propias. De modo que, permitir que autoridades distintas sustituyan o invadan dichas competencias implicaría una usurpación funcional que rompe la coherencia del ordenamiento territorial, desarticula los instrumentos de planeación municipal y compromete la protección efectiva del espacio público.

Así, la expedición fragmentada y dispersa de actos administrativos por parte de las entidades demandadas, sin respeto por las competencias territoriales constitucionalmente asignadas, genera inseguridad jurídica, favorece intervenciones desordenadas sobre el territorio y debilita la capacidad de los municipios para identificar, conservar, recuperar y proteger el espacio público. Por ello, de no frenarse dicha actuación administrativa, se consolidaría una afectación directa del derecho colectivo invocado, en tanto se permitiría que decisiones ajenas a la autoridad territorial competente determinen, de hecho, el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo y de los bienes de uso público.

2.2.3. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública

El ya mencionado artículo 4° de la Ley 472 de 1998 prevé en su literal “h)” el derecho colectivo al “*acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública*”.

Su consagración, aunque autónoma, nos obliga de alguna manera a acudir primeramente a la definición de otro derecho colectivo denominado “seguridad y salubridad públicas” (previsto en el literal “g)” del mismo cuerpo normativo) el cual busca proteger condiciones mínimas de protección, prevención de riesgos y bienestar general de la comunidad. Su afectación exige demostrar la existencia de un riesgo o daño que comprometa de manera objetiva, relevante y colectiva la seguridad o la salud de una comunidad determinada. Así lo señala el Consejo de Estado, como sigue:

“(…) la seguridad y salubridad públicas comprenden el conjunto de condiciones que deben existir en los espacios donde se desarrolla la vida en comunidad para evitar riesgos que puedan afectar la salud o la integridad de las personas. En ese sentido, esta Corporación ha indicado que este derecho se relaciona con la obligación de las autoridades de prevenir situaciones que generen focos de contaminación, insalubridad o peligro para la población.

(...) la protección de este derecho colectivo implica que las autoridades adopten las medidas necesarias para prevenir o mitigar situaciones que puedan generar riesgos sanitarios o de seguridad para la comunidad, especialmente cuando se derivan de condiciones ambientales inadecuadas, obstrucción de cauces, acumulación de residuos o cualquier circunstancia que comprometa la salubridad y el bienestar de la población.”⁴⁷
(Énfasis propio)

Lo cual, en palabras del Consejo de Estado, implica que “[e]ste derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud”⁴⁸. Por ello, si es un derecho colectivo contar con las condiciones apropiadas en espacios para el desarrollo de la vida en comunidad, también lo es que exista una infraestructura de servicios que lo garantice.

2.2.4. La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

El derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, se encuentra consagrado expresamente en el literal “m)” del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Asimismo, su protección procede frente a acciones u omisiones de autoridades públicas o particulares que amenacen, vulneren o desconozcan el ordenamiento urbanístico, las normas de construcción, las reglas de uso del suelo, la seguridad de las edificaciones, el espacio público, el ambiente sano, la prevención del riesgo y, en general, las condiciones que garantizan un desarrollo urbano legal, planificado, seguro y compatible con el bienestar de la comunidad.

En lo que atañe a su consagración constitucional, este derecho colectivo se apoya, en primer lugar, en el modelo de Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general. En esa medida, y en estrecha línea con lo que ya señalamos para el derecho colectivo relacionado con el espacio público, la actividad urbanística y constructiva no puede entenderse como una facultad puramente

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 25000-23-41-000-2024-02068-01. CP. Dr.: Pablo Andrés Córdoba Acosta. Bogotá D.C., 23 de abril de 2026.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado 54001-23-31-000-2003-00266. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia del 19 de mayo de 2007.

privada, sino como una actividad sometida al interés público, al cumplimiento de la ley y a la protección de la comunidad.

Pues bien, la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los derechos y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. De allí se desprende el deber de las autoridades de intervenir, vigilar y controlar las actuaciones urbanísticas cuando estas puedan afectar la vida, la seguridad, la salubridad, la movilidad, el ambiente, el espacio público o la calidad de vida de los habitantes.

Igualmente, el artículo 51 constitucional reconoce el derecho a la vivienda digna; el artículo 58 dispone que la propiedad cumple una función social y ecológica; el artículo 79 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; el artículo 82 impone al Estado el deber de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común; y el artículo 88 prevé las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Y a nivel territorial, el artículo 313 de la Constitución atribuye a los concejos municipales la **función de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites legales, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda**. Por tanto, es evidente que la planeación urbana, el licenciamiento, el control urbanístico y la disciplina constructiva son materias de interés público.

Así las cosas, este derecho no se limita a verificar si una obra cuenta formalmente con licencia, va mucho más allá. Comprende, por consiguiente, la necesidad de que toda actuación urbanística se ajuste al conjunto del ordenamiento aplicable: Constitución, leyes, reglamentos, Plan de Ordenamiento Territorial, normas urbanísticas, licencias, permisos ambientales, normas de sismo resistencia, reglas de accesibilidad, disposiciones sobre espacio público, gestión del riesgo, patrimonio cultural, servicios públicos, salubridad, movilidad y demás regulaciones pertinentes.

Ahora bien, la Ley 388 de 1997 constituye una norma central para la protección de este derecho colectivo, por cuanto desarrolla los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Como se sabe, y lo sostendremos a lo largo de este documento, el ordenamiento territorial es una función pública orientada a organizar el uso, ocupación y transformación del suelo. En consecuencia, los desarrollos urbanos deben ejecutarse conforme al Plan de Ordenamiento Territorial, los planes parciales, las normas urbanísticas estructurales y

complementarias, los tratamientos urbanísticos, los usos del suelo permitidos, los índices de ocupación y construcción, las cesiones obligatorias, las cargas urbanísticas y las reglas de protección ambiental, patrimonial y de espacio público.

Bajo este marco, ninguna construcción, urbanización, parcelación, subdivisión, demolición, intervención u ocupación del espacio puede ejecutarse de forma arbitraria o desconectada de la planeación territorial. La legalidad urbanística exige que el desarrollo físico del territorio responda a criterios de racionalidad, sostenibilidad, seguridad, equilibrio urbano y mejoramiento de la calidad de vida.

De otra parte, el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, regula aspectos esenciales del trámite, estudio y expedición de licencias urbanísticas, así como sus modalidades, vigencias, requisitos y efectos.

De modo que, las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión, construcción e intervención u ocupación del espacio público son instrumentos de control previo mediante los cuales la autoridad competente verifica la conformidad del proyecto con las normas urbanísticas, técnicas y jurídicas aplicables. Por ello, la existencia de licencia no exonera a los titulares, constructores, urbanizadores, curadores o autoridades de cumplir materialmente las obligaciones urbanísticas, técnicas, ambientales y de seguridad que sustentan su expedición.

Por lo tanto, el control urbano también comprende la vigilancia posterior de las obras, la imposición de medidas correctivas o sancionatorias frente a infracciones urbanísticas, la suspensión de obras ilegales, la demolición de construcciones no autorizadas cuando proceda, la restitución del espacio público y la adopción de medidas para evitar daños a la comunidad.

De esta manera, la realización ordenada de construcciones y desarrollos urbanos también debe armonizarse con el derecho al ambiente sano, la protección del espacio público, el acceso a servicios públicos, la movilidad, la accesibilidad universal y la salubridad pública.

Se colige de todo lo anterior que el núcleo de este derecho colectivo está integrado por tres exigencias principales, a saber:

1. **El respeto de las disposiciones jurídicas:** toda construcción, edificación o desarrollo urbano debe sujetarse a la Constitución, la ley, los reglamentos, el POT, las licencias, los permisos y las normas técnicas aplicables.

2. **El orden urbanístico:** el crecimiento urbano debe realizarse de forma planificada, coherente, segura y compatible con el modelo de ocupación territorial, los usos del suelo, la movilidad, los servicios públicos, el espacio público, el ambiente y la gestión del riesgo.
3. **La prevalencia de la calidad de vida de los habitantes:** la actividad constructiva y urbanística debe orientarse al bienestar colectivo, la seguridad, la habitabilidad, la salubridad, la accesibilidad, el ambiente sano, la protección del espacio público y la convivencia urbana.

Todo lo cual nos lleva a concluir que cuando una obra, licencia, omisión administrativa, desarrollo urbano, construcción informal, intervención del espacio público, ocupación irregular, incumplimiento técnico o infracción urbanística amenace o vulnere este derecho colectivo, procede la acción popular como mecanismo judicial de protección.

Como consecuencia de ello, ciertamente a través de esta acción puede solicitarse al juez que ordene, según el caso, la suspensión de obras, la adopción de medidas de mitigación o corrección, la realización de estudios técnicos, la adecuación de edificaciones, la restitución del espacio público, el cumplimiento de normas urbanísticas, la revisión de riesgos, la ejecución de obras de estabilización, la protección de bienes de interés cultural, la garantía de accesibilidad, la intervención de autoridades competentes o cualquier otra medida necesaria para hacer cesar la amenaza o vulneración del derecho colectivo.

2.2.5. La moralidad administrativa

La moralidad administrativa, como derecho colectivo, protege la rectitud, transparencia, legalidad, imparcialidad y buena fe en el ejercicio de la función administrativa. Su invocación exige demostrar una conducta contraria a los fines de la función pública, asociada a desviación de poder, arbitrariedad, corrupción, favorecimiento indebido, desconocimiento deliberado del ordenamiento o actuación administrativa ilegítima.

De acuerdo con el Consejo de Estado, para que este derecho colectivo resulte amenazado o vulnerado, es necesario probar un quebrantamiento del ordenamiento jurídico por medio de conductas que desconocen la correcta función pública, como sigue:

“Para que se configure su trasgresión desde el punto de vista del interés colectivo tutelable a través de la acción popular, es necesario que se demuestre el elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y el elemento

subjetivo relacionado a la comprobación de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública”⁴⁹ (Énfasis propio)

En la misma línea, la Corte Constitucional ha explicado que la moralidad administrativa se relaciona con la *“legitimación respecto de cualquier persona para exigir la fiscalización judicial del adecuado ejercicio de la función administrativa no referido exclusivamente al sometimiento formal al orden jurídico.”*⁵⁰ En particular, ha señalado que este derecho colectivo *“sólo resulta exigible de las entidades públicas en el ejercicio de funciones administrativas y de los particulares encargados de la misma función, pero en este caso, únicamente respecto del ejercicio de la función administrativa encomendada”*⁵¹ (énfasis propio).

Con base en lo anterior, no queda más que concluir que evidentemente las entidades demandadas desmedran la moralidad administrativa allí cuando so pretexto de ejercer su potestad reglamentaria, propia de la función administrativa, conducen al vaciamiento de las funciones del municipio.

CAPÍTULO TERCERO: HECHOS⁵²

Con el ánimo de darle un contexto fáctico adecuado a la presente demanda, conviene tener en cuenta –aunque de una manera muy sucinta y esquemática– los principales hechos que evidencian el proceder de las entidades demandadas que, con la expedición de los actos administrativos que se precisarán, han desconocido los derechos colectivos invocados en el *“CAPÍTULO SEGUNDO: DERECHOS COLECTIVOS AMENAZADOS Y VULNERADOS”* de este documento, de la siguiente manera:

1. El territorio es un elemento esencial del Estado colombiano y constituye el espacio sobre el cual se desarrollan la organización social, la actividad económica, la protección ambiental, la producción de alimentos, la propiedad privada con función social y ecológica, y la planeación física de los municipios.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU). CP. Dr.: William Hernández Gómez. Bogotá D.C., 13 de febrero de 2018.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-585/17. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá D.C., 21 de septiembre de 2017.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-585/17. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá D.C., 21 de septiembre de 2017.

⁵² Artículo 18 de la Ley 472 de 1998, literal “b”).

2. Desde la Constitución Política de 1991, los concejos municipales tienen atribuida la función de reglamentar los usos del suelo y de vigilar y controlar, dentro de los límites legales, las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
3. La Ley 388 de 1997 reguló instrumentos de ordenamiento territorial municipal, entre ellos los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial.
4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial vigente fu expedida mediante la ley es la 1454 de 2011, modificada por la Ley 1962 de 2019; sin embargo la misma se queda corta de cara a la regulación del territorio.
5. La Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, incorporó disposiciones con incidencia en materias ambientales, agroalimentarias, campesinas, rurales y de planificación territorial.
6. Distintas autoridades del orden nacional han expedido actos administrativos relacionados con el uso, destinación, protección, aprovechamiento y planificación del suelo.
7. Entre las autoridades que han expedido tales actos se encuentran la Presidencia de la República, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio del Trabajo.
8. En el año 2024, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 044 de 2024, *“por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones”*.
9. El Decreto 044 de 2024 prevé la declaratoria y delimitación de reservas temporales de recursos naturales con efectos sobre el ordenamiento minero-ambiental y sobre el uso del territorio.
10. Entre los años 2023 y 2026, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió resoluciones relacionadas con Zonas de Protección para la Producción de

Alimentos -ZPPAs- y Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPAs-.

11. Las ZPPAs y APPAs buscan identificar, proteger o preservar áreas destinadas a la producción de alimentos y tienen incidencia sobre el suelo rural y productivo de los municipios en los que se declaran.
12. En esta demanda se identifican resoluciones expedidas entre los años 2023 y 2026 mediante las cuales se han declarado o delimitado APPAs en municipios de departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Tolima y La Guajira, entre otros.
13. También se identifican proyectos de resolución de los años 2025 y 2026 encaminados a declarar nuevas APPAs en municipios como Falan, Jericó, Tenjo, Tabio, San Vicente de Chucurí, El Carmen de Chucurí y Cajicá, entre otros.
14. En el año 2024, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 780 de 2024, mediante el cual se adicionó el régimen reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural en materia de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM-.
15. Conforme al Decreto 780 de 2024, la Agencia Nacional de Tierras interviene en la constitución, reconocimiento y formalización de los TECAM, a partir de propuestas de delimitación presentadas por comunidades u organizaciones campesinas.
16. En el año 2025 se expidieron acuerdos relacionados con la constitución, reconocimiento, formalización y delimitación de TECAM, entre ellos el Acuerdo n.º 559 de 2025, correspondiente al Territorio Campesino Agroalimentario Ciénaga de la Zapatosa, ubicado en los municipios de Chimichagua y Astrea, departamento del Cesar, y el Acuerdo n.º 560 de 2025, correspondiente al Territorio Campesino Agroalimentario Vida y Soberanía Popular, ubicado en el municipio de Saravena, departamento de Arauca.
17. En esta demanda también se identifican proyectos de acuerdo de los años 2025 y 2026 relacionados con la creación, constitución, reconocimiento, formalización o delimitación de otros TECAM.
18. En esta demanda también se identifican proyectos de acuerdo del año 2025 relacionados con la constitución y delimitación de Zonas de Reserva Campesina

en municipios como Valdivia, departamento de Antioquia; Rovira, departamento del Tolima; Calamar, departamento del Guaviare; y Popayán, departamento del Cauca, así como la inclusión de la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina dentro de las determinantes agroalimentarias.

19. Las figuras de reservas temporales de recursos naturales, APPAs, ZPPAs y TECAM pueden coincidir territorialmente con POT, PBOT, EOT, determinantes ambientales, licencias, consultas previas, pactos de cumplimiento, providencias judiciales y decisiones de autoridades étnicas o comunitarias.
20. Asimismo, desde la Constitución Política de 1991, las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos; por ello, la jurisdicción indígena puede concurrir territorialmente con instrumentos de ordenamiento como POT, PBOT, EOT, determinantes ambientales, APPAs, ZPPAs, TECAM y Zonas de Reserva Campesina.
21. El 07 de abril de 2026 se expidió el Decreto 0381 de 2026, mediante el cual se reglamentó el procedimiento para la gestión de la información y los parámetros de coordinación interinstitucional para la expedición de las determinantes de ordenamiento territorial de que trata el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.
22. Todas las anteriores figuras, promovidas y expedidas por distintas autoridades son apenas un ejemplo (aunque muy dicente) del desordenamiento territorial que existe hoy en Colombia y que merece la intervención del juez popular.

CAPÍTULO CUARTO: PRETENSIONES⁵³

Con fundamento en los hechos que se pondrán de presente en esta acción popular, y con soporte en la ley, con la presente demanda se elevan las siguientes pretensiones:

PRIMERA: Que se DECLARE LA VULNERACIÓN, LA AMENAZA Y EL RIESGO de los siguientes derechos colectivos:

⁵³ Artículo 18 de la Ley 472 de 1998, literal “c”).

- A) **La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales** para garantizar su **desarrollo sostenible**, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente⁵⁴;
- B) **El goce del espacio público** y la utilización y defensa de los bienes de uso público⁵⁵;
- C) **El acceso a una infraestructura de servicios** que garantice la salubridad pública⁵⁶;
- D) **La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas**, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes⁵⁷; y
- E) **La moralidad administrativa**⁵⁸.

SEGUNDA: Que se **PROTEJAN** los siguientes **derechos colectivos** mediante la intervención judicial actuando inclusive de manera *ultra* y *extra petita*:

- A) **La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales** para garantizar su **desarrollo sostenible**, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente⁵⁹;
- B) **El goce del espacio público** y la utilización y defensa de los bienes de uso público⁶⁰;

⁵⁴ Previstos en el literal “c)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

⁵⁵ Previstos en el literal “d)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

⁵⁶ Previsto en el literal “h)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

⁵⁷ Previsto en el literal “m)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

⁵⁸ Previsto en el literal “b)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

⁵⁹ Previstos en el literal “c)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

⁶⁰ Previstos en el literal “d)” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

- C) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública⁶¹;
- D) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes⁶²; y
- E) La moralidad administrativa⁶³.

TERCERA: Que se APLIQUEN LAS MEDIDAS NECESARIAS con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos de que trata la presente acción popular. Entre ellas, solicitamos:

- a) **Que se DECRETE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de todos y cada uno de los actos administrativos acá enlistados, ASÍ COMO OTROS que en el futuro puedan hacer parte de la presente acción popular, o los que de oficio considere el despacho, **ASÍ COMO DE SUS EFECTOS**, hasta que el H. Congreso de la República promulgue la correspondiente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que armonice todos y cada uno de los instrumentos y las herramientas en materia ambiental, social, construcción y de organización territorial.

In primis, se identifican los actos administrativos señalados a lo largo de este documento (los cuales se sintetizan en este acápite para claridad de las pretensiones) , pero se advierte que pueden existir otros en la medida en que vayan apareciendo a la luz de la realidad jurídica nacional:

Tabla n.º 2. Síntesis de los actos administrativos y proyectos señalados a lo largo de la demanda.

N.º	MATERIA / FIGURA	ACTOS ADMINISTRATIVOS O PROYECTOS	AUTORIDADES EMISORAS O RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO	INCIDENCIA TERRITORIAL RELEVANTE
1	Reservas temporales	Decreto 044 de 2024, "por el cual se establecen criterios para	Presidencia de la República; Ministerio de	Introduce reservas

⁶¹ Previsto en el literal "h)" del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

⁶² Previsto en el literal "m)" del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

⁶³ Previsto en el literal "b)" del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

N.º	MATERIA / FIGURA	ACTOS ADMINISTRATIVOS O PROYECTOS	AUTORIDADES EMISORAS O RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO	INCIDENCIA TERRITORIAL RELEVANTE
	de recursos naturales en el marco del ordenamiento o minero-ambiental	<i>declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones".</i>	Minas y Energía; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	temporales con incidencia sobre el ordenamiento minero-ambiental, el uso del suelo, el subsuelo y las competencias de autoridades territoriales y ambientales.
2	Zonas y Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPAs / APPAs)	Resoluciones expedidas entre 2023 y 2026 relacionadas con la declaratoria, delimitación o modificación de ZPPAs y APPAs, entre ellas las Resoluciones nros. 230 de 2023, 507 de 2023, 161 de 2024, 377 de 2024, 352 de 2024, 242 de 2025, 266 de 2025, 269 de 2025, 289 de 2025, 320 de 2025, 330 de 2025, 393 de 2025, 394 de 2025, 000044 de 2026, 000045 de 2026, 000063 de 2026 y 000064 de 2026, entre otras.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)	Reorganizan materialmente el uso del suelo rural y productivo, condicionan la aplicación de los POT, PBOT y EOT, y reducen el margen de decisión de los municipios.
3	Proyectos de APPAs	Proyectos de resolución de 2025 y 2026, sin número aún, orientados a declarar APPAs en Falan, Jericó, Tenjo, Tabio, San Vicente de Chucurí, El Carmen de Chucurí y Cajicá, entre otros municipios.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y UPRA.	Anticipan nuevas delimitaciones agroalimentarias con efectos sobre usos del suelo, planeación municipal, vocación productiva y autonomía territorial.
4	Territorios Campesinos Agroaliment	Decreto 780 de 2024, mediante el cual se adiciona el régimen reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Agencia Nacional de Tierras (ANT).	Crea un procedimiento especial de reconocimiento y



N.º	MATERIA / FIGURA	ACTOS ADMINISTRATIVOS O PROYECTOS	AUTORIDADES EMISORAS O RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO	INCIDENCIA TERRITORIAL RELEVANTE
	arios (TECAM)	desarrollo rural en materia de constitución, reconocimiento y formalización de TECAM.		formalización de territorialidades campesinas con incidencia directa en la planificación y ordenamiento del territorio rural.
5	TECAM constituidos o formalizados	Acuerdo n.º 559 de 2025, correspondiente al TECAM Ciénaga de la Zapatosa, ubicado en los municipios de Chimichagua y Astrea, departamento del Cesar; y Acuerdo n.º 560 de 2025, correspondiente al TECAM Vida y Soberanía Popular, ubicado en el municipio de Saravena, departamento de Arauca.	Agencia Nacional de Tierras (ANT), y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Delimitan territorialidades campesinas con efectos sobre la ordenación del suelo rural, los planes de vida, la producción agroalimentaria y la coordinación con instrumentos municipales de ordenamiento.
6	Proyectos de TECAM	Proyectos de acuerdo de 2025 y 2026, sin número aún, relacionados con la constitución, reconocimiento, formalización o delimitación de TECAM como Vida y Soberanía Popular, Laguna de Lipa, Nuevo Amanecer y Cañón de los ríos Lagunilla y Azufrado, así como proyecto de resolución para crear una Mesa Técnica Interinstitucional y Comunitaria de seguimiento a los TECAM.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Agencia Nacional de Tierras (ANT).	Buscan ampliar la figura TECAM y crear instancias de coordinación que pueden incidir sobre competencias locales, planificación rural y ordenamiento territorial.
7	Zonas de Reserva Campesina (ZRC)	Acuerdos de la ANT relacionados con constitución, delimitación o reconocimiento de ZRC, entre ellos los Acuerdos nros. 252 de 2022, 243	Agencia Nacional de Tierras (ANT).	Introducen delimitaciones campesinas que pueden concurrir o traslaparse con



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

N.º	MATERIA / FIGURA	ACTOS ADMINISTRATIVOS O PROYECTOS	AUTORIDADES EMISORAS O RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO	INCIDENCIA TERRITORIAL RELEVANTE
		de 2022, 253 de 2022, 261 de 2023, 306 de 2023, 339 de 2023, 397 de 2024, 398 de 2024, 399 de 2024, 426 de 2024, 439 de 2024, 466 de 2025, 519 de 2025 y 520 de 2025, entre otros.		los POT, PBOT, EOT, determinantes ambientales, APPAs, ZPPAs y otros instrumentos territoriales.
8	Proyectos de Zonas de Reserva Campesina	Proyectos de acuerdo de 2025, sin número aún, relacionados con la constitución y delimitación de ZRC en Valdivia, Rovira, Calamar y Popayán, entre otros.	Agencia Nacional de Tierras (ANT).	Pueden ampliar la superposición de figuras de ordenamiento rural y generar nuevas tensiones competenciales con municipios y autoridades ambientales.
9	Directrices internas sobre territorialidad des campesinas	Directiva n.º 001 de 2025.	Viceministerio de Desarrollo Rural; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Agencia Nacional de Tierras (ANT), como destinataria.	Imparte lineamientos a la ANT y a sus funcionarios o colaboradores, con incidencia en la gestión de figuras campesinas y en el ejercicio de competencias administrativas sobre el territorio.
10	Determinantes de ordenamiento territorial	Decreto 0381 del 7 de abril de 2026, mediante el cual se reglamenta el procedimiento para la gestión de información y parámetros de coordinación interinstitucional para la expedición de determinantes de ordenamiento territorial.	Presidencia de la República; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Departamento Nacional de Planeación (DNP); Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).	Establece un procedimiento general para determinantes de ordenamiento territorial, con incidencia en la coordinación interinstitucional



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

N.º	MATERIA / FIGURA	ACTOS ADMINISTRATIVOS O PROYECTOS	AUTORIDADES EMISORAS O RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO	INCIDENCIA TERRITORIAL RELEVANTE
				y en la relación entre autoridades nacionales y territoriales.
11	Frontera Agrícola Nacional y determinantes agroalimentarias conexas	Resolución n.º 261 de 2018, “por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general”; y Resolución n.º 000327 de 2025, que modifica los artículos 3, 6 y 8 de la Resolución 261 de 2018.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y UPRA.	Inciden en la definición de la frontera agrícola, en las determinantes agroalimentarias y en la priorización de usos productivos del suelo rural.
12	Incentivos y apoyos directos a productores agropecuarios vinculados a figuras territoriales	Proyecto de decreto de 2025, sin número aún, encaminado a sustituir el Título 6 de la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, en relación con incentivos y apoyos directos a productores agropecuarios.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Fija o proyecta criterios de priorización territorial asociados a ZRC, TECAM, APPAs, núcleos de reforma agraria, ETCR, municipios ZOMAC, municipios PDET y demás áreas que determine el Ministerio.
13	Sector minero-energético e hidrocarburos	Proyecto de decreto de 2026, sin número aún, “por el cual se modifica la Sección 2 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la contratación de mano de obra local en municipios donde se desarrollen proyectos de	Ministerio del Trabajo, y Ministerio de Minas y Energía.	Introduce reglas con incidencia territorial en municipios donde se desarrollan proyectos de exploración y producción de hidrocarburos,

N.º	MATERIA / FIGURA	ACTOS ADMINISTRATIVOS O PROYECTOS	AUTORIDADES EMISORAS O RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO	INCIDENCIA TERRITORIAL RELEVANTE
		<i>exploración y producción de hidrocarburos".</i>		dentro del contexto de la afectación del ordenamiento territorial y económico local.

Fuente: elaboración propia.

- b) **Que se EMITAN LAS ÓRDENES JUDICIALES** necesarias, claras y oportunas dirigidas a las autoridades públicas demandadas (y a las demás que el despacho considere) **ordenando la prohibición de producción de actos administrativos similares o materialmente iguales** o con el mismo contenido ontológico de los actos administrativos que dieron lugar a la presente demanda.
- c) **Que se EMITAN LAS ÓRDENES JUDICIALES** necesarias, claras y oportunas dirigidas a las autoridades públicas demandadas (y a las demás que el despacho considere) encaminadas a **evitar que se obedezcan y cumplan los actos administrativos que dieron lugar a la presente demanda** hasta tanto la justicia contencioso administrativa defina en última instancia sobre la constitucionalidad, legalidad, necesidad, adecuación, proporcionalidad y conveniencia de los mismos.
- d) **Que se ADOPTEN LAS MEDIDAS** que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.
- e) **Que se EMITAN LAS ÓRDENES JUDICIALES** necesarias con los criterios jurídicos y técnicos **que permitan la armonización** de los intereses de las comunidades y las autoridades e instituciones públicas involucradas tales como las comunidades campesinas, las indígenas, las étnicas, entre otras, así como las autoridades públicas como los concejos municipales y las corporaciones autónomas regionales.

CUARTA: EXHORTAR AL H. CONGRESO DE LA REPÚBLICA de Colombia para que **promulgue la correspondiente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial** que armonice todos y cada uno de los instrumentos y las herramientas en materia ambiental,

social, constructiva, alimentaria y de organización territorial de que trata la presente acción popular.

CAPÍTULO QUINTO: FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LAS PRETENSIONES⁶⁴

Con el fin de explicar de manera clara al despacho el soporte jurídico de las pretensiones que esbozamos más atrás, en el presente capítulo nos ocuparemos de: (i) referirnos a la **procedencia de la acción popular** para la protección de los derechos e intereses colectivos, (ii) hacer unas **consideraciones especiales del trámite**, (iii) manifestar **las razones y principales argumentos por los cuales deben prosperar las pretensiones** de la demanda, y (iv) hacer una **síntesis visual** que permita identificar más fácilmente el problema. Apartados que –a su vez y según lo requieran– separaremos en varias secciones para facilidad del lector.

Todo lo anterior, con el fin de proveer suficientemente al despacho de los fundamentos jurídicos que soportan las pretensiones de la demanda y que, básicamente se asientan en que, como ya lo ha manifestado la doctrina, “[l]a *confusión de las competencias en la producción del derecho pone en riesgo a la libertad como fundamento del sistema jurídico*”⁶⁵ que es justo lo que está ocurriendo con la situación de “desordenamiento territorial” que aquí se demanda.

5.1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

A continuación, expondremos los **fundamentos constitucionales, legales, doctrinales y jurisprudenciales** que cimentan la procedencia de la acción popular para la protección de los derechos colectivos.

5.1.1. Basamento constitucional y legal

La acción popular es un mecanismo constitucional y legal de protección de derechos e intereses colectivos y está prevista en el artículo 88 de la Constitución Política con las siguientes palabras:

⁶⁴ Numeral 4 del Artículo 162 del CPACA, aplicable por la remisión que hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

⁶⁵ MOTTA NAVAS, Álvaro. LAS COMPETENCIAS EN LA CREACIÓN DEL DERECHO PARA LIMITAR EL PODER Y PROTEGER LA LIBERTAD. Tirant Lo Blanch. Pág. 17.

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

(...)

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”
(Énfasis propio).

Como se observa, la acción fue concebida por el constituyente y su regulación le fue encomendada al legislador, quien **hizo lo propio a través de la Ley 472 de 1998**, que ya hemos mencionado varias veces a lo largo de este documento.

Así pues, en el artículo 1° de dicha ley, el congreso dispuso que la misma tendría por *“objeto regular las acciones populares (...) de que trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia”* y que *“[e]stas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos (...)”*; lo cual desarrolló en el artículo 2° del mismo cuerpo normativo, así:

“Artículo 2°. Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para **evitar el daño** contingente, hacer **cesar el peligro**, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o **restituir las cosas** a su estado anterior cuando fuere posible.” (Énfasis propio).

En línea con lo anterior, el artículo 144 del CPACA prevé:

“Artículo 144. *Protección de los derechos e intereses colectivos.* Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin

perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda (...)" (Énfasis propio).

Como se ve, es –primero– la Constitución la que eleva al mayor rango normativo posible a la acción popular y, seguidamente, la ley –472 de 1998– la regula en sus aspectos elementales. De modo que se trata de una figura de la mayor importancia en nuestro régimen jurídico.

5.1.2. Basamento doctrinario y jurisprudencial

Señala la **doctrina** que *“en Colombia, la Ley 472 de 1.998 permite a cualquiera ciudadano interponer acciones populares para obligar a los particulares o al Estado a suprimir cualquier actividad que esté amenazando con producir un daño a los intereses y derechos colectivos, así como a indemnizar los daños que ya se hubieren causado a tales derechos e intereses”*⁶⁶. (Énfasis propio).

Así mismo, ha defendido la **doctrina** que las consideraciones para defender los derechos colectivos *“sugieren que el mecanismo idóneo para la reclamación de este tipo de daños (ambientales y otros colectivos) es la acción popular de acuerdo con el texto de la constitución”*⁶⁷ y que *“[e]n la Ley 472 de 1998, artículo 2, se reconoce a estas acciones su carácter de medio procesal para proteger derechos e intereses colectivos y se indican las posibilidades de esta institución, que pueden orientarse a la prevención (evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos) o la*

⁶⁶ TAMAYO JARAMILLO, Javier. Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil. Primera edición. Enero de 2001. Editorial Diké. Pág. 40.

⁶⁷ SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Tomo III. Bogotá, Colombia. Editorial Ibañez. Pág. 1520.

reparación del daño colectivo generado al permitir «restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible»”⁶⁸

En ese sentido, la **jurisprudencia**, especialmente la del Consejo de Estado, ha señalado que esta acción constitucional tiene como objetivo la protección de los derechos e intereses colectivos cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.⁶⁹

De esta forma, la acción popular tiene una naturaleza esencialmente preventiva, correctiva y, cuando sea jurídicamente posible, restitutoria; de modo que su finalidad es, estrictamente, proteger derechos e intereses colectivos cuando exista una amenaza o vulneración real, actual, cierta y jurídicamente imputable.

Así, de acuerdo con otro pronunciamiento jurisprudencial (también del Consejo de Estado), las principales características de la acción popular son las siguientes:

“i) está dirigida a obtener la **protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia**; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y **restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible**; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa y por lo tanto puede ser ejercida por “*toda persona*”, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes”⁷⁰ (Énfasis propio)

⁶⁸ LONDOÑO TORO, Beatriz; PÉREZ AMAYA, Natalia. Balance de las acciones populares en Colombia: ¿camino a su desnaturalización?; en: Las acciones constitucionales, reflexiones sobre sus avances y retos. Primera edición. Editorial Universidad del Rosario, Fundación Hanns Seidel. Bogotá D.C., Colombia. 2020. Pág. 125.

⁶⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP). C.P. Dr.: Roberto Augusto Serrato Valdez. Bogotá D.C., 11 de octubre de 2018.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 05001-23-33-000-2017-02983-01. C.P. Pablo Andrés Córdoba Acosta. Bogotá D.C., 26 de febrero de 2026.

Como se ve, allí donde se requiera de la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva y, con ello, se busque evitar el daño contingente o hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los mismos, es plenamente procedente la figura de la acción popular, tal y como ocurre en este caso.

De este modo, y con base en todo lo citado nos permitimos señalar que para efectos de la presente **hemos identificado los cinco (5) derechos colectivos** directamente afectados (amenazados y efectivamente vulnerados) que listamos en el CAPÍTULO SEGUNDO de este documento, por cuenta de la expedición, proyección y/o entrada en vigencia de los actos administrativos referenciados más atrás y sobre los cuales ahondaremos más adelante en este capítulo.

Pero, más allá de eso, encontramos **perfectamente IDÓNEO** que sea el juez constitucional quien, allende a un juicio de mera legalidad, atienda de manera profunda la enorme problemática que se está suscitando en el marco de lo que hemos denominado y descrito en este libelo introductorio como el “*desordenamiento territorial*”, el cual atenta contra la dignidad, la propiedad, la autonomía territorial, la descentralización administrativa, la identidad cultural, la paz social, y la convivencia pacífica.

5.2. CONSIDERACIONES ESPECIALES DEL TRÁMITE DE ACCIÓN POPULAR

En este segundo apartado de este capítulo de fundamentos de derecho, nos ocuparemos de realizar unas consideraciones particulares de cara al trámite de la acción popular, que, por su especial regulación la hace diferente de otro tipo de demandas, las cuales abordaremos en este orden: (i) nos referiremos a los **presupuestos de procedencia de la acción popular** y su cumplimiento en el caso particular; (ii) aludiremos al **requisito de procedibilidad** que prevé el artículo 144 del CPACA y su agotamiento en el caso concreto; y (iii) hablaremos de los **títulos jurídicos de responsabilidad** y su configuración en el caso de autos.

5.2.1. Presupuestos de procedencia de la acción popular

Somos conscientes de que la naturaleza pública y preventiva de la acción popular no significa que su prosperidad sea automática ni que baste la invocación abstracta de derechos colectivos para que el juez acceda a las pretensiones de la demanda. Asimismo, sabemos que este medio de control judicial exige la verificación de unos presupuestos materiales mínimos, orientados a determinar: (i) si existe una conducta **jurídicamente relevante**, (ii) si esa conducta **compromete efectivamente un derecho o interés colectivo**, y (iii) si entre ambos elementos existe una **relación de imputación suficiente**. Por ello,

resulta necesario precisar cuáles son los requisitos que la jurisprudencia y la doctrina especializada han identificado para la procedencia de esta acción constitucional.

En ese sentido, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actores populares deben acreditar en su demanda “i) una **acción u omisión de la parte demandada**; ii) un **daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos**; y, iii) la **relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses colectivos**.”⁷¹

En línea con lo anterior, la doctrina especializada coincide en que los requisitos de procedencia de la acción popular son los siguientes:

“(i) la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares en relación con el cumplimiento de los deberes legales; (ii) la existencia de daño contingente, peligro, amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos, y (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses mencionados.”⁷²

Por consiguiente, procederemos a demostrar las razones por las cuales **la presente acción popular, en efecto, cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales para su prosperidad** y, por lo mismo tanto, el despacho deberá **AMPARAR** los derechos e intereses colectivos invocados y, en línea con ello, **CONCEDER** las pretensiones de la demanda.

Tabla n.º 3. Demostración del cumplimiento de los presupuestos de procedencia de la acción popular en el caso concreto.

N.º	Requisito	¿Se cumple? Sí/No	Justificación
1	La existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares en relación con el cumplimiento de los deberes legales.	Sí	Colombia es una república descentralizada con autonomía de sus entes territoriales, la cual se encuentra dividida territorialmente en entidades político-administrativas, a saber: departamentos, municipios, distritos, territorios indígenas, entre otros, los

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 05001-23-33-000-2017-02983-01. CP. Dr.: Pablo Andrés Córdoba Acosta. Bogotá D.C., 26 de febrero de 2026.

⁷² GÓMEZ LEE, Iván Darío. Acciones populares en contratación pública y seguridad jurídica contra la corrupción; en: La acción popular, análisis evolutivo de algunas temáticas en los 20 años de vigencia de la Ley 472 de 1998. Primera edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia. 2022. Pág. 29.

N.º	Requisito	¿Se cumple? Sí/No	Justificación
			cuales, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política de Colombia, gozan de autonomía⁷³. En armonía con lo anterior, el artículo 311⁷⁴ del mismo cuerpo normativo volcó el protagonismo de la administración local en el municipio al calificarlo como entidad fundamental del ordenamiento territorial y de la función administrativa. Y, a su turno, el artículo 287 <i>ibidem</i> le confiere “autonomía para la gestión de sus intereses”. Sin embargo, las autoridades demandadas, a través de los actos administrativos relacionados en la Tabla n.º 2 de este documento han pretendido usurpar la autonomía de los municipios y, con ello, pretendido regular (que no reglamentar que es lo que realmente les corresponde) materias de territorio.
2	La existencia de daño contingente, peligro, amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos .	Sí	Ciertamente el actuar de las entidades demandadas no se queda en la simple expedición de actos administrativos sin consecuencias. Todo lo contrario: genera un menoscabo de los derechos colectivos ambientales, al espacio público, a la infraestructura de servicios, a la realización de construcciones, y a la moralidad administrativa, pues aprovechando la falta de una LOOT que sea capaz de que el territorio esté ordenado, las entidades demandadas se han encargado de expedir multiplicidad de actos administrativos, en direcciones

⁷³ “ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” (Énfasis propio)

⁷⁴ “ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.” (Énfasis propio).



N.º	Requisito	¿Se cumple? Sí/No	Justificación
			diferentes, sin un centro, “ <i>organizando</i> ” o, mejor aún “ <i>desorganizando</i> ” el territorio según sus intereses particulares.
3	La relación de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses mencionados.	Sí	La relación de causalidad es palmaria y muy sencilla: el territorio debe ser regulado a través de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Actualmente esa ley es la 1454 de 2011, modificada por la Ley 1962 de 2019; sin embargo la misma se queda corta de cara a la regulación del territorio. Ahora, es bien sabido que la célula fundamental del territorio en Colombia es el municipio, de modo que el llamado a reglamentar el asunto, de cualquier modo, sería este tipo de entidad político-administrativa. No obstante, las autoridades demandadas que, como se ve, son del nivel nacional, se han arrogado facultades con las que NO cuentan y, con base en ello, han expedido actos administrativos creando figuras como APPAS, ZPPAS, TECAM, etc. de las cuáles se desconoce su jerarquía, su prevalencia y demás sustantivos que permitan identificar cómo se hacen parte del ordenamiento territorial. Por lo tanto, cierto es que existe una relación de causalidad entre la acción de las demandadas (expedición desarticulada de actos administrativos relacionados con el territorio) con la violación de los derechos colectivos, que salta a la vista con la “<i>desorganización</i>” del territorio fomentada según sus intereses particulares.

Fuente: elaboración propia.

Por consiguiente, y sin perjuicio de la profundidad que le daremos a la violación de los derechos colectivos en apartados posteriores de este capítulo, no queda más que concluir

que se cumplen, en el caso concreto, los presupuestos de procedencia de la acción popular.

5.2.2. Requisito de procedibilidad

Establece el ya varias veces mencionado artículo 144 del CPACA lo siguiente, al respecto del denominado “requisito de procedibilidad” o “requisito previo” a demandar, cuando de una acción popular se trata, lo siguiente:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos.
(...)

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, **el demandante debe solicitar a la autoridad** o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.” (Énfasis propio).

Como se ve, esta norma prevé dos escenarios:

- (1) El primero, en el cual los accionantes deben, con anterioridad a presentar la demanda, **solicitar a las autoridades que adopten las medidas de protección** del derecho colectivo violado; y
- (2) El segundo, en el que, por mediar un inminente peligro de ocurrir un **perjuicio irremediable** en contra de los derechos e intereses colectivos, **se releva a los interesados de agotar ese requisito de procedibilidad**, pudiendo acudir directamente al juez constitucional.

En el presente caso –y a pesar de que la vulneración en algunas circunstancias se encuentra ya consumada, y en otros la amenaza y el riesgo de consumación acarrear o pueden acarrear un PERJUICIO IRREMEDIABLE en contra de los derechos colectivos y, de contera⁷⁵, pueden ocasionar perjuicios a ciertas comunidades con especial protección constitucional (indígenas, negritudes, campesinos, etc.)– **hemos decidido radicar los**

⁷⁵ Lo que se conoce como daño impuro o consecuencial.

derechos de petición correspondientes ante las autoridades competentes (hoy demandadas) solicitando la inmediata derogación o modificación estructural de los actos administrativos acá enunciados y que son causa eficiente de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos enlistados.

Además, cuando lo ha ameritado, **hemos solicitado igualmente que los efectos de los actos administrativos se suspendan de inmediato o que se evite su materialización para impedir la propagación de la vulneración del daño** o la materialización misma de la amenaza.

Todo lo cual, lo solicitamos HASTA que se expida por parte del Congreso de la República la correspondiente ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) que armonice cada uno de esos enlistados instrumentos y herramientas en asuntos territoriales. Lo anterior, ya que **la coordinación, complementación y subsidiariedad son principios del funcionamiento territorial estatal ineludibles que, por tratarse de asuntos propios de reserva legal y por la legitimidad de base que demandan, deben ser resueltos en el foro parlamentario mediante la correspondiente LOOT.**

De este modo, a continuación listamos las peticiones que elevamos a las autoridades con las cuales agotamos el requisito de procedibilidad previo a esta acción popular (los cuales también listaremos en el correspondiente capítulo de anexos):

Tabla n.º 4. Derechos de petición radicados ante las entidades demandadas con ocasión del artículo 144 del CPACA.



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

N.º	ENTIDAD PETICIONADA (HOY DEMANDADA)	N.º Y FECHA DE RADICACIÓN DE LA PETICIÓN	ANOTACIÓN
1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Fue enviado el 12 de febrero de 2026; no obstante, la entidad no suministró número de radicación.	La petición se dirigió, en conjunto al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA y Agencia Nacional de Tierras - ANT (ver anexo n.º 1 de esta demanda) y se radicó vía correo electrónico (ante todas ellas) el 12 de febrero de 2026 (ver anexo n.º 2 de esta demanda).
2	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Fue enviado el 12 de febrero de 2026, y la entidad expidió el número de radicación 2026E1007026 el 13 de febrero de 2026 (ver anexo n.º 3 de esta demanda).	
3	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA.	Fue enviado el 12 de febrero de 2026; no obstante, la entidad no suministró número de radicación.	
4	Agencia Nacional de Tierras - ANT.	Fue enviado el 12 de febrero de 2026, y la entidad expidió el número de radicación 202662000486762 el 19 de febrero de 2026 (ver anexo n.º 4 de esta demanda).	
5	Presidencia de la república.	Fue enviado el 19 de junio de 2026, y la página web dispuesta para radicaciones expidió el número de radicación EXT26-00095023 el 19 de junio de 2026 (ver anexo n.º 6 de esta demanda).	La petición se dirigió, en conjunto al Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación - DNP, Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, Presidencia de la República y Congreso de la República (ver anexo n.º 5 de esta demanda) y se radicó a través de página web (ante la Presidencia de la República, ver anexo n.º 6 de esta demanda) y vía correo electrónico (ante el resto de entidades) el 19 de junio de 2026 (ver anexo n.º 7 de esta demanda).
6	Ministerio de Minas y Energía.	Fue enviado el 19 de junio de 2026, y la entidad expidió el número de radicación 1-2026-029048 el 22 de junio de 2026 (ver anexo n.º 8 de esta demanda).	
7	Ministerio del Trabajo.	Fue enviado el 19 de junio de 2026, y la entidad expidió el número de radicación 05EE2026741100000028361 el 25 de junio de 2026 (ver anexo n.º 9 de esta demanda).	



8	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.	Fue enviado el 19 de junio de 2026, y la entidad expidió el número de radicación 2026ER0068063 el 19 de junio de 2026 (ver anexo n.º 10 de esta demanda).
9	Departamento Nacional de Planeación – DNP.	Fue enviado el 19 de junio de 2026, y la entidad expidió el número de radicación 20266630589622, el 22 de junio de 2026 (ver anexo n.º 11 de esta demanda).
10	Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE	Fue enviado el 19 de junio de 2026, y la entidad expidió el número de radicación 202620012863, el 22 de junio de 2026 (ver anexo n.º 12 de esta demanda).
11	Congreso de la República.	Fue enviado el 19 de junio de 2026, y la entidad expidió el número de radicación UAC-CS-5663-2026, el 24 de junio de 2026 (ver anexo n.º 13 de esta demanda).

Fuente: elaboración propia.

Por consiguiente, el despacho debe tener por cumplido el agotamiento del requisito de procedibilidad al que se refiere el artículo 144 del CPACA y, en esa medida, entender frente a este aspecto –así como respecto de los demás– que la acción es procedente.

5.2.3. Títulos jurídicos de responsabilidad

La Constitución Política de Colombia, prevé en su artículo 90 que el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, en los siguientes términos:

“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los **daños antijurídicos que le sean imputables**, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.” (Énfasis propio).

El artículo antes transcrito contiene la bien conocida *cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado* y constituye el punto de partida para solicitar de éste la indemnización de un daño. Ahora bien, frente a este punto, es importante señalar que, de la literalidad de la anterior disposición normativa se desprenden dos elementos esenciales para que se pueda encontrar responsable al Estado, a saber: (i) el **daño antijurídico** y (ii) la **imputación** o atribución del mismo a la entidad estatal.

Por consiguiente, a continuación, nos ocuparemos de **precisar las características de cada uno**, no sin antes aclarar que dichos elementos deben presentarse en ese orden. Es decir, primero, se debe acreditar el daño y, probada su existencia, corresponde acreditar que el mismo sea imputable al Estado. De este modo, ante la ausencia de daño, es descartable la responsabilidad del Estado, sin que sea posible –por sustracción de materia– analizar la imputabilidad. De modo que, vistas las correspondientes características, aterrizaremos lo estudiado al caso concreto.

A continuación, procedemos a lo anunciado.

- El daño antijurídico:

Para ser breves, en punto de lo primero: **el daño** –en el ámbito de lo jurídico– se encuentra definido por la doctrina como «(...) *la lesión a un derecho o a un interés protegido*⁷⁶ o, en otras palabras, “*el daño es la pérdida sufrida por una persona como consecuencia de la lesión a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de la víctima*»⁷⁷ (cita original, negrilla fuera de texto). En ese orden de ideas, y en armonía con lo expresado también podríamos aludir a que “*el daño es un hecho que se constata (...) como hecho, como atentado material sobre una cosa, como lesión*”⁷⁸.

Ahora bien, tal y como se extrae del artículo 90 Superior, para que haya responsabilidad del Estado, ese daño debe contar con la característica de ser “**antijurídico**”, lo cual el Consejo de Estado ha definido de la siguiente manera:

⁷⁶ Oriol Mir Puigpelat, La responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad (Madrid: Civitas, 2000), 82. Edgar Cortés, Responsabilidad civil y daños de la persona (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009), 53.

⁷⁷ FIGUEROA BASTIDAS, Gabriel Ernesto. La responsabilidad internacional agravada del Estado colombiano. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2016. Pág. 83.

⁷⁸ HENAO PÉREZ, Juan Carlos. El daño. Pág. 54, como se citó en FIGUEROA BASTIDAS, Gabriel Ernesto. La responsabilidad internacional agravada del Estado colombiano. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2016. Pág. 90.

“El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho, que contraría el orden legal o que está desprovista de una causa que la justifique, resultando que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre, de donde la antijuridicidad del daño deviene del necesario juicio de menosprecio del resultado y no de la acción que lo causa”⁷⁹. (Itálicas originales, negrillas fuera de texto).

Igualmente, la Corte Constitucional, invocando al Consejo de Estado, se ha referido al daño antijurídico como *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar”⁸⁰.*

Se desprende de lo anterior que existen daños al patrimonio que los administrados están en el deber de soportar, como cuando se está en el marco del pago de tributos (situaciones en las cuales no se configura el daño antijurídico). Pero cuando ello no es así, y se causa una lesión injustificada, entonces es deber del Estado responder por el daño ocasionado. De esta forma, estaremos ante un daño antijurídico cuando se *“superó lo que razonablemente debe tolerar un ciudadano para contribuir al interés colectivo y es en ese momento que debe valorarse el daño como indemnizable”⁸¹⁸²* (cita original, énfasis propio).

- La imputación:

Como segundo elemento de la responsabilidad del Estado encontramos **la imputación**, la cual *“no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que*

⁷⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicación: 50001-23-31-000-2011-00436-01(58457). CP: Dr. Nicolás Yepes Corrales. Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2021.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sala Plena. Expediente D-4695. M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D.C., 27 de enero de 2004.

⁸¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de abril de 2000, Exp. 11.892, M. P. Ricardo Hoyos Duque.

⁸² FIGUEROA BASTIDAS, Gabriel Ernesto. La responsabilidad internacional agravada del Estado colombiano. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2016. Pág. 91.

permita hacer la atribución en el caso concreto”⁸³ (negrillas fuera de texto). De este modo, ante la presencia de un daño antijurídico, corresponde llevar a cabo el ejercicio de atribución del hecho al Estado, que se divide en dos, a saber: (i) **imputación fáctica**, e (ii) **imputación jurídica**, las cuales procederemos a desarrollar.

Por un lado, la **imputación fáctica** se encuentra atada a la conducta del Estado (sea acción u omisión) y ha sido entendida por la doctrina como *“aquellas circunstancias naturales o fenomenológicas que confluyen para producir un resultado dañoso, esto es el vínculo o nexo que une la causa –acción– con un efecto –daño–”*⁸⁴(...)” (referencia original, énfasis propio). Así pues, cuando hablamos de imputación fáctica nos referimos al nexo de causalidad entre la conducta del Estado y el daño antijurídico.

De otra parte, la **imputación jurídica** consiste en *“(...) la realización de un análisis netamente normativo dirigido a determinar si, una vez establecida la atribución material del daño, existe o no el deber jurídico de reparar los perjuicios ocasionados por el daño”*⁸⁵, *análisis que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado”*⁸⁶ (referencia original, énfasis propio). En otras palabras, habiendo acreditado el daño antijurídico, y habiendo confirmado que existe nexo de causalidad entre el daño y la conducta del Estado, corresponde estudiar bajo qué título el Estado se sabría responsable.

Ahora bien, consideramos prudente señalar que los títulos de imputación no cuentan con origen constitucional ni legal, sino que constituyen conceptos que –en su trasegar jurídico– el Consejo de Estado ha creado a través de su jurisprudencia, que a su vez se han englobado en regímenes de responsabilidad. De esta manera, podemos hablar de la siguiente división, a partir del contenido del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia:

⁸³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicación: 50001-23-31-000-2011-00436-01(58457). CP: Dr. Nicolás Yepes Corrales. Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2021.

⁸⁴ Allan R. Brewes-Carías, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado, 175.

⁸⁵ Enrique Gil Botero, Responsabilidad extracontractual del Estado, 121. Allan R. Brewes-Carías, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado, 176

⁸⁶ FIGUEROA BASTIDAS, Gabriel Ernesto. La responsabilidad internacional agravada del Estado colombiano. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2016.

1. Por un lado, el **régimen subjetivo** de responsabilidad del Estado, que comprende el título de imputación de *falla del servicio*⁸⁷; y
2. Por el otro, el **régimen objetivo** de responsabilidad del Estado, que reúne los títulos de imputación de *daño especial y riesgo excepcional*⁸⁸⁸⁹.

- El caso concreto

Resulta, entonces, que en el caso particular con base en el cual se promueve esta acción popular existe –sin lugar a hesitación– un **daño antijurídico** causado a la colectividad, a la sociedad colombiana en general, pues se ha desordenado (y de manera descontrolada) el territorio; todo lo cual el pueblo colombiano **no está llamado a soportar**, pues, lo mínimo es poder contar con una regulación y reglamentación clara para los administrados que les permita entender cómo está organizado el territorio, ante qué autoridades acudir cuando de territorio se trata, y qué figuras de manejo del territorio existen, cómo se administran, cuáles son sus límites y sus alcances.

De esta manera, los títulos jurídicos de responsabilidad identificados en esta demanda son, *in primis*, básicamente dos (2), a saber:

- (i) **La falla del servicio por actuación positiva, dolosa o gravemente culposa al emitir una cantidad de actos administrativos en flagrante y consciente desconocimiento de la constitución política y la ley** y en el que subyacen varios títulos de anulación de susodichos actos administrativos, tales como falta y falsa motivación, desviación de poder y violación del derecho de defensa y contradicción; y

⁸⁷ Según RUIZ OREJUELA, Wilson. Los sistemas de imputación de responsabilidad civil extracontractual del Estado. Ecoe Ediciones. Bogotá D.C. junio 2010, “(...) *la falla en el servicio corresponde al régimen de responsabilidad subjetiva, donde predomina la culpa de la administración por extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado. Son entonces acciones u omisiones que se predicán de la administración y que, en su funcionamiento, resultan en cualquiera de aquellas irregularidades generadoras de daños imputables al Estado (...)*” (Énfasis propio).

⁸⁸ Cfr. FIGUEROA BASTIDAS, Gabriel Ernesto. La responsabilidad internacional agravada del Estado colombiano. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2016. Pág. 103

⁸⁹ Según el Consejo de Estado, el riesgo excepcional tiene lugar cuando “(...) *el sujeto de derecho que despliega una actividad cuya realización implica el riesgo de ocasionar daños, debe asumir la responsabilidad derivada de la causación de estos en el evento en que sobrevengan o de que, aun cuando la actividad no entrañe verdadera peligrosidad, conlleva la asunción de las consecuencias desfavorables que su ejercicio pueda producir, por parte de la persona que se beneficia de dicha actividad*” (Énfasis propio).

- (ii) **El riesgo excepcional** pues, en algunas ocasiones, sin necesidad de que se haya demostrado el incumplimiento de los deberes de cuidado, diligencia y conocimiento que le eran exigibles a la administración al momento de expedir esos actos administrativos, **lo cierto es que con los mismos se ocasionó un daño antijurídico al vulnerar o amenazar la afectación de varios derechos colectivos.**

Así las cosas, en la medida en que la administración nacional ha actuado plenamente consciente en el presente caso, debemos señalar que no ha habido OMISIÓN ADMINISTRATIVA pues **todos los actos** publicados a pesar de que carecen de la motivación necesaria y suficiente, de que se contradicen entre sí, y de que violan la constitución política y la ley, **CORRESPONDEN A ACCIONES POR LO POSITIVO QUE IMPIDEN GENERAR RESPONSABILIDAD Y ENJUICIAMIENTO POR OMISIÓN.**

5.3. RAZONES Y PRINCIPALES ARGUMENTOS POR LOS CUALES DEBEN PROSPERAR LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA EN ARAS DE PROTEGER LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Son múltiples las razones por las cuales el juzgador debe despachar favorablemente las pretensiones de la demanda, las cuales, por motivos de metodología abordaremos en las varias secciones, así: (i) nos ocuparemos de poner de presente el **asunto de la reserva legal**; (ii) trataremos la **vulneración del principio de la autonomía territorial, atado al vaciamiento de las competencias constitucionales y legales** de los concejos municipales; (iii) nos referiremos a la aplicación de los **principios de prevención y precaución ambiental** en el caso concreto; y, finalmente, (iv) invocaremos el **marco conceptual general que atañe a la definición, naturaleza, alcance e interpretación de los derechos colectivos** vulnerados y amenazados en el caso particular. Todo lo anterior, como sigue a continuación.

5.3.1. El asunto de la reserva legal

Antes que nada, debemos mencionar que “[l]a eficacia de la Constitución se cimentó en su capacidad para diseñar una arquitectura institucional que establezca las competencias para la producción de derecho, encaminadas a Impedir que a través de su ejercicio se desconozca el espíritu que inspira al texto superior como límite del poder y garantía de los derechos (...)”⁹⁰.

⁹⁰ MOTTA NAVAS, Álvaro. LAS COMPETENCIAS EN LA CREACIÓN DEL DERECHO PARA LIMITAR EL PODER Y PROTEGER LA LIBERTAD. Tirant Lo Blanch. Pág. 21.

De esta manera, atendiendo a la forma en que está concebido nuestro ordenamiento jurídico, las materias más elementales y sensibles están contenidas en la Constitución Política (o por lo menos sus bases y lineamientos) irradiando el resto del sistema normativo, seguido de lo cual se encuentra la ley, y, posteriormente los reglamentos.

De manera que, la facultad REGULATORIA se encuentra principalmente en el Congreso, pues es quien primeramente (valga la redundancia) regula un tema; y, luego, las entidades públicas, a través de actos administrativos, REGLAMENTAN dicha ley. A este respecto, nos permitimos acudir a la doctrina autorizada en la materia que hace la distinción de la siguiente manera:

“II. LA REGLAMENTACIÓN

El ejercicio de la potestad reglamentaria tiene por objeto dictar las normas complementarias necesarias para la cumplida ejecución de una regulación. **Por ello el acto reglamentario es un acto complementario de la regulación y no una creación originaria como ésta.**

En efecto, mientras que con la regulación se hace la creación originaria del derecho mediante normas de carácter general, impersonal y abstracto, las cuales constituyen materia reglamentable, **con la reglamentación se complementa dicha regulación con el objeto de lograr su cumplida ejecución.**”⁹¹ (Énfasis propio).

Es así como la Constitución ha apartado ciertos temas para que sean regulados por la ley, de manera que *“la reserva de ley se torna en un límite inquebrantable de la potestad reglamentaria pues, habiéndose reservado un asunto al legislador, no es dable que la administración entre a regular los aspectos centrales de la materia en cuestión, ni tampoco es admisible el vaciamiento de las facultades que le competen a este, mediante la expedición de normas que carezcan de rango y fuerza legal”*⁹² (énfasis propio).

Dicho lo anterior, debemos señalar que **el desarrollo DIRECTO de los elementos esenciales del Estado**, así como de los derechos fundamentales como la identidad

⁹¹ IBÁÑEZ NAJAR, J. E. (2003). ALCANCE Y LÍMITES DE LAS POTESADES REGULADORA Y REGLAMENTARIA La división de competencias existente entre la ley y el acto administrativo normativo, sea regulador o reglamentario. Universitas, 52(106), 9-93. Recuperado de: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14805>

⁹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 11001-03-25-000-2013-01776-00(4697-13). C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá D.C., 02 de diciembre de 2021.

cultural⁹³ y la consulta previa y los principios de dignidad humana, democracia participativa, pluralismo y diversidad, en concordancia con el de seguridad jurídica y legitimidad democrática, **deben darse a través de leyes especiales**⁹⁴ en diferencia de las leyes comunes y ordinarias y, sobre todo, **en contraposición de la regulación por decreto**.

De ese modo, en el marco de un estado social y democrático de derecho, no es de recibo la máxima política de “legislar por decreto” so pretexto de ausencia legislativa y valiéndose inmoralmemente de la mora judicial.

Por eso es bien sabido que al amparo del artículo 151⁹⁵ superior, al Congreso de la República le corresponde regular el ordenamiento territorial. Ello en concordancia y armonía con los artículos 285⁹⁶ y siguientes de la Carta. Todo lo cual ha quedado suficientemente bien sentado en la jurisprudencia nacional⁹⁷ que nos invita a **evitar caer en los siguientes desmadres jurídicos mediante la expedición y acatamiento de actos administrativos unilaterales allende de las leyes de ordenamiento territorial**:

- Evitar caer en una **inseguridad jurídica** delegando en el reglamento y en el gobierno de turno la reglamentación territorial.
- Evitar que **elementos esenciales del Estado sean regulados de manera unilateral por el gobierno y la administración** en desmedro del debate democrático y la legitimación popular.
- Evitar que **elementos esenciales del Estado sean protagonistas de disputas y conflictividad social** por cuenta de la ausencia de una normatividad holística, completa, armónica, especializada y coherente que determine de manera clara y precisa las autoridades y competencias en materia de desarrollo del territorio.

⁹³Al respecto, el artículo 7° de la Constitución Política señala: “ARTÍCULO 7o. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”

⁹⁴ Sobre las leyes especiales ver por ejemplo Sentencia Consejo de Estado Rad. 2001 N1361 del 6 de septiembre de 2001. M.P. César Hoyos Salazar.

⁹⁵ “ARTÍCULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.” (Énfasis propio).

⁹⁶ “ARTÍCULO 285. Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”.

⁹⁷ Ver por ejemplo Sentencia del Consejo de Estado. Rad. 2009-0032. 14 de julio de 2011. M.P. María Claudia Rojas, y Sentencia Consejo de Estado. Rad. 1997-13857. 10 de marzo de 2011. M.P. Ruth Stella Correa.

- Evitar que **elementos esenciales del Estado sean regulados a espaldas del debate y la legitimidad democrática de manera desorganizada** y que, en medio del caos institucional, grupos de interés social generen prerrogativas y desigualdades frente al resto de la sociedad y en menoscabo del interés general.
- Evitar que **elementos esenciales del Estado –como el territorio– sean objeto de regulación desarticulada, caótica y poco confiable** que impida el desarrollo sostenible de las regiones; que a través de ello se afecten derechos fundamentales y colectivos como la vivienda digna; la identidad cultural; el espacio público y la correcta prestación de servicios públicos a través de la infraestructura social indispensable.
- La necesidad de **aplicar la cláusula de la reserva legal mediante la distribución de autoridades y competencias en materia ambiental y territorial para garantizar la prevalencia y estatus superior**, así como la efectividad de la carta política.

Por esas, y otras tantas razones, es que nuestra jurisprudencia ha enseñado el valor, la importancia y la conducencia de las leyes orgánicas territoriales las cuales, naturalmente, están revestidas de la cláusula de RESERVA LEGAL ESTRUCTA o ESPECIAL⁹⁸, lo cual ha sido abordado por la Corte Constitucional con las siguientes palabras:

«4.3.3. El Constituyente consideró que los asuntos particularmente sensibles para la sociedad no solo fueran enmarcados dentro del concepto genérico de “*reserva de ley*”, sino que no estuviese permitida su delegación mediante facultades al legislador extraordinario (CP., art. 150.10, inciso final), **o que su regulación se hiciera por un tipo cualificado de norma, como lo son las leyes** estatutarias y **orgánicas**, cuya aprobación debe cumplirse a través de un trámite (sic) especial y unas mayorías calificadas (CP., arts. 151 y 152).

“La segunda forma, ahora específica y vinculada a decisiones constituyentes precisas, indica que le corresponde al Congreso regular aquellas materias expresamente asignadas a la ley por disposiciones constitucionales particulares o por alguno de los numerales del artículo 150 de la Carta. Esta expresión de la adscripción de competencias al Congreso ha sido usualmente descrita bajo las expresiones: **reserva legal, reserva de ley o reserva**

⁹⁸ *Ibidem*.



legislativa. En ella se ha distinguido, a su vez, una reserva legal ordinaria y una **reserva legal especial**, según el trámite de adopción de la ley correspondiente, sea el propio de la legislación ordinaria o se requieran procedimientos especiales que incorporen, por ejemplo, niveles de consenso más amplio o límites temporales para la adopción de la regulación.

Cabría además distinguir una reserva legal sin prohibición de delegación y una reserva legal con tal prohibición.”» (Énfasis propio).

Habida consideración a ello es que los **temas** vertidos en la baraja de actos administrativos (hoy acusados) **son de naturaleza legal**, sometidos a la **cláusula de reserva legal especial** y bajo cuya **regulación**, tanto los concejos como las demás autoridades administrativas pueden solamente venir a **reglamentar**.

5.3.2. Vulneración del principio de autonomía territorial – vaciamiento de las competencias constitucionales y legales de los concejos municipales

Por la cantidad de información que corresponde brindar en este subtítulo, nos permitimos adelantar la forma en que éste se estructurará, así: (i) haremos alusión al **principio de autonomía territorial y a las figuras que las entidades demandadas han creado que lo afectan**; (ii) elaboraremos un **análisis constitucional de tales figuras**, comprendiendo los correspondientes **estudios jurídicos de cada una y las afectaciones en el caso concreto**; y, con base en los dos puntos anteriores, (iii) llevaremos a cabo el **test de vaciamiento de competencias en el caso particular** que –para estos temas– ha diseñado la Corte Constitucional.

5.3.2.1. El principio de autonomía territorial y las figuras que las entidades demandadas han creado que lo afectan

Como ya hemos dicho, Colombia es una república descentralizada con **autonomía** de sus entes territoriales y, más exactamente prevé en su organización territorial que *“los entes municipales son las células fundamentales de la estructura política y administrativa del Estado; [y] esto significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones locales, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si eso ocurre se compromete la autonomía*

*administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución reconoce a los entes territoriales descentralizados (...)*⁹⁹ (énfasis propio).

Lo anterior ha sido sostenido por el Consejo de Estado, deslizando las siguientes palabras:

“La Sala precisa que la Constitución Política de 1991 dispone de unas normas especiales en materia de organización territorial, que está integrada entre otros por los departamentos y municipios, **a quienes se les reconoce una autonomía que comienza por el gobierno de sus propias autoridades, el ejercicio de sus competencias**, la Administración de los recursos y el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (...)”

[L]a autonomía se predica respecto del nivel central de las entidades territoriales, igualmente de los entes territoriales entre sí, de manera tal que su gestión y funciones no pueden verse afectadas por injerencia indebida de las demás. En las relaciones entre departamentos y municipios, los primeros ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios; mientras que **el municipio, en los términos del artículo 311 constitucional, es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado**, y tiene adscritas importantes competencias como “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes,” con lo cual **tiene una preeminencia en el desarrollo social y económico que le hace merecedor de una mayor garantía en cuanto a su autonomía.**”¹⁰⁰ (Énfasis propio).

Y en pronunciamiento armónico y posterior, la misma corporación judicial señaló:

“Con el fin de precisar el alcance de lo debatido, la Sala acoge las posturas esgrimidas tanto por la Corte Constitucional como por la Sala Plena de esta Corporación en relación con la organización territorial en el modelo constitucional de 1991; por una parte, en cuanto se debe lograr la armonización del principio de

⁹⁹ ROBLEDO SILVA, Paula. La autonomía municipal en Colombia. Primera edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. 2010. Pág. 225.

¹⁰⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicación 25000-23-27-000-2009-00085-01(18744). CP: Dra. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Bogotá D.C., 12 de marzo de 2012.



autonomía de los entes territoriales y el principio de organización territorial unitaria del Estado, sin que los mismos resulten opuestos o excluyentes; y por otra parte, en el entendido que corresponde al legislador, en los términos de los artículos 287 y 288 constitucionales, establecer las condiciones básicas de la autonomía de los entes territoriales, atendiendo en todo caso los límites al carácter unitario del Estado que establecen, entre otros¹⁰¹, **la indisponibilidad del núcleo esencial de la autonomía territorial**, como será precisado más adelante:

(...)

“[...] El principio de autonomía territorial de las entidades territoriales en la planeación territorial. El Estado colombiano, conforme al artículo 1º de la Constitución, está “organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”. De esta forma la Constitución establece un modelo institucional fundado en la armonización de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, es decir, entre dos principios que definen la organización territorial en el modelo constitucional de 1991: el principio de organización territorial unitaria del Estado y el principio de autonomía de las entidades territoriales. Dicha distribución está enmarcada en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C.P. Art. 288). Al respecto, esta Corporación, en la sentencia C-535 de 1996, afirmó que “[l]a unidad así expresada no puede entonces confundirse con centralismo y hegemonía pues la forma de Estado unitaria no choca con el reconocimiento de la diversidad territorial”¹⁰²

El principio de autonomía territorial, consagrado en el artículo 287 de la Constitución, establece los siguientes derechos de las entidades territoriales: “1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el

¹⁰¹ En relación con los límites al carácter unitario del Estado, a partir de las normas constitucionales, en sentencia C035 de 2016, la Corte Constitucional estableció los límites que tiene el legislador frente a la autonomía de los entes territoriales, allí se indicó: «[...] El Estado colombiano está organizado como república unitaria. No obstante, también está configurado conforme al principio de descentralización, lo que supone unos límites al carácter unitario del Estado. El primer límite implica que la sola invocación del carácter unitario del Estado no es un principio de razón suficiente para justificar el cambio de una competencia regional o local a una entidad nacional. Es necesario que exista un interés constitucional superior que lo justifique (...) El segundo límite está constituido por el conjunto de competencias y facultades otorgadas por el artículo 287 superior. De conformidad con este artículo el Congreso no puede proferir normas que impidan el ejercicio efectivo de las competencias de las entidades territoriales, so pena de que tales normas sean declaradas inconstitucionales (...) El último límite al carácter unitario del Estado se refiere a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en el artículo 288 superior. Estos principios articulan la forma como el legislador debe distribuir el ejercicio de las competencias adscritas al poder central y a las autoridades territoriales [...]»

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”. Dichos “derechos constituyen el contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, implican un poder de dirección tanto política como administrativa en el ámbito territorial respectivo, son exigibles a las autoridades superiores del Estado y deben ser respetados por éstas por ser esencial dicha institución en la estructura del Estado colombiano”¹⁰³ (...). En otros términos, el núcleo esencial del principio de autonomía territorial está conformado por los derechos mencionados, de los que deviene la dirección política y administrativa de los entes territoriales.

Por un lado, la dirección política “se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP. art. 311). Y, por otro lado, la dirección administrativa se refiere a la potestad de las entidades territoriales de gestionar sus intereses. Este poder está ligado a “la soberanía popular y a la democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuales (sic) son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo (CP art. 1º, 2º y 3º). El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad”¹⁰⁴¹⁰⁵ (Las citas y negrillas son originales; las subrayas, añadidas).

En esa medida, la jurisprudencia es contundente: **los municipios gozan de autonomía**, en el marco de la cual son acreedores de ciertos derechos como los de ejercer las competencias que están a su cargo; todo lo cual está llamado a ser respetado por las autoridades superiores del Estado (sin que esto conduzca a entender que existe allí una suerte de jerarquía), sino que **se debe demandar de las demás entidades –del orden nacional y departamental– el respecto del núcleo esencial de la autonomía municipal**

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia C-554 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹⁰⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación 25000232400020110088102. CP: Dr. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Bogotá D.C., 26 de mayo de 2022.

en el marco, claro está, de una república que adoptó la forma de Estado unitario – descentralizado.

Es así como se puede afirmar que el marco constitucional colombiano establece una distribución clara de competencias en materia de ordenamiento territorial, dentro de un modelo que combina unidad política con autonomía territorial. Este diseño se encuentra sustentado principalmente en los artículos 1¹⁰⁶, 287¹⁰⁷, 288¹⁰⁸, 311¹⁰⁹ y 313 (numeral 7)¹¹⁰ de la Constitución Política, los cuales reconocen que los municipios son las entidades básicas de la división político-administrativa del Estado y les atribuyen funciones esenciales relacionadas con la dirección del desarrollo físico y la regulación del uso del suelo.

Así, de acuerdo con el artículo 287 superior, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar los asuntos que les competen, dentro de los límites de la Constitución y la ley; la cual se proyecta específicamente en el ámbito del ordenamiento territorial mediante los artículos 311 y 313 de la Constitución Política, que reconocen a los municipios la responsabilidad de planificar el desarrollo físico de su territorio, adoptar los instrumentos de planificación y definir los usos del suelo en coherencia con sus necesidades y características particulares.

¹⁰⁶ “**Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

¹⁰⁷ “**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.”

¹⁰⁸ “**Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

¹⁰⁹ “**Artículo 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

¹¹⁰ “**Artículo 313.** Corresponde a los concejos:

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

(...)”.

En similar sentido, el artículo 288 aludido incorpora los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales determinan que **la intervención del nivel nacional en asuntos locales debe ser excepcional, subsidiaria, justificarse en necesidades comprobadas y respetar la distribución funcional de competencias**. La subsidiariedad, en particular, exige que la Nación actúe únicamente cuando se demuestre la imposibilidad material o insuficiencia técnica del nivel territorial para cumplir sus funciones.

Es así como, **el marco constitucional se complementa con el principio de legalidad y el régimen de reserva legal en materia de regulación del uso del suelo y de los instrumentos de ordenamiento territorial**. Lo anterior, comoquiera que **conforme al artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al legislador establecer las normas que inciden en la estructura territorial, la propiedad y los usos del suelo**, mientras que las autoridades administrativas solo pueden intervenir dentro de los límites fijados por la ley, sin redefinir competencias ni alterar la destinación del suelo mediante actos de naturaleza reglamentaria.

Pues bien, en desarrollo de estos mandatos, **los POT se constituyen en los instrumentos mediante los cuales las autoridades municipales concretan dichas competencias constitucionales**, estableciendo el modelo de ocupación del territorio, los usos del suelo, las zonas de protección y los lineamientos para el desarrollo rural y urbano. Por lo tanto, **cualquier intervención que modifique de manera sustancial la destinación del suelo o la vocación de una parte del territorio debe pasar necesariamente por los mecanismos de planeación local y respetar los límites constitucionales de competencia**.

Y, por si lo anterior fuese poco, debemos indicar que **la Corte Constitucional ha reiterado en distintos pronunciamientos que la facultad de reglamentar el uso del suelo constituye parte esencial de la autonomía territorial y no puede ser trasladada al nivel central mediante normas generales o actos reglamentarios**. Por ello, en decisiones como la sentencia C-149 de 2010, la Corte indicó que no le es permitido al legislador asignar al Gobierno Nacional competencias que corresponden de manera directa a los concejos municipales en materia de ordenamiento del territorio, dado que ello implicaría un vaciamiento de funciones. Asimismo, en la ya mencionada sentencia C-138 de 2020, la Corte precisó que las autoridades nacionales no pueden modificar o condicionar los instrumentos de planificación territorial, incluidos los POT, mediante decisiones administrativas, pues tales determinaciones **inciden en el núcleo esencial de la autonomía municipal**.

Visto lo anterior, a continuación, presentamos un análisis constitucional de **cómo esa autonomía territorial se ha visto seriamente impactada tras la creación de nuevas**

figuras jurídicas por parte de las entidades públicas demandadas, o por la falta de claridad y armonización de esas con otras figuras como exponemos a continuación:

Ilustración n.º 1. Figuras jurídicas creadas por las entidades demandadas a través de actos administrativos que afectan el principio de autonomía territorial.

	Instrumentos sociales con origen común en la Ley 2294 de 2023 «por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”» en adelante “PND”: • Las Zonas para la Protección y Producción de Alimentos (“ZPPAs”); • Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (“APPAs”); y • Los Territorios Campesinos Agroalimentarios (“TECAM”).
	Otras determinantes de ordenamiento territorial con origen en el artículo 32 PND, que modificó el artículo 10 Ley 388 de 1997 “por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.
	Jurisdicción especial indígena.
	Servicios públicos, minero-energéticos y de infraestructura vital: • Decreto 044 de 2024 “por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones”.
	Otros instrumentos que afectan la autonomía de los municipios.

Fuente: elaboración propia.

Así las cosas, con el propósito fundamental de estudiar la incidencia de estas nuevas figuras en las competencias municipales en materia de ordenamiento territorial y, a través de ello demostrar la afectación de los derechos colectivos, **centraremos nuestro análisis en el estudio de los efectos jurídicos derivados de la implementación de las mismas a la luz del marco constitucional y legal**, de cara a los derechos colectivos aducidos y con el soporte técnico jurídico de demostración de la vulneración a que haya lugar. Lo anterior, sin perjuicio de advertir que, aunque profundizaremos muy especialmente en las figuras que dejamos señaladas en la Ilustración n.º 1 de este documento, nada obsta para que el juez popular –si lo considera necesario– amplíe o varíe las listas de actos administrativos cuyas autoridades emisoras se demandan, en ejercicio de su atribución de fallar *ultra* y/o *extra petita*.

5.3.2.2. Análisis constitucional de las figuras que las entidades demandadas han creado

A continuación, presentaremos un **análisis constitucional** de las figuras señaladas en la Ilustración n.º 1 de este documento, y su **incidencia en las competencias municipales** en materia de ordenamiento territorial.

Así, se revisará desde una perspectiva constitucional, legal y jurisprudencial, la validez y los límites de las señaladas figuras; y, en particular, **se evaluará si estas figuras se ajustan al modelo de ordenamiento territorial diseñado por la Constitución Política**, el cual distribuye competencias entre la nación y los municipios bajo los principios de autonomía territorial, subsidiariedad, coordinación y distribución funcional de responsabilidades.

- *Análisis de los instrumentos sociales con origen común en el PND*

Tal y como se expuso en la Ilustración n.º 1 de este libelo introductorio, las entidades demandadas han creado unas **figuras o instrumentos sociales con origen común en el PND, conocidos como las ZPPAs, APPAs y TECAM.**

De esta manera, el análisis parte de la comprobación de que dichos instrumentos, en su diseño y aplicación, producen efectos materiales sobre el ordenamiento territorial que **exceden la competencia nacional y condicionan de manera directa la capacidad de los municipios para planificar su territorio, reglamentar el uso del suelo y dirigir el desarrollo físico del mismo.** Para tal fin, se demostrarán los alcances normativos de estas figuras, su interacción con los instrumentos municipales de planificación, las implicaciones y el impacto de dichas restricciones en actividades económicas previamente autorizadas, todo de cara a los derechos colectivos invocados en la presente acción popular.

Por lo tanto, incorporaremos criterios jurisprudenciales relevantes de la Corte Constitucional que han delimitado las competencias en materia de ordenamiento territorial y el alcance de la intervención del nivel central, con el fin de identificar si el esquema actual respeta el reparto funcional previsto en la Constitución o si, por el contrario, **configura un vaciamiento de competencias locales o una extralimitación del poder reglamentario.**

Finalmente, demostraremos las consecuencias jurídicas y económicas derivadas de la imposición de restricciones obligatorias sobre el uso del suelo por parte de autoridades nacionales, especialmente en contextos rurales, así como los riesgos asociados a la

seguridad jurídica, la confianza legítima y la estabilidad normativa de las actividades productivas de cara a los derechos colectivos señalados en la presente demanda.

De esta manera, con el fin de presentar lo anunciado de manera organizada, procederemos a: (i) hacer una **breve introducción** de estas tres figuras; (ii) **analizar jurídica y conjuntamente las figuras de las ZPPAS y APPAS**, (iii) **analizar jurídicamente la figura de los TECAM** y a (iv) ver la afectación de todas ellas **en el caso concreto**.

➤ Breve introducción a las figuras de las ZPPAS, APPAs y TECAM

Empecemos por señalar que el análisis del marco jurídico y constitucional de las ZPPAs, APPAs y TECAM, instrumentos derivados del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y sus actos reglamentarios, permite concluir que su creación y delimitación configura un desbordamiento de las competencias del nivel central frente al ordenamiento territorial.

Sobre este punto, hemos de señalar que si bien las ZPPAs operan como referencia para la posterior formalización de las APPAs, la delimitación de estas últimas y de los TECAM, especialmente considerando que revisten carácter sustitutivo y permanente, genera una tensión estructural con los principios de subsidiariedad y autonomía municipal, al modificar las determinantes del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 mediante una ley de plan, y reducir la capacidad de decisión local.

Es así como estas figuras sustituyen la función de los concejos municipales prevista en el artículo 313 de la Constitución y desarrollada por la Ley 388 de 1997, vaciando de contenido la autonomía territorial que constituye el núcleo esencial de la planeación local.

Por lo tanto, la expedición de resoluciones administrativas que declaran APPAs sobre extensas áreas municipales, así como la delimitación de TECAM desde el nivel central, tiene su origen directo en el artículo 32 del PND, que al incorporar las APPAs como determinantes obligatorias del ordenamiento territorial modifica materialmente el régimen establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Esta modificación introduce regulaciones permanentes sobre el régimen de usos del suelo que exceden el objeto propio de una ley de plan. Se trata, entonces, de una reforma estructural al régimen de competencias en materia territorial que debió tramitarse mediante ley ordinaria independiente, con sujeción al procedimiento constitucional correspondiente.

En definitiva, las APPAs, ZPPAs y TECAM no solo vulneran el principio de autonomía territorial consagrado en los artículos 287, 311 y 313 de la Constitución, sino que también

desconocen el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158, al incorporar en el PND disposiciones que exceden su objeto y cuyos efectos se proyectan indefinidamente más allá de su vigencia. Por consiguiente, su legitimidad constitucional resulta insostenible a la luz de las normas citadas y de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad desarrollados por la Ley 1454 de 2011 -Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)-, lo que hace imperativa una revisión profunda de estos instrumentos para restablecer el equilibrio de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en coherencia con el marco de coordinación entre instituciones que establece la Constitución y la LOOT.

Visto lo anterior, nos corresponde ahora advertir que el ordenamiento constitucional colombiano distribuye las competencias en materia de usos del suelo entre el nivel nacional y las entidades territoriales. De manera que la implementación de las ZPPAs, las APPAs y los TECAMs, en distintos grados e intensidades, incide sobre dichas competencias y suscita cuestionamientos sobre su compatibilidad con los artículos 287, 311 y 313 de la Constitución Política, así como con el marco de determinantes establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Por un lado, las APPAs generan la tensión más directa con la autonomía municipal. A través del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el Plan Nacional de Desarrollo modificó el marco establecido por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, ampliando el catálogo de determinantes obligatorias del ordenamiento territorial para incluir las áreas delimitadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con fines de protección alimentaria. Esta modificación es el núcleo de la tensión jurídica analizada toda vez que, al incorporar una nueva determinante mediante una ley de plan, se altera el régimen estructural del ordenamiento territorial sin seguir el cauce de una reforma a la LOOT o a la Ley 388 de 1997.

Las ZPPAs, por su parte, aunque no imponen restricciones inmediatas, condicionan la planificación local al prefigurar las áreas susceptibles de convertirse en APPAs.

Y, los TECAMs, por su lado, si bien no operan formalmente como determinantes, pueden generar efectos indirectos sobre las decisiones de ordenamiento territorial en los municipios en los que se declaran.

En conjunto, las ZPPAs, las APPAs y los TECAMs configuran un régimen que impacta la autonomía municipal, y transgreden principios constitucionales según se expone en los siguientes apartados.

➤ Análisis jurídico de las ZPPAS y APPAS

En el marco constitucional antes expuesto debe evaluarse la creación y operación de las ZPPAs y APPAs, particularmente en cuanto a si las restricciones impuestas desde el nivel central respetan la distribución de competencias, la reserva legal y la necesidad de participación efectiva de los municipios en las decisiones que inciden directamente sobre su territorio.

Por ello, iniciaremos por señalar que las APPAs son determinantes obligatorios del ordenamiento territorial creadas por el artículo 32 del PND. Su inclusión en dicha categoría, mediante una ley de plan en lugar de una ley ordinaria, implica una modificación material al catálogo contenido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Esta modificación resulta además incompatible con el marco de coordinación interinstitucional previsto en la Ley 1454 de 2011, que promueve la descentralización y la sostenibilidad territorial sin desplazar la competencia municipal, sino complementándola mediante instrumentos de planificación y cooperación a escala regional.

Por su parte, la finalidad de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos - ZPPAs- es identificar áreas estratégicas del territorio nacional con potencial agrícola y productivo, que deben ser preservadas para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria. Estas zonas funcionan como una etapa previa a las APPAs, pues sirven de referencia para que el Gobierno Nacional delimite posteriormente las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, que sí constituyen determinantes obligatorias del ordenamiento territorial.

Naturalmente, el desconocimiento de la reserva legal, de la autonomía territorial y del principio de descentralización **sirven de causa eficiente y comprobada para la vulneración real y efectiva, o cuando menos, la AMENAZA de los derechos e intereses colectivos** puestos de presente.

Por lo tanto, a continuación, nos referiremos a: (i) la **autonomía territorial y afectación por determinaciones nacionales**; (ii) la **subsidiariedad, concurrencia y coordinación y ausencia de demostración de insuficiencia local**; (iii) la **distribución funcional de competencias y reserva legal**, (iv) la **seguridad jurídica e impactos económicos**; (v) el **principio de unidad de materia**; y (vi) el **principio de publicidad y deliberación democrática**.

- *Autonomía territorial y afectación por determinaciones nacionales.*

Como ya lo hemos manifestado varias veces, la Constitución Política **reconoce a los municipios como entidades territoriales dotadas de autonomía para la gestión de sus intereses**, lo cual incluye, de forma central, la planificación del desarrollo físico del territorio y la reglamentación de los usos del suelo según lo consagrado en los artículos 287, 288, 311 y 313 de la Constitución Política. Estas funciones constituyen expresión directa del principio democrático territorial, en tanto permiten que las decisiones sobre la organización del espacio respondan a las particularidades socioeconómicas y ambientales de cada municipio. En otras palabras, el modelo constitucional colombiano establece una distribución clara de competencias en materia de ordenamiento territorial, dentro de un modelo que combina la unidad política del Estado con la autonomía de las entidades territoriales.

El artículo 287 superior reconoce que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual incluye la toma de decisiones referentes a la administración de sus recursos.

Por su parte, el artículo 311 define al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y le atribuye la responsabilidad de ordenar el desarrollo de su territorio y promover el progreso local.

Complementariamente, el artículo 313, numeral 7, asigna a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo, lo que implica que las decisiones sobre clasificación, aprovechamiento y destinación del suelo deben adoptarse mediante acuerdos municipales, producto de un procedimiento democrático local que incluye deliberación pública y participación ciudadana.

Y, finalmente, el artículo 288 precisa que el ejercicio de esas competencias debe armonizarse con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que supone una relación de colaboración entre los distintos niveles de gobierno, pero sin suprimir el espacio de decisión propio de las autoridades territoriales.

En conjunto, estos artículos configuran un modelo constitucional en el cual el ordenamiento territorial es una función compartida, pero con un núcleo esencial de autonomía a cargo de los municipios, quienes son los competentes para definir, a través de sus concejos, cómo se organiza y aprovecha el suelo en coherencia con las necesidades y características particulares de cada territorio.

Este mandato constitucional encuentra su desarrollo legal en la Ley 388 de 1997, que materializa la autonomía municipal en materia de ordenamiento territorial.

A su turno, la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-, establece la distribución de competencias entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, y dispone los principios rectores para la planificación y gestión del territorio. La LOOT promueve la descentralización, la integración y la sostenibilidad territorial, orientando el desarrollo regional sin desplazar la competencia municipal sobre el ordenamiento municipal del territorio, sino complementándola con instrumentos de planeación.

En este marco, **la autonomía territorial exige que los municipios conserven la capacidad efectiva de definir la vocación del suelo y adoptar los instrumentos de planificación que orientan el ordenamiento de su territorio.** La delimitación de áreas, la determinación de actividades compatibles con cada zona y la evaluación de impactos locales son decisiones que requieren conocimiento cercano del contexto y que, por mandato constitucional, corresponden a las autoridades municipales.

Pues bien, el diseño normativo del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 (PND) introduce, sin embargo, un esquema en el cual:

- (i) La determinación de áreas especiales por parte del nivel nacional, especialmente por **el Ministerio de Agricultura, que define de manera obligatoria un uso prioritario -y excluyente de otros usos-** orientado a la producción de alimentos;
- (ii) **La delimitación centralizada de estas áreas opera con efectos inmediatos sobre el territorio;**
- (iii) Además, susodicha delimitación territorial **afecta directamente el territorio aun cuando existan actividades previamente autorizadas**, zonas consolidadas o instrumentos de planeación municipal vigentes; lo cual conduce a la violación de la propiedad privada, de derechos adquiridos y a la confianza legítima; y
- (iv) **Condiciona directamente la capacidad de los municipios para adoptar o modificar su propio POT** y limita desproporcionadamente la evaluación integral que las autoridades locales deben realizar sobre la vocación del suelo.

De esta manera, fuerza llamar la atención del despacho sobre la consecuencia práctica de lo anterior, que no es otra que una reducción sustancial del margen de decisión municipal, cuando no nulatorio. La determinación de usos prioritarios desde el nivel central, sin un proceso previo de concertación y sin evaluación de las particularidades de cada territorio, desplaza la valoración que las autoridades locales están constitucionalmente obligadas a realizar. Al operar como parámetros obligatorios, las

ZPPAs y APPAs inciden de forma directa en el ejercicio de funciones que integran el núcleo de la autonomía territorial.

Y si la afectación proviene desde la propia ley, lo cierto es que la expedición de los actos administrativos que contemplaron estos instrumentos degradó, erosionó y afectó aún más los principios de autonomía territorial, descentralización administrativa e identidad cultural, amén del uso, goce y disfrute de espacio público y privado.

No obstante, debemos señalar que este tipo de tensiones ya ha sido objeto de análisis por la Corte Constitucional. Por ejemplo, en la ya aludida sentencia C-149 de 2010, al estudiar un modelo que permitía la intervención directa del Gobierno Nacional en la definición de usos del suelo mediante macroproyectos de vivienda, **la Corte concluyó que asignar al nivel central la facultad de adoptar decisiones que sustituyen la competencia municipal constituye un vaciamiento de funciones incompatible con los artículos 311 y 313 de la Constitución Política**. Asimismo, dicha corporación señaló que **la regulación del uso del suelo forma parte del núcleo esencial de la autonomía municipal** y no puede ser reasignada ni reducida por normas que otorguen a autoridades nacionales la capacidad de definir directamente las determinaciones territoriales.

De acuerdo con este precedente, la determinación nacional de polígonos destinados a usos agrícolas exclusivos –y las restricciones obligatorias asociadas– reproducen las problemáticas declaradas inconstitucionales en 2010: sustituyen el juicio técnico y la decisión política del municipio, condicionan la planeación local y reconfiguran el ordenamiento territorial a partir de criterios definidos unilateralmente por el nivel central. Así, el esquema de ZPPAs y APPAs no solo introduce limitaciones al ejercicio competente de los municipios, sino que altera la estructura constitucional del ordenamiento territorial, al desplazar decisiones que son propias de las entidades territoriales y que forman parte de su autonomía garantizada por la Constitución.

Asimismo, la Corte Constitucional ha precisado que esta autonomía tiene un núcleo esencial mínimo que no puede ser desconocido por el legislador, y que las restricciones que vacían de contenido las facultades locales resultan inconstitucionales. Este precedente muestra que la autonomía en planeación es una garantía sustantiva frente a decisiones centralizadas.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la autonomía territorial adquiere una especial relevancia en materia de planeación y ordenamiento del territorio, dado que la Constitución asigna a los municipios un papel central en la definición de los usos del suelo y en la orientación del desarrollo dentro de su jurisdicción. En este contexto, dicha autonomía opera como un límite a la intervención del nivel central, en la medida en que

las autoridades nacionales no pueden adoptar decisiones que, en la práctica, desplacen o vacíen las competencias municipales en esta materia. Así lo ha sostenido la Corte Constitucional:

“las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso.”¹¹¹

En ese sentido, si bien la ley puede establecer reglas generales y mecanismos de coordinación en materia de planeación territorial, **no puede sustituir a los municipios en el ejercicio de las competencias que la Constitución les asigna directamente para regular y gestionar el uso del suelo dentro de su territorio**. De lo contrario, se desconocería el alcance de la autonomía territorial garantizada constitucionalmente en materia de ordenamiento del territorio.

La Corte Constitucional reafirma lo anterior al advertir que, por ejemplo, la creación de reservas estratégicas desde el nivel central constituye una forma de ordenamiento territorial que exige la participación de las entidades territoriales y no puede imponerse de manera unilateral¹¹².

Con base en lo anterior, se pone de presente al despacho que **la vulneración de la autonomía territorial** se configura en la medida en la que las APPAs y ZPPAs son figuras que no se han incorporado al régimen de ordenamiento territorial mediante los instrumentos previstos en los artículos 311 y 313, numeral 7, de la Constitución Política, que exigen intervención por los concejos municipales. Lo anterior representa una inversión del modelo constitucional de distribución de competencias, al permitir que decisiones de naturaleza territorial sean adoptadas desde el nivel central prescindiendo del procedimiento democrático local.

En efecto, las APPAs se han materializado mediante diversos actos administrativos (que se listarán en la Tabla n.º 5 de este documento), frente a lo cual debemos aclarar que empezaron a producirse desde el año 2024; no obstante lo cual, fue sólo hasta el 2026, con la expedición del Decreto 0381 del 07 de abril de los corrientes que **-por primera vez-** se

¹¹¹ Sentencia C-149 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

¹¹² Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Estella Ortiz).

reglamentó un procedimiento de coordinación entre el nivel central y los municipios para la expedición de determinantes de ordenamiento territorial. Sin embargo, el hecho de que dicho procedimiento se haya creado después de la declaratoria de las APPAs aludidas **demuestra que la intervención se realizó sin los mecanismos de articulación que la propia lógica constitucional del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 presupone.**

- Subsidiariedad, coordinación y concurrencia - ausencia de demostración de insuficiencia local.

El principio de subsidiariedad, consagrado en el ya varias veces mencionado artículo 288 de la Constitución Política, establece que **la intervención del nivel nacional en materias propias de los municipios sólo es admisible cuando se demuestra de manera clara y suficiente que la entidad territorial carece de la capacidad jurídica, técnica o administrativa para ejercer la función correspondiente.** Este principio opera como un límite a la centralización y resguarda la autonomía municipal prevista en los artículos 287, 311 y 313 de la Constitución Política.

Asimismo, el señalado artículo establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles de gobierno deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. **Estos principios no son simples directrices programáticas:** constituyen normas de organización del Estado que disciplinan la manera en que la Nación y las entidades territoriales deben relacionarse en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, especialmente cuando estas concurren sobre un mismo objeto o territorio.

El principio de **coordinación** exige que las actuaciones de los distintos niveles de gobierno sean coherentes entre sí y que se evite la duplicación, el conflicto o la interferencia entre las competencias de la Nación y las de las entidades territoriales. No basta con que cada nivel actúe dentro de su ámbito formal de competencia: es necesario que lo haga de manera articulada con los demás, a través de mecanismos que garanticen la coherencia del sistema de planeación en su conjunto.

El principio de **concurrencia** establece que, cuando la atención de una función o la prestación de un servicio corresponde a varios niveles de gobierno de manera simultánea, cada uno debe actuar dentro de su órbita de competencia sin invadir la de los demás, y que las decisiones que afecten a más de un nivel deben adoptarse mediante procesos de consulta y acuerdo entre las partes involucradas. Este principio supone, por tanto, una obligación de actuación conjunta y de respeto mutuo entre los distintos niveles del Estado.

El principio de **subsidiariedad**, por su parte, establece que el nivel superior de gobierno solo debe intervenir en los asuntos propios de un nivel inferior cuando este carezca de la capacidad técnica, financiera o institucional para atenderlos de manera adecuada, y únicamente en la medida en que dicha intervención sea necesaria para suplir esa deficiencia. Fuera de esa situación excepcional, la competencia permanece radicada en el nivel más cercano a la ciudadanía, que en materia de ordenamiento territorial es el municipio. En efecto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) desarrolla este principio en su artículo 27, al establecer que en materia de competencias concurrentes entre la Nación y las entidades territoriales, estas últimas tendrán prelación en su ejercicio cuando cuenten con la capacidad para hacerlo.

Particularmente, en materia de ordenamiento territorial, estos principios adquieren especial relevancia, debido a que la destinación del suelo y la planificación del desarrollo físico del territorio forman parte del núcleo esencial de las competencias municipales. La intervención nacional en estos asuntos, por tanto, debe ser estrictamente complementaria, excepcional y soportada en evidencia objetiva de insuficiencia local.

Su aplicación implica que, cuando la Nación pretenda intervenir en materias propias del ordenamiento territorial local, debe hacerlo a través de mecanismos que respeten la autonomía municipal y que garanticen la participación de las autoridades territoriales en las decisiones que las afecten. Esto requiere, en primer lugar, que exista un espacio de decisión propio para los municipios sobre el ordenamiento de su territorio, de modo que las determinaciones nacionales se integren con las necesidades y particularidades locales.

En segundo lugar, exige la existencia de procesos previos de coordinación interinstitucional, orientados a articular los objetivos de nivel nacional con las condiciones institucionales, sociales y ambientales de cada territorio. El objetivo último de estos principios es justamente armonizar las metas nacionales con las necesidades de cada municipio, evitando intervenciones unilaterales que desconozcan las características y los planes locales.

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado en profundidad el contenido de estos principios. La Corte Constitucional señaló expresamente que el principio de subsidiariedad no excluye la intervención del nivel nacional en asuntos locales, pero sí impone que dicha intervención sea proporcional y respetuosa del espacio de decisión propio de los municipios¹¹³. Es decir, se debe intervenir sólo cuando las autoridades locales carezcan de capacidad jurídica, técnica o administrativa, y siempre de manera que no permita la usurpación de las funciones municipales.

¹¹³ Sentencia C-149 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha destacado que las regulaciones nacionales que incidan sobre el ordenamiento territorial local solo pueden adoptarse mediante procesos participativos que involucren a las autoridades municipales. En este sentido, la Corte advirtió que no es constitucionalmente válido que el nivel central adopte decisiones unilaterales con efectos territoriales sin agotar antes los mecanismos de coordinación y concurrencia previstos en el ordenamiento jurídico, pues ello equivaldría a desbordar las competencias locales sin previo debate ni acuerdo.¹¹⁴

Por último, tratándose de la delimitación de zonas de exclusión minera, la Corte Constitucional reitera que, cuando las decisiones de la Nación producen efectos directos sobre el uso y aprovechamiento del suelo en los territorios municipales, se activa la obligación constitucional de coordinar con las entidades territoriales correspondientes. La Corte sostuvo que esta coordinación previa no es una facultad discrecional del nivel central, sino un presupuesto indispensable para la validez de la medida nacional que afecta el ámbito local¹¹⁵.

En el presente caso, la regulación de las ZPPAs y APPAs mediante la Ley 2294 de 2023 y su aplicación a través de actos administrativos como la Resolución 000045 de 2026 constituyen una vulneración flagrante de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución Política.

En cuanto al principio de coordinación, la delimitación de las APPAs se hizo de manera unilateral desde el nivel central, sin que mediara un proceso previo de coordinación con los municipios. Con ello se ignoró la exigencia de que las decisiones con efectos territoriales sean adoptadas de forma articulada entre los distintos niveles de gobierno, evitando la imposición de determinaciones nacionales sin la debida concertación local.

Respecto al principio de concurrencia, la regulación de las ZPPAs y APPAs asigna al nivel nacional la potestad de definir unilateralmente los efectos normativos sobre el suelo municipal, sin establecer mecanismos para que los municipios participen en esa definición en ejercicio de sus propias competencias. Esto contraviene la exigencia de actuación conjunta y respeto mutuo entre los niveles de gobierno inherente a la concurrencia, pues equivale a subordinar al nivel local a las decisiones del nivel central sin consulta ni consenso.

¹¹⁴ Sentencia C-123 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹¹⁵ Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Estella Ortiz Delgado).

Finalmente, en relación con la subsidiariedad, las áreas delimitadas por las APPAs ya contaban con instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, adoptados por los concejos municipales. Cada municipio tenía definida la vocación de su suelo y autorizado usos conforme a los procedimientos legales correspondientes, lo que demuestra su capacidad institucional para gestionar su propio desarrollo territorial. No existía, por tanto, ninguna situación de deficiencia o imposibilidad técnica de las autoridades locales que justificara la intervención supletoria de la Nación.

La imposición de las APPAs como determinantes de ordenamiento territorial obligatorios, sin coordinación previa, sin concurrencia efectiva y sin demostración de insuficiencia local, trasgrede directamente el principio de subsidiariedad. En consecuencia, esta regulación configura una vulneración directa del artículo 288 de la Constitución Política y de los principios que en él se consagran.

En conjunto, el análisis de las declaratorias en los cinco departamentos confirma que la imposición de las APPAs como determinantes obligatorias de ordenamiento territorial, sin coordinación previa, sin concurrencia efectiva y sin demostración de insuficiencia local, configura una vulneración directa del artículo 288 de la Constitución Política y del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

Esta situación queda documentada en el propio ordenamiento jurídico, ya que, como se dijo antes, mediante el Decreto 0381 del 7 de abril de 2026, el Gobierno Nacional reglamentó por primera vez el procedimiento que debe preceder la expedición de cualquier determinante de ordenamiento territorial, exigiendo comunicación previa a los municipios afectados, identificación de impactos sobre los POTs vigentes, coordinación con las autoridades territoriales y publicación del proyecto normativo antes de la declaratoria. Que ese procedimiento haya tenido que reglamentarse con posterioridad a todas las APPAs analizadas confirma que ninguna de ellas se expidió con sujeción a los parámetros que el propio Ejecutivo reconoce como constitucionalmente necesarios.

Se concluye, entonces, que en el diseño de las ZPPAs y APPAs no se advierte que el Gobierno Nacional haya acreditado la existencia de dificultades o imposibilidades materiales que justificaran asumir la función municipal de evaluar la vocación del suelo y definir sus usos. Todo lo contrario, las delimitaciones se realizaron de manera generalizada y uniforme, sin atender a las particularidades institucionales, ambientales o socioeconómicas de cada municipio y sin demostrar que las autoridades locales carecían de capacidad para ejercer sus competencias constitucionales. Así, la ausencia de un verdadero diagnóstico territorial individualizado y riguroso evidencia que no se ha

desarrollado un proceso de subsidiariedad, sino una reasignación funcional de carácter centralizado.

Al respecto, consideramos de vital importancia señalar que aun cuando la nación puede establecer orientaciones generales en materia de desarrollo rural sin reemplazar al legislador, ello **no la habilita para sustituir la planificación municipal ni para imponer delimitaciones territoriales obligatorias que restrinjan usos del suelo previamente autorizados o que condicionen la actualización y aplicación del POT.** Por ello, la subsidiariedad exige que el nivel central intervenga sólo en la medida estrictamente necesaria para suplir deficiencias locales, y no como un mecanismo para dirigir directamente el ordenamiento territorial.

La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en este punto. Para ilustración, en la ya mencionada sentencia C-149 de 2010, la Corte Constitucional señaló que los principios de **coordinación y subsidiariedad** no pueden utilizarse para justificar intervenciones nacionales que sustituyen la función municipal ni para otorgar a autoridades del nivel central facultades que vulneren el reparto competencial fijado por la Constitución. Por consiguiente, y conforme a este precedente, **la intervención del Gobierno Nacional sólo es válida cuando responde a una insuficiencia local debidamente comprobada y siempre y cuando la reglamentación planteada no sustituya al legislador.**

Resulta, entonces, que estas DOS esenciales condiciones y límites (la coordinación y la subsidiariedad) **NO se observan** en el esquema normativo de las ZPPAs y APPAs como tampoco en el de los TECAM (como veremos más adelante).

En conclusión, la inexistencia de un análisis técnico que demuestre incapacidad municipal y la adopción de delimitaciones obligatorias desde el nivel central sin participación efectiva de las entidades territoriales configuran, en este caso, una actuación contraria al principio de subsidiariedad. Siendo, la consecuencia directa, la creación de un modelo que, en lugar de apoyar o complementar la función municipal, la sustituye por completo, alterando el diseño constitucional del ordenamiento territorial y debilitando la autonomía local.

- Distribución funcional de competencias y reserva legal

La Constitución Política establece un reparto claro de competencias entre la Nación y los municipios en materia de ordenamiento territorial. Como lo mencionamos previamente, los artículos 311 y 313 de la Constitución Política asignan a los concejos municipales la función de **reglamentar los usos del suelo, dirigir el desarrollo físico del territorio y adoptar los instrumentos de planificación.** Funciones que integran el núcleo

esencial de la autonomía territorial y constituyen un ámbito de decisión propio e irremplazable de las entidades locales.

Por consiguiente, **la delimitación del territorio local a través de las ZPPAs por parte del nivel central implica restricciones materiales sobre la configuración y vocación del suelo rural municipal y local**, lo cual supone una intervención directa en el ejercicio de competencias que el orden constitucional reserva a los municipios; y en la práctica condicionan la interpretación y gestión del territorio, especialmente cuando son utilizadas como base para la declaratoria de APPAs. Reiteramos, **la reglamentación del suelo rural del municipio compete exclusiva y excluyentemente a los concejos municipales con base en la ley y no en el reglamento especializado**.

Ahora bien, aun cuando lo anterior es claro, las APPAs, **al ser determinaciones obligatorias, materializan el vaciamiento de las competencias municipales**. Lo anterior, comoquiera que al determinar grandes extensiones del territorio quedan destinadas de manera prioritaria y exclusiva a la producción de alimentos, que **introduce desde el nivel nacional una definición de usos del suelo que no proviene del POT ni del proceso de planificación municipal**. Por lo tanto, la obligatoriedad de estas delimitaciones implica que los municipios queden impedidos para autorizar actividades distintas, incluso cuando dichas actividades eran compatibles con la normativa local vigente. El resultado es una redefinición de la destinación del suelo adoptada por autoridades del nivel central, al margen de los procesos locales de ordenamiento.

A este respecto, **la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el legislador y el ejecutivo deben respetar rigurosamente la distribución funcional de competencias en esta materia**. Así, por ejemplo, en la sentencia ya citada C-138 de 2020, la Corte Constitucional enfatizó que **el Gobierno nacional no puede modificar ni condicionar los planes de ordenamiento territorial mediante decisiones administrativas, ni puede definir directamente usos del suelo a través de instrumentos de alcance nacional que desregulen o sustituyan las decisiones municipales**. La Corte subrayó que las determinaciones sobre destinación del suelo deben adoptarse en el marco de los instrumentos locales de planificación y no mediante actos del nivel central que incidan de manera directa en el territorio.

De acuerdo con este precedente, las APPAs, que introducen restricciones obligatorias respecto de los usos permitidos y del destino productivo de áreas específicas, desbordan los límites impuestos por la Constitución.

En consecuencia, la creación y aplicación de las ZPPAs y APPAs configura un escenario en el que decisiones esencialmente reservadas a las entidades territoriales son adoptadas

desde el nivel nacional, fuera de los cauces previstos por la reserva legal y con efectos que sustituyen la función de los concejos municipales. Lo cual supone una extralimitación del poder reglamentario y una vulneración del equilibrio territorial diseñado por la Constitución.

- Seguridad jurídica e impactos económicos.

El artículo 333¹¹⁶ de la Constitución Política garantiza la libertad económica, la iniciativa privada y la estabilidad en las condiciones bajo las cuales se desarrollan las actividades productivas. Estos principios exigen que las decisiones estatales que incidan sobre el uso, goce, y disfrute del suelo tanto del espacio público como del privado, se adopten con criterios de claridad, previsibilidad y coherencia normativa, de manera que no generen incertidumbre ni alteren injustificadamente las expectativas legítimas de los agentes económicos y con ello afecten o amenacen derechos colectivos.

No obstante, las restricciones introducidas por las ZPPAs y, con mayor intensidad, por las APPAs generan efectos directos sobre la seguridad jurídica. La imposición de delimitaciones obligatorias desde el nivel central puede producir incompatibilidades sobrevinientes respecto de actividades previamente autorizadas bajo el marco del plan de ordenamiento territorial municipal.

Esta situación repercute en la estabilidad de las inversiones locales, las actividades económicas consolidadas pueden quedar sometidas a restricciones no previstas en el POT, afectando la confianza legítima y, naturalmente, **impidiendo un desarrollo ambiental sostenible, amenazando la identidad cultural de los territorios indígenas, raizales y palenqueros y, por supuesto, afectando el derecho colectivo del espacio público y de la construcción local como quiera que la desproporcionada e indebida injerencia del sector central hacen nugatorios o, cuando menos, amenazan estos derechos.**

¹¹⁶ “ARTÍCULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

Asimismo, la coexistencia de determinaciones nacionales obligatorias con los instrumentos municipales de ordenamiento incrementa la probabilidad de conflictos normativos que se traducen en conflictos institucionales y sociales. Mientras el POT establece usos, tratamientos y zonificaciones con efectos sobre la actividad económica, las APPAs imponen parámetros que pueden contradecir o limitar las decisiones adoptadas a nivel local, y lo suyo ocurre con los TECAM (como ya lo veremos).

Lo importante es que todos esos instrumentos, como lo advertimos desde el inicio de este documento, entran o pueden entrar en contradicción mutua lo que genera una intolerable inseguridad jurídica que se traduce en desconfianza, desorden y anarquía territorial. Eso conlleva la pelea entre distintos actores sociales y una muy profunda deslegitimación de la institucionalidad local. Entonces, las preguntas que surgen son: *¿a quién y a qué instrumento obedecer?* y *¿qué sucede allí cuando esos instrumentos riñen con las licencias ambientales, las sentencias de tutela o populares, con pactos de cumplimiento o determinantes ambientales e, incluso, decisiones judiciales de las autoridades indígenas?*

Y la situación no se agota allí porque **la seguridad jurídica también se ve comprometida**. Ciertamente, la redefinición del uso del suelo puede afectar derechos adquiridos, competencias de los resguardos indígenas o yuxtaposición con determinantes ambientales. Un ejemplo claro de estos impactos se observa en municipios donde ya se han delimitado áreas con destinación obligatoria. Por ejemplo, **la imposición de un uso agrícola exclusivo puede impedir la continuidad de actividades previamente reconocidas, modificar las condiciones de explotación del suelo y alterar la organización económica del territorio**.

Este tipo de efectos demuestra que la intervención del nivel central no solo tiene implicaciones constitucionales en materia de reparto de competencias, sino también consecuencias materiales para la seguridad jurídica que afectan varios derechos colectivos y, en últimas, genera violencia local en torno al uso, goce y disfrute del suelo municipal tanto público como privado.

En este orden de ideas, la manera en que las ZPPAs y APPAs **redefinen el uso del suelo** desde el nivel nacional, sin contar con verdaderos mecanismos de participación ciudadana, introduce un nivel de incertidumbre incompatible con las exigencias constitucionales para garantizar la estabilidad económica y la seguridad jurídica. De manera que, la centralización y la concentración de la reglamentación del suelo no solamente es inconstitucional sino que redundo en la amenaza (cuando no en la vulneración) de un conjunto variopinto de derechos colectivos.

- Principio de unidad de materia

El artículo 158 de la Constitución Política consagra el principio de unidad de materia, en virtud del cual todo proyecto de ley refiera a una misma materia, de modo que sus disposiciones guarden entre sí una relación de conexidad temática, teleológica o sistemática.

La Corte Constitucional ha precisado que este principio opera como una garantía de racionalidad legislativa, orientada a evitar que en el trámite de una ley se incorporen contenidos que no correspondan a su objeto definido, lo que generaría incertidumbre jurídica y desvirtuaría el debate democrático que debe preceder a cada regulación.

La vulneración del principio de unidad de materia se establece debido a que los efectos normativos de las APPAs y ZPPAs trascienden el horizonte temporal del PND, proyectando unos efectos con alcance permanente e indefinido sobre el ordenamiento territorial de los municipios. Esa permanencia es explícita en los documentos técnicos de la UPRA, que en todos los casos analizados definen las APPA como áreas que "deben mantenerse en el tiempo" y cuyos regímenes de uso principal, compatible y condicionado imponen restricciones sobre el suelo que no están sujetas a una vigencia temporal.

De igual manera, en la Sentencia C-539 de 2008¹¹⁷ se reiteró que la inclusión de normas autónomas dentro de leyes de contenido específico vulnera el principio de unidad de materia cuando esas disposiciones regulan ámbitos que deberían ser objeto de leyes independientes.

En ese orden de ideas, una disposición del PND que crea figuras como las APPAs y faculta al Ejecutivo para imponer determinantes obligatorias de ordenamiento territorial no puede entenderse como un simple mecanismo instrumental de ejecución del plan. Se trata, en realidad, de una reforma estructural al régimen de competencias en materia territorial, cuya expedición exige reserva de ley ordinaria -o incluso de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, si se considera que afecta su contenido- y debió tramitarse de manera independiente, conforme al procedimiento constitucional previsto para este tipo de regulaciones.

En efecto, aunque la seguridad alimentaria se plantea como objetivo central del PND, la creación de determinantes permanentes sobre el ordenamiento del suelo no cumple con la exigencia de conexidad necesaria e indiscutible que ha señalado la jurisprudencia.

¹¹⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 539 de 2008. (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

La proyección indefinida de este régimen más allá del PND se evidencia en el Decreto 381 del 7 de abril de 2026, mediante el cual el Gobierno Nacional reglamentó el procedimiento para expedir determinantes de ordenamiento territorial con carácter permanente, sin vincularlas a la vigencia de un plan de desarrollo. Una medida concebida como instrumental y transitoria no requiere una reglamentación estructural propia; por ello, el hecho de que el Ejecutivo haya diseñado un procedimiento permanente confirma que dicho artículo no establece un mecanismo temporal de política pública, sino un régimen autónomo de intervención territorial que, por su naturaleza, debió tramitarse mediante ley independiente.

▪ Principio de publicidad y deliberación democrática

La Ley 388 de 1997, que materializa la autonomía municipal en materia de ordenamiento territorial, impone un procedimiento especial para la expedición de los planes de ordenamiento territorial, que supone que la aprobación de dichos planes corresponde a los concejos municipales, como órganos democráticos representativos que garantizan la publicidad y deliberación adecuado de un asunto tan relevante y sensible como el ordenamiento territorial.

Sin embargo, la expedición de las APPAs a la fecha ha carecido de ese principio fundamental de publicidad y deliberación, que según lo ha explicado la jurisprudencia, debe traducirse en una verdadera participación incidente, y no solamente en unos meros actos informativos.

Sobre este punto, el ya aludido Decreto 0381 del 7 de abril de 2026 reconoce esta omisión estructural al establecer, hacia el futuro, que todo proyecto normativo de determinante debe publicarse por al menos quince días para permitir el pronunciamiento de las entidades afectadas, y que el acto administrativo que la adopte incluya un informe de coordinación con los puntos de discrepancia no subsanados y las razones correspondientes.

Pues bien, para la declaratoria de las APPAs examinadas no se surtieron estos trámites, comoquiera que al momento de su expedición dicho procedimiento aún no existía, por lo que la expedición del Decreto 0381 del 7 de abril de 2026 confirma la ausencia de una verdadera publicidad y deliberación democráticas en los términos exigidos por la ley y la jurisprudencia.

El análisis de las APPAs examinadas permite concluir que la vulneración del principio de publicidad y deliberación democrática se reproduce en cada uno de los actos administrativos de declaratoria. En ningún caso el concejo municipal, órgano al que el

artículo 313 numeral 7 de la Constitución asigna la competencia para reglamentar los usos del suelo, adoptó decisión alguna sobre la incorporación del APPA. La deliberación democrática local fue sustituida sistemáticamente por sesiones informativas convocadas por el nivel central cuando la decisión ya estaba tomada.

Lo que resulta más grave es que la vulneración del principio de publicidad y deliberación democrática versa sobre un tema tal sustancial como es el ordenamiento territorial.

Es decir, como regla general no se han expedido verdaderos acuerdos municipales que incorporen la APPAs dentro del instrumento de planeación local; la simple presentación ante los concejos no reemplaza la participación efectiva que exige la ley.

➤ **Afectaciones a los derechos colectivos en el caso concreto por parte de las ZPPAs y APPAs**

Habiendo realizado el correspondiente análisis jurídico de las figuras de las ZPPAs y las APPAs, nos ocuparemos enseguida de abordar las afectaciones que las mismas han provocado en el caso concreto del ordenamiento territorial. Las cuales, como ya lo hemos mencionado con antelación, introducen restricciones territoriales –adoptadas desde el nivel central– que inciden directamente en competencias que la Constitución Política asigna de manera exclusiva a los municipios, particularmente la reglamentación de los usos del suelo y la dirección del desarrollo físico del territorio (según los artículos 311 y 313 de la Constitución Política).

Como punto de partida, listaremos a continuación las APPAs y ZPPAS que, como actores populares, hemos identificado que existen y que afectan el ordenamiento territorial junto con los derechos colectivos que le acompañan, no sin antes recordar que corresponde al juez popular –si lo considera necesario– ampliar o variar esta lista en uno de su atribución de fallar *ultra* y/o *extra petita*.

La lista de APPAs es la siguiente:

Tabla n.º 5. Lista de APPAs demandadas.

RESOLUCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EXTENSIÓN (HA)	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Res. No. 000063 de 2026	Antioquia	La Pintada	1.409,57	Ministerio de Agricultura y	Prueba n.º 1.
	Antioquia	Montebello	1.631,19		

RESOLUCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EXTENSIÓN (HA)	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
	Antioquia	Santa Bárbara	9.711,15	Desarrollo Rural	
	Antioquia	Valparaíso	4.064,66		
Res. No. 000064 de 2026	Antioquia	Hispania	1.072,57	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 2.
	Antioquia	Jardín	2.891,14		
Res. No. 00320 de 2025	Antioquia	Concordia	13.040,13	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 3.
Res. No. 00394 de 2025	Antioquia	Jericó	5.684,89	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 4.
Res. No. 000330 de 2025	Antioquia	Venecia	3.498, 43	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 5.
	Antioquia	Fredonia	11. 381,01		
Res. No. 00011 de 2026	Antioquia	Salgar	5.900,55	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 6.
	Antioquia	Tarso	2.467,09		
Res. No. 000012 de 2026	Antioquia	Caramanta	1.759,88	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 7.
Res. No. 507 del 2023 ¹¹⁸	Cundinamarca	Sopó	50.872,79	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 8.
	Cundinamarca	Nemocón			
	Cundinamarca	Tenjo			

¹¹⁸ Esta resolución ya fue demandada a través del medio de control de nulidad simple por la Asociación De Municipios De Sabana Centro – ASOCENTRO y se encuentra en conocimiento de la Sección Primera del Consejo de Estado bajo la radicación n.º 11001-03-24-000-2024-00194-00.

RESOLUCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EXTENSIÓN (HA)	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
	Cundinamarca	Zipaquirá			
	Cundinamarca	Cogua			
	Cundinamarca	Tocancipá			
	Cundinamarca	Tabio			
	Cundinamarca	Gachancipá			
	Cundinamarca	Cota			
	Cundinamarca	Cajicá			
	Cundinamarca	Chía			
Res. No. 00393 de 2025	Cundinamarca	Nemocón	1.214,70	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 9.
Res. No. 00266 de 2025	Cundinamarca	Sopó	1.951,16	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 10.
Res. No. 00044 de 2026	Tolima	Fresno	6.776,00	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 11.
	Tolima	Herveo	637,61		
	Tolima	Murillo	4.488,46	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
Res. No. 000045 de 2026	Tolima	Palocabildo	5.206,37	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 12.
	Tolima	Casabianca	2.271,51		
	Tolima	Líbano	13.039,38		
	Tolima	Villahermosa	3.892,00		
	Tolima	Líbano	13.038,38		

RESOLUCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EXTENSIÓN (HA)	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Res. No. 00352 de 2024	Tolima	Casabianca	2.271,51	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 13.
	Tolima	Palocabildo	5.206,37		
	Tolima	Villahermosa	3.892,00		
Res. No. 00161 de 2024 ¹¹⁹	Guajira	Villanueva	14.488,05	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 14.
	Guajira	Fonseca	10.519,04		
	Guajira	Distracción	3.828,99		
	Guajira	El Molino	9.535,83		
	Guajira	Urumita	10.238,13		
	Guajira	La Jagua del Pilar	10.571,93		
	Guajira	San Juan del Cesar	5.846,01		
	Guajira	Barrancas	4.933,88		
Res N.º 230 de 2023	Guajira	Barrancas	165.202	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
Res N.º 230 de 2023	Guajira	Distracción			
Res N.º 230 de 2023	Guajira	El Molino			
Res N.º 230 de 2023	Guajira	Fonseca			
Res N.º 230 de 2023	Guajira	Hatonuevo			
Res N.º 230 de 2023	Guajira	La Jagua del Pilar			
Res N.º 230 de 2023	Guajira	San Juan del Cesar			

¹¹⁹ Esta resolución ya fue demandada a través del medio de control de nulidad simple por la Asociación De Municipios De Sabana Centro – ASOCENTRO y se encuentra en conocimiento de la Sección Primera del Consejo de Estado bajo la radicación n.º 11001-03-24-000-2024-00194-00.



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

RESOLUCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EXTENSIÓN (HA)	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Res N.º 230 de 2023	Guajira	Urumita			
Res N.º 230 de 2023	Guajira	Villanueva			
Res. N.º 289 de 2025	Modifica parcialmente la Resolución 161 de 2024 en relación con las APPAS de algunos municipios de la Guajira.			Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 15.
PROYECTOS DE APPAs					
Proyecto de resolución (sin número aún) de 2025	"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Falan del departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones".		11.793,07	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 16.
Proyecto de resolución (sin número aún) de 2025	"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Jericó de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones".		6.348,11	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 17.
Proyecto de resolución (sin número aún) de 2026	"Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Tenjo de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"		5.703, 85	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 18.
Proyecto de resolución (sin número aún) de 2026	"Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Tabio de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"		1.775,74	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 19.
Proyecto de resolución (sin	"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios		49.393,45	Ministerio de Agricultura y	Prueba n.º 20.

RESOLUCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EXTENSIÓN (HA)	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
número aún) de 2026	<i>de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí en el departamento de Santander y se dictan otras disposiciones"</i>			Desarrollo Rural	
Proyecto de resolución (sin número aún) de 2026	<i>"Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Cajicá de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"</i>		613,77	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 21.

Fuente: elaboración propia.

Y la lista de ZPPAs, es la siguiente:

Tabla n.º 6. Lista de ZPPAS demandadas.

RESOLUCIÓN	DPTO.	MUNICIPIO(S)	EXTENSIÓN (HA)	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Resolución N.º 161 de 2024	Guajira	Barrancas - Distracción - El Molino - Fonseca - Hatonuevo - La Jagua del Pilar - San Juan del Cesar - Urumita - Villanueva	79.961,88	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 22.
Resolución N.º 377 de 2024	Antioquia	Amagá, Andes, Angelópolis, Betania, Betulia, Caramanta, Ciudad Bolívar, Concordia, El Jardín, Fredonia, Hispania, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Salgar, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Titiribí, Urrao, Valparaíso y Venecia		Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 23.



RESOLUCIÓN	DPTO.	MUNICIPIO(S)	EXTENSIÓN (HA)	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Resolución N.º 242 de 2025	Córdoba	Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chimá, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Lorica, Momil, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Andrés de Sotavento, San Antero, San Carlos, San Pelayo y Tuchín.		Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 24.
Resolución N.º 266 del 2025	Cundinamarca	Sopó	1.951,16	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 25.
Resolución N.º 000269 del 2025	Santander	San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí	No lo menciona.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 26.

Fuente: elaboración propia.

Visto lo anterior, hemos de señalar que específicamente, las ZPPAs y APPAs demandadas mediante la presente suponen una reorganización material del uso del suelo que condiciona desproporcionada e irracional la aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT-; limita la capacidad de decisión de los municipios y reduce el margen de autonomía territorial consagrado en los artículos 287 y 311 de la Constitución Política.

Asimismo, las **ZPPAs y APPAs demandadas no han estado precedidas de un diagnóstico que acredite insuficiencia local**, por lo que no satisfacen el estándar constitucional del principio de subsidiariedad. En lugar de complementar la función municipal, la sustituyen, lo cual configura una reasignación inconstitucional de competencias (artículo 288 de la Constitución Política).

Es así como, la jurisprudencia constitucional vigente, en especial las sentencias C-149 de 2010 y C-138 de 2020 que han servido de buena base para fundamentar nuestras alegaciones, ha señalado que: (a) no le es permitido al legislador asignar al ejecutivo facultades para definir usos del suelo o modificar los instrumentos locales de

ordenamiento territorial, y (b) tampoco le es dable al Gobierno Nacional introducir determinaciones que vacíen o sustituyan las competencias municipales. Sin embargo, las características de las ZPPAs y APPAs demandadas reproducen problemáticas semejantes a las declaradas inconstitucionales en esas decisiones.

Es decir, las APPAs demandadas, en particular, generan efectos jurídicos obligatorios que pueden derivar en incompatibilidades sobrevinientes frente a actividades previamente autorizada, vulnerando la libertad económica y la confianza legítima de quienes desarrollan actividades productivas (lo cual está tutelado por el artículo 333 de la Constitución Política).

Asimismo, las ZPPAs y APPAs, en su diseño y aplicación actual, desbordan los límites constitucionales del reparto de competencias, afectan el núcleo esencial de la autonomía municipal y alteran la estructura de descentralización del ordenamiento territorial colombiano.

En este orden de ideas, las ZPPAs y APPAs: (i) desconocen la distribución de competencias entre la nación y los municipios, la estructura constitucional del ordenamiento territorial; (ii) producen inseguridad jurídica; y (iii) afectan la estabilidad económica, particularmente en zonas rurales lo cual constituye una causa eficiente de la vulneración y/o amenaza de los derechos colectivos.

Y es que lo anterior no es menor pues, de hecho, existe desde octubre de 2025 el **Proyecto de Ley 434 de 2025 «por medio del cual se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’ y se dictan otras disposiciones”»** el cual argumenta que el señalado artículo, *“al otorgar al Ministerio de Agricultura la potestad permanente de declarar Áreas para la Producción de Alimentos (APPA) con un nuevo nivel de prevalencia jerárquica, la norma no se limita a ser un mecanismo instrumental para el cumplimiento de las metras del gobierno de turno, sino que instaura un cambio permanente que vacía las competencias constitucionales tanto al legislador para establecer lineamientos generales como a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo”* (prueba n.º 27), el cual fue aprobado en primer debate el 22 de abril de 2026.

Asimismo, el debate ha trascendido de tal modo que, de hecho, fue analizado por la Corte Constitucional en la audiencia pública celebrada el 29 de septiembre de 2025, en donde se destacó lo siguiente (prueba n.º 28):

1. La Ministra de Agricultura destacó la declaratoria de la APPA en Concordia, Antioquia la en donde se ha hecho un trabajo de socialización con comunidades,

basándose en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios, sin embargo la mayoría de estos se encuentran desactualizados alrededor del 85% a nivel nacional, superando su vigencia.

2. Los magistrados plantearon inquietudes respecto del nivel de jerarquía de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las razones que justifican su incorporación en los Planes de Ordenamiento Territorial, considerando que los municipios cuentan con autonomía constitucional para su elaboración.
3. Hicieron presencia algunos mandatarios locales como el Alcalde de Bogotá, la Alcaldesa de Herbeo, y el Gobernador de Antioquia. Se cuestionó la figura de las APPAs comoquiera que través de ellas el Ministerio de Agricultura desconoce la autonomía territorial de los municipios, al ejercer una facultad de declararlas sin concertación con municipios ni estudios técnicos suficientes. Se advirtió que el artículo 32 del PND desconoce los principios de concurrencia y coordinación de la Constitución, y que ya fue objetado por la Procuraduría.

Asimismo, es menester señalar que tales no son los únicos procesos vigentes sobre la materia, pues también existe el Proyecto de Ley n.º 508 de 2025 Cámara (Comisión Quinta) que busca regular las APPA y su relación con las Zonas de Reserva Campesina y las TECAM, el cual se encuentra a la espera de su primer debate (prueba n.º 29).

➤ Análisis jurídico de los TECAM

A continuación, analizaremos el esquema de los Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM-, contemplado en el **Decreto 780 del 2024**¹²⁰ (prueba n.º 30), particularmente con el propósito de estudiar la incidencia de los mismos en las competencias municipales en materia de ordenamiento territorial y su afectación directa a los derechos colectivos.

Para empezar, y a modo de **introducción**, debemos señalar que el Decreto 780 de 2024 reglamenta la Ley 2294 de 2023 «*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*».

¹²⁰ "Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023"

De esta manera, el Decreto 780 del 2024, que se refiere a la constitución, reconocimiento y formalización de los TECAM, define las “Territorialidades campesinas” de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2.14.26.1.3. Definiciones. Para los efectos del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes:

Territorialidades campesinas. Son territorios en que se evidencia el estrecho relacionamiento del campesinado con la tierra, la naturaleza y el territorio con condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales; que históricamente han venido siendo ocupados o gestionados por las comunidades campesinas y constituyen el ámbito tradicional de sus actividades en las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental, como sujetos de derechos y especial protección constitucional.”

Asimismo, el Decreto 780 del 2024, DEFINE los Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM-, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2.14.26.1.3. Definiciones. Para los efectos del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes:

(...)

Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM. Son territorios concebidos, habitados y organizados históricamente por familias, comunidades y organizaciones campesinas **en áreas geográficas delimitadas** con el fin de garantizar la permanencia en el territorio, la conservación de los bienes comunes de la naturaleza, la vida digna de sus habitantes, la soberanía alimentaria, la agroecología, y la protección de las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado que lo habita y se constituyen como una forma diversa de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural, en la cual se priorizarán los programas de reforma agraria y desarrollo rural y se fomentará la distribución adecuada de la tierra, la productividad, conforme a la legislación vigente. (...)”
(Énfasis propio).

De esta manera, el Decreto 780 del 2024 establece una definición de “territorialidad” a partir de percepciones, prácticas e identidad colectiva; en consecuencia, las comunidades pueden sustentar la delimitación de un determinado territorio en: la ocupación histórica, las formas de organización comunitaria y las prácticas productivas y culturales que evidencian su vínculo con la tierra.

Por lo tanto, en pocas palabras los Territorios Campesinos Agroalimentarios –TECAMs– son instrumentos de planificación y ordenamiento rural creados en el marco del PND y reglamentados por el Decreto 780 de 2024, entendidos como territorios en que se evidencia el estrecho relacionamiento del campesinado con la tierra, la naturaleza y el territorio. Estos no son determinantes, pero pueden generar efectos indirectos. Los TECAMs comparten con las ya mencionadas ZPPAs y las APPAs el objetivo de proteger territorios con vocación agrícola y alimentaria, por lo que en la práctica pueden coincidir geográficamente con estas figuras.

Con todo, lo más relevante del asunto es que los TECAM, se traslapan con las ZPPAs y APPAs, con los POT, las órdenes contenidas en las licencias ambientales, en las sentencias judiciales; como también riñen o pueden reñir con los resguardos indígenas, localidades palenqueras y raizales, así como con los propios determinantes ambientales. Lo cual nos hace preguntarnos **de nuevo: con ese traslazo normativo ¿a quién y a qué herramienta territorial obedecer?**

Por otro lado, a fin de dar un mayor contexto, debemos señalar que la Agencia Nacional de Tierras –ANT– es la autoridad designada para aprobar la constitución y formalizar los TECAM en áreas con vocación y aptitud para la producción de alimentos, la conservación, la restauración ecológica y la producción sostenible, siempre que predominen comunidades campesinas organizadas. Y, de acuerdo con el Decreto 780 de 2024 son susceptibles de constituirse como TECAM las zonas donde: (i) predomine la economía campesina; (ii) los territorios que contribuyan a la transformación positiva de conflictos sociales, económicos o ambientales; (iii) las áreas priorizadas para el ordenamiento social de la propiedad rural y la reforma agraria; (iv) las tierras baldías o incluidas en programas de sustitución de cultivos ilícitos; y (v) las áreas potenciales o declaradas como APPAs.

Ahora bien, con el fin de comprender más a fondo esta figura de los TECAM, hemos de remitirnos a su marco normativo, el cual se divide en: (i) el marco constitucional, (ii) el legal, y (iii) el reglamentario, como profundizaremos enseguida.

- Marco constitucional.

El artículo 64¹²¹ de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo del campesinado a la propiedad de la tierra y lo reconoce como sujeto de derechos y de especial protección constitucional.

¹²¹ “**Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

Este reconocimiento implica que la territorialidad campesina adquiere una dimensión fundamental, al estar directamente vinculada con la dignidad humana y con la garantía de la soberanía alimentaria.

Adicionalmente, el artículo 65¹²² *ibidem* establece que la producción de alimentos cuenta con especial protección estatal y otorga prioridad al desarrollo integral de las actividades agropecuarias, pecuarias, pesqueras y forestales, así como a la infraestructura rural necesaria para garantizar la seguridad alimentaria.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

Parágrafo 1º. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

Parágrafo 2º. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa”.

¹²² “Artículo 65. El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad y disponibilidad, así como proteger y salvaguardar la biodiversidad y los medios e insumos de la actividad.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación del presente Acto Legislativo, el Gobierno nacional presentará ante el Congreso de la República para su trámite un proyecto de ley estatutaria que desarrolle y reglamente lo dispuesto en este artículo”.

Es así como, en el caso de los TECAM, la delimitación se adopta desde el nivel nacional por la ANT, con base en propuestas de organizaciones campesinas, pero sin un proceso deliberativo amplio que involucre a los municipios y comunidades locales en condiciones de igualdad. Al no existir un debate público específico en el Congreso ni mecanismos de participación ciudadana previos a la expedición del decreto y de los actos administrativos de la ANT, se configura una vulneración del principio de publicidad material.

La consecuencia es que los TECAM, aunque responden a objetivos constitucionalmente legítimos como el fortalecimiento de la territorialidad campesina y la soberanía alimentaria, se imponen como delimitaciones nacionales que afectan de manera estructural las competencias municipales sin haber sido objeto de discusión democrática real y efectiva. La publicidad se reduce a una formalidad, desconociendo la exigencia constitucional de deliberación plural e informada.

Asimismo, el Decreto 780 de 2024 no contiene, en ninguno de sus considerandos ni en su articulado, referencia alguna a un diagnóstico previo que demuestre la insuficiencia de los municipios para reconocer o proteger las territorialidades campesinas a través de sus propios instrumentos de planeación territorial.

La intervención de la ANT en la delimitación y formalización de los TECAM no se presenta como una respuesta subsidiaria a una falla demostrada del nivel local, sino como la ejecución directa de una política nacional de ordenamiento social de la propiedad rural. Esta omisión del diagnóstico de insuficiencia no es un defecto formal menor: es la ausencia del presupuesto constitucional que legitimaría la intervención del nivel central en competencias municipales.

Adicionalmente, la delimitación del TECAM no está concebida como un apoyo temporal al municipio para que este incorpore la territorialidad campesina en sus planes de ordenamiento territorial respectivos, sino como una decisión autónoma y permanente de la ANT que produce efectos sobre el territorio con independencia de lo que el municipio haya decidido o decida en su instrumento de planeación local. Esta permanencia refuerza su carácter sustitutivo y lo aleja definitivamente de cualquier encuadramiento legítimo dentro de la subsidiariedad.

De manera que, en conjunto, estos mandatos constitucionales constituyen la base normativa que sustenta la creación de los TECAM, los cuales buscan asegurar y fortalecer las condiciones necesarias para la producción alimentaria en los territorios campesinos.

- Marco legal

En el marco legal de los TECAM encontramos, básicamente dos leyes: la **Ley 160 de 1994**, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”; y la **Ley 2294 de 2023**, a la que ya nos hemos referido varias veces y por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

En lo que respecta a la **Ley 160 de 1994**, debemos señalar que en ella se definen los principios orientadores de la política agraria, entre ellos la redistribución equitativa de la tierra, la promoción de la pequeña propiedad campesina y la eliminación de la concentración inequitativa de la propiedad rústica.

Esta norma introduce mecanismos de ordenamiento social de la propiedad rural, que posteriormente sirven de fundamento para figuras como las Zonas de Reserva Campesina y, más recientemente, los TECAM.

De este modo, la Ley 160 de 1994 constituye el marco histórico y estructural de la intervención estatal en la estructura agraria, legitimando la creación de instrumentos de territorialidad campesina.

Por su parte, la **Ley 2294 de 2023**, en su artículo 359, ordena al Gobierno Nacional formular e implementar un plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de territorialidades campesinas, incluyendo expresamente los TECAM. Y establece la obligación de concertar con las organizaciones campesinas los ajustes normativos necesarios para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución y fortalecimiento de estas territorialidades, introduciendo la política pública específica que da origen a los TECAM como instrumento de soberanía alimentaria, justicia territorial y desarrollo rural sostenible.

- Marco reglamentario

Tal y como lo anticipamos, **el Decreto 780 del 2024** adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, creando un procedimiento especial para la constitución, reconocimiento y formalización de los TECAM.

De acuerdo con lo previsto en dicho cuerpo normativo, la ANT, mediante acuerdo de su Consejo Directivo, es la autoridad encargada de constituir, reconocer y formalizar los TECAM a partir de la propuesta de delimitación presentada por las comunidades campesinas.

El trámite se inicia con una solicitud ante la ANT presentada por asociaciones, juntas u otras formas organizativas; y debe acompañarse del acta de constitución de la organización, pruebas de presencia y representatividad en el territorio, la designación de representantes y una propuesta preliminar del Plan de Vida Digna.

Con base en ello, la ANT podrá constituir y formalizar TECAM en áreas con vocación y aptitud para la producción de alimentos, la conservación, la restauración ecológica y la producción sostenible, siempre que predominen comunidades campesinas organizadas.

Pues bien, el Decreto 780 del 2024, establece y desarrollo la figura de los “Planes de Vida Digna”, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.14.26.1.3. Definiciones. Para los efectos del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes:
(...)

Plan de Vida Digna. Es el instrumento de planificación y organización a partir del cual las comunidades que integran los TECAM planifican y ordenan el territorio para garantizar la permanencia en el mismo, la soberanía alimentaria, el cuidado y conservación del patrimonio cultural del territorio, el cuidado y conservación ambiental, la cultura campesina, la transformación de conflictividades rurales, y la superación de necesidades concretas a corto, mediano y largo plazo para materializar la Reforma Agraria, la Reforma Rural Integral y el Desarrollo Rural.” (Negrillas originales, subrayas propias)

Visto lo anterior, es evidente que la actual reglamentación de los TECAM vulnera el principio de autonomía territorial, comoquiera que queda prácticamente vaciada cuando se decreta uno de ellos, ya que el municipio no solo ve condicionados sus usos del suelo por una determinante impuesta desde el nivel central, sino que además enfrenta la delimitación unilateral de un territorio especial de gestión agroalimentaria por parte de una entidad nacional, sin que exista ningún mecanismo de participación local, ni acuerdo con las autoridades municipales competentes.

➤ **Afectaciones a los derechos colectivos en el caso concreto por parte de los TECAM**

Como punto de partida para analizar las afectaciones a los derechos colectivos en el caso concreto, listaremos a continuación los TECAM que, como actores populares, hemos identificado que existen y que afectan el ordenamiento territorial junto con los derechos colectivos que le acompañan, no sin antes recordar que corresponde al juez popular –

si lo considera necesario- ampliar o variar esta lista en uno de su atribución de fallar *ultra* y/o *extra petita*:

Tabla n.º 7. Lista de TECAM demandados.

TECAM	ACTO ADMINISTRATIVO DE CREACIÓN	EXTENSIÓN	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Territorio Campesino Agroalimentario TECAM Ciénaga de la Zapatosa, ubicado en los municipios Chimichagua y Astrea Departamento del Cesar.	Acuerdo n.º 559 de 2025	47.158ha + 5.404 m2	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 31.
Territorio Campesino Agroalimentario (TECAM) Vida y Soberanía Popular, ubicado en el municipio de Saravena, departamento de Arauca.	Acuerdo N.º 560 de 2025	13.091ha + 2.900 m2	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 32.
Por el momento, es proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) <i>“por la cual se crea la Mesa Técnica Interinstitucional y Comunitaria para seguimiento y desarrollo de los procesos de los Territorios Campesinos Agroalimentarios – TECAM”</i> .		28.700 ha + 6.941 m2	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 33.
Por el momento, es proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) <i>“por medio del cual se constituye, reconoce, formaliza y delimita el Territorio Campesino Agroalimentario TECAM Vida y Soberanía Popular, ubicado en el municipio de Saravena, departamento de Arauca”</i>		13022 ha + 6400 m2	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 34.
Por el momento, es proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) <i>“por medio del cual se constituye, reconoce, formaliza y delimita el Territorio Campesino Agroalimentario TECAM Laguna de Lipa, Soberanía y Resistencia Popular, ubicado entre los municipios de Arauca y Arauquita, departamento de Arauca”</i> .		3.243 ha + 6.464 m2	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 35.



TECAM	ACTO ADMINISTRATIVO DE CREACIÓN	EXTENSIÓN	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Por el momento, es proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) <i>“por medio del cual se constituye, reconoce, formaliza y delimita el Territorio Campesino Agroalimentario TECAM Nuevo Amanecer, ubicado en los municipios Tamalameque, Chimichagua y Pailitas, departamento del Cesar”</i> .		6295 ha + 5800 m ²	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 36.
Creación de una instancia de coordinación: busca establecer una Mesa Técnica Interinstitucional y Comunitaria para articular a entidades del Estado y organizaciones campesinas en el seguimiento, desarrollo y fortalecimiento de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM).	Por el momento, es proyecto de resolución del año 2026 (sin número) de la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural <i>“por la cual se crea la Mesa Técnica Interinstitucional y Comunitaria para seguimiento y desarrollo de los procesos de los Territorios Campesinos Agroalimentarios – TECAM”</i> .	N.A.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 37.
Por el momento, es proyecto de acuerdo del año 2026 (sin número) <i>“por medio del cual se constituye, reconoce, formaliza y delimita el Territorio Campesino Agroalimentario TECAM Cañón de los ríos Lagunilla y Azufrado, ubicado en el municipio de Villahermosa, departamento del Tolima”</i> .		2546 ha + 268 m ²	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 38.

Fuente: elaboración propia.

Los listados TECAM afectan: (i) la autonomía territorial, (ii) la subsidiariedad, (iii) la distribución de competencias y reserva legal, y (iv) la seguridad jurídica; los cuales hemos tratado ampliamente más atrás, pero especificaremos a continuación en el caso particular de los TECAM; con el fin de llevar a cabo la (v) demostración conceptual de la amenaza en el caso concreto en relación con el TECAM.

- Autonomía territorial y afectación por determinaciones nacionales.

Hemos insistido ya en que la autonomía municipal comprende la facultad de dirigir el desarrollo físico del territorio y reglamentar los usos del suelo, funciones que integran el núcleo esencial protegido por los artículos 287, 311 y 313 de la Constitución Política. Por ello, cualquier determinación nacional que sustituya, condicione o limite estas competencias debe ser evaluada con especial rigor constitucional.

El Decreto 780 de 2024 presenta los TECAM como instrumentos de reconocimiento de territorialidades campesinas, y su delimitación tiene efectos directos sobre el territorio, tal como lo establece el mismo decreto desde las consideraciones que lo sustentan, al señalar expresamente:

"Que en el proceso de constitución, reconocimiento y formalización de los Territorios Campesinos Agroalimentarios se prevé la formulación de los Planes de Vida Digna que contienen elementos que inciden en ordenamiento territorial y social de la propiedad, esto es que tienen como objetivo la implementación de un conjunto de acciones del Estado para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio que será delimitado, caracterizado y sobre los que se haría un reconocimiento de la territorialidad campesina, en donde se priorizarían políticas públicas de ordenamiento social de la propiedad rural, formalización y dotación de tierras y de ejecución de proyectos integrales establecidos desde la economía familiar, la soberanía alimentaria, la participación reforzada" .
(Subrayamos)

A su turno, el artículo 2.14.26.4.1 del decreto en comento establece los lineamientos y criterios para la elaboración de Planes de Vida Digna, y dispone en su parágrafo lo que enseguida se transcribe:

"ARTÍCULO 2.14.26.4.1. Lineamientos y criterios para la elaboración de Planes de Vida Digna. (...)
PARÁGRAFO. Los Planes de Vida Digna se armonizarán con las prioridades establecidas por los municipios a través de los Consejos (sic) Municipales de Desarrollo Rural-CMDR, como instancias de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas y privadas en materia de Reforma Agraria, desarrollo rural y Reforma Rural Integral, con los planes básicos y/o esquemas de Ordenamiento Territorial, planes de desarrollo municipal, Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR, Pactos Municipales para la Transformación Regional-PMTR, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -



PISDA, donde coincida la delimitación de Territorio Campesino Agroalimentario TECAM con subregiones PDET, con zonas donde se adelanten programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y con los Planes de Reparación Colectiva que hayan sido aprobados en caso de que una o varias comunidades campesinas dentro de la delimitación del TECAM sean sujetos colectivos víctimas del conflicto armado.

Para efectos de la armonización aquí prevista, deberá invitarse a la audiencia pública a delegados de esas entidades para que expresen sus observaciones sobre dicha armonización de planes.” (Subrayas propias).

En consecuencia, la adopción de un perímetro TECAM por parte de la ANT constituye, en la práctica, una determinación nacional que incide en la manera en que el municipio puede proyectar, ajustar o desarrollar su POT, al establecer una prioridad territorial y un ámbito protegido que no proviene del proceso municipal de planeación.

De manera que, una consecuencia directa es que **la delimitación del TECAM actúa como una decisión superior que restringe el margen de acción municipal para definir la vocación del suelo.**

Así, en la medida en que el TECAM fija un ámbito territorial definido desde el nivel central, **se configura un fenómeno de vaciamiento** comparable al analizado por la Corte Constitucional en la ya aludida sentencia C-149 de 2010, en la que se declaró inconstitucional la reasignación de funciones municipales mediante decisiones nacionales que alteraban directamente el ordenamiento del territorio.

Ahora, si bien el Decreto 780 de 2024 prevé un “concertación” y “armonización” de los Planes de Vida con los POT, entre otros, dichas “concertación” y “armonización” desconocen las diferentes instancias, autoridades y procedimientos que exige la ley – particularmente la Ley 388 de 1997¹²³ y el Decreto 1077 de 2015¹²⁴ en relación con la formulación y aprobación de los POT.

En ese orden de ideas, un TECAM adoptado sin el cumplimiento de los procedimientos de participación ciudadana, concertación y aprobación de las autoridades ambientales y municipales, afecta la autonomía territorial al introducir una delimitación nacional que

¹²³ “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

¹²⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

reconfigura el ordenamiento local sin haber surgido de los instrumentos propios de planificación municipal, particularmente del POT.

- Subsidiariedad y ausencia de demostración de insuficiencia local.

El principio de subsidiariedad, que como ya hemos mencionado está previsto en el artículo 288 de la Constitución Política, establece que la intervención del nivel nacional en materias propias de los municipios solo es admisible cuando se demuestre de manera clara la insuficiencia local para ejercer la función correspondiente.

En el esquema TECAM no se establece una justificación puntual para introducir la posibilidad de un nuevo ordenamiento territorial, ya que la delimitación del territorio por parte de la ANT no se fundamenta en un diagnóstico que evidencie incapacidad municipal para regular la vocación del suelo, sino en la ejecución de una política de territorialidades campesinas definida desde el nivel central.

En este contexto, las comunidades actuarían como autoridades trazando un ámbito territorial que incide directamente en la planeación local, sin acreditar que el municipio carezca de las capacidades técnicas, jurídicas o administrativas para gestionar ese espacio. La intervención se traduce así en una reasignación funcional que desplaza la competencia municipal sobre la destinación del suelo y altera la asignación de competencias prevista por la Constitución.

Esta situación desconoce que la regulación del uso del suelo y la dirección del desarrollo físico del territorio son funciones constitucionalmente atribuidas al municipio, no a la administración central ni a las comunidades directamente, y que solo pueden ser asumidas por la Nación bajo condiciones estrictas que, en este caso, no se encuentran demostradas.

- Distribución funcional de competencias y reserva legal.

Ya hemos dejado lo suficientemente claro que la Constitución Política asigna a los concejos municipales la tarea de definir los usos del suelo a través del POT. Es decir, **la nación fija las reglas generales, pero quienes deciden cómo se usa cada parte del territorio son los municipios**, a través de procedimientos reglados que incluyen la participación ciudadana incidente y la concertación con autoridades ambientales, entre otros.

En este contexto, la delimitación de un TECAM no puede convertirse en una decisión que, en la práctica, modifique o determine la destinación del suelo, porque esa es una

función exclusiva de los municipios, previo el cumplimiento de estrictos procedimientos legales. Si el TECAM termina funcionando como un mecanismo que fija o modifica lo que se puede o no hacer en un territorio, se estaría desconociendo la distribución constitucional de competencias.

Asimismo, si la delimitación del TECAM formalizada por un acto administrativo de la ANT termina funcionando como una restricción sobre actividades o desarrollos que el POT sí permite, se presentaría una extralimitación del poder reglamentario. En otras palabras, el ejecutivo estaría autorizando un reglamento para hacer algo que sólo la ley o el POT pueden hacer.

Al producir efectos reales y directos sobre el uso y aprovechamiento del territorio, el Gobierno Nacional invade competencias que la Constitución ha reservado de manera expresa a los entes municipales, y que interfiere con la función municipal de ordenar su propio territorio.

- Seguridad jurídica e impactos económicos, sociales y derechos colectivos.

También hemos sentado ya que el artículo 333 de la Constitución Política garantiza la libertad económica, la iniciativa privada y la estabilidad en las condiciones bajo las cuales se desarrollan las actividades productivas. Estos principios exigen que las decisiones estatales que inciden sobre el uso del suelo se adopten con criterios de claridad, previsibilidad y coherencia normativa, incluyendo zonas rurales donde el territorio es el insumo fundamental de la actividad económica. De manera que cualquier intervención que modifique o condicione el uso del suelo debe evitar generar incertidumbre o alterar injustificadamente las expectativas legítimas.

Es así como la delimitación de un TECAM puede generar efectos relevantes sobre la seguridad jurídica cuando redefine el ámbito territorial de actividades previamente autorizadas por el municipio. Por tanto, si la adopción del TECAM introduce restricciones implícitas o condicionamientos al uso del suelo que no estaban contemplados en el POT, pueden surgir incompatibilidades sobrevinientes.

Esta situación repercute directamente en la estabilidad jurídica y en la confianza legítima de los agentes económicos. Los productores, propietarios y operadores que desarrollan actividades en las áreas delimitadas como TECAM enfrentan el riesgo de que una decisión de la comunidad avalada por una autoridad nacional, ajena al proceso participativo de planeación municipal, modifique las condiciones bajo las cuales se desarrollan actividades económicas.

Asimismo, la coexistencia entre la delimitación nacional del TECAM y los instrumentos locales de ordenamiento incrementa la posibilidad de conflictos normativos. Lo anterior, por cuanto mientras el POT establece usos, tratamientos y zonificaciones con efectos directos sobre el territorio, el TECAM introduce un ámbito reconocido desde el nivel central cuya interpretación puede no coincidir con las determinaciones municipales. Esta superposición crea inseguridad jurídica, y dificulta la gestión administrativa de los municipios.

La seguridad jurídica también se ve afectada por los impactos que la delimitación del TECAM puede tener sobre procedimientos agrarios o administrativos, como la evaluación de compatibilidad urbanística, los procesos de ordenamiento social de la propiedad o las decisiones de control ambiental. La redefinición del ámbito territorial mediante un acto nacional puede alterar el análisis de estos procedimientos, generar cargas adicionales para los propietarios y afectar derechos previamente reconocidos.

En suma, cuando la delimitación del TECAM condiciona el uso y aprovechamiento del territorio sin articulación efectiva con los instrumentos municipales de planificación, introduce niveles de incertidumbre incompatibles con las exigencias constitucionales de seguridad jurídica y estabilidad económica. La intervención central, al modificar el marco territorial bajo el cual actúan los particulares, afecta las expectativas legítimas, altera la confianza en el ordenamiento normativo y compromete la coherencia del sistema de planeación territorial.

- Demostración conceptual de la amenaza en el caso concreto en relación con el TECAM.

Del análisis constitucional del esquema TECAM se concluye que su delimitación, tal como está prevista en el Decreto 780 de 2024, tiene un impacto directo sobre las competencias municipales en materia de ordenamiento territorial y, por ende, los derechos colectivos que ella defiende.

Aunque la figura se presenta como un instrumento de reconocimiento de territorialidades campesinas (como se advierte del artículo 2.14.26.1.2 del Decreto 780 de 2024), **en la práctica introduce una delimitación nacional que condiciona la manera en que los municipios pueden definir, ajustar o desarrollar sus determinaciones sobre el uso del suelo.**

Esa delimitación del TECAM afecta la autonomía territorial y los derechos colectivos contiguos, debido a que **opera como un parámetro impuesto desde el nivel central que restringe el margen de decisión municipal sobre el ordenamiento territorial.** Cuando

esta delimitación no surge del proceso municipal de planeación, se configura un vaciamiento de competencias comparable al identificado por la Corte Constitucional en la plurimencionada sentencia C-149 de 2010.

Igualmente, tampoco se evidencia el cumplimiento del principio de subsidiariedad, puesto que la intervención de la ANT en la delimitación del territorio no se fundamenta en un diagnóstico que demuestre insuficiencia municipal para ejercer sus funciones en materia de uso del suelo, sino en una ejecución de una política nacional, lo que implica una reasignación funcional que desplaza competencias constitucionalmente atribuidas a los municipios.

Ciertamente, la delimitación del TECAM puede desconocer la distribución constitucional de competencias y la reserva legal cuando, a través de un reglamento y de actos administrativos, genera efectos sustantivos sobre la destinación del suelo que sólo pueden ser definidos por la ley o por los concejos municipales mediante el POT, configurando una extralimitación del poder reglamentario y una interferencia con la función municipal de ordenar el territorio.

Finalmente, la forma en que se adopta la delimitación del TECAM produce impactos relevantes sobre la seguridad jurídica. Al introducir un ámbito territorial definido desde el nivel nacional, puede generar incompatibilidades con actividades previamente autorizadas bajo el POT, alterar expectativas legítimas de propietarios y operadores económicos, e incrementar la incertidumbre sobre la norma aplicable. La falta de articulación efectiva con los instrumentos municipales de planificación compromete la coherencia del sistema de ordenamiento territorial y afecta la estabilidad económica en las zonas rurales.

En conjunto, las características actuales del esquema TECAM revelan que, aunque responde a objetivos constitucionalmente legítimos como el fortalecimiento de la territorialidad campesina y la soberanía alimentaria, en lo que se refiere al ordenamiento territorial, su implementación presenta tensiones significativas con la autonomía municipal, la subsidiariedad, la reserva legal y la seguridad jurídica, que requieren ser corregidas mediante ajustes normativos y verdaderos mecanismos de coordinación con los municipios, a través de los procedimientos legales establecidos en la ley.

- *Análisis de las determinantes de ordenamiento territorial con origen en el artículo 32 PND*

Otras de las figuras jurídicas creadas por las entidades demandadas, que afectan seriamente el ordenamiento territorial y los derechos colectivos a él coligados son las

denominadas “*determinantes de ordenamiento territorial*” con origen en el artículo 32 del PND, que modificó el artículo 10 Ley 388 de 1997 “*por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, como de lo dejamos anunciado en la Ilustración n.º 1 de este documento.

En estricto sentido, el artículo 32 del PND modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y organizó lo que ésta había denominado como “*determinantes de ordenamiento territorial*” dando más precisión a los niveles de prevalencia, así:

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

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

1. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.

b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva,

alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.

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

3. Nivel 3. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

4. Nivel 4. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos.

5. Nivel 5. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio

municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la presente ley.

6. Nivel 6. Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 1º. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

Parágrafo 2º. Los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio estarán obligados a cumplir con las determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias desde la prefactibilidad de los mismos.

Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Parágrafo 3º. Para los territorios y territorialidades indígenas y para los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras los determinantes del ordenamiento del territorio, indicados en este artículo, respetarán y acatarán los principios de la Palabra de Vida, Leyes de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio de cada pueblo y la comunidad Indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En todo caso, los fundamentos definidos por los pueblos y comunidades indígenas serán vinculantes para todos los actores públicos y privados en sus territorios y territorialidades.” (Énfasis original).

Por lo tanto, aunque algunas de estas determinantes pueden tener impactos ambientales o territoriales, **no es lo ideal llamar determinaciones “ambientales” a todas**. Es decir, “ambientales” es una denominación propia del **Nivel 1**; las demás son determinantes de ordenamiento territorial de naturaleza sectorial o funcional, con su propio nivel de prevalencia. De manera que, las determinantes de ordenamiento territorial se clasifican, según su objeto y orden de prevalencia, en determinantes: (i) **ambientales**, (ii) **agroalimentarias**, (iii) **patrimoniales**, (iv) **de infraestructura**, (v) **metropolitanas** y (vi) **turísticas**.

El punto es que tales determinantes de ordenamiento territorial son **reglas y decisiones ambientales** que los municipios y distritos **deben incorporar y respetar al elaborar o adoptar sus POT, PBOT¹²⁵ o EOT¹²⁶**, porque tienen **jerarquía superior** dentro de su ámbito de competencia, siendo, las más importantes las determinantes ambientales, que están en el **nivel 1** de jerarquía. Y, por lo tanto, tienen la mayor prevalencia y comprenden lo relacionado con: la conservación y protección del ambiente y los ecosistemas; el ciclo del agua; los recursos naturales; la prevención de amenazas y riesgos de desastres; la gestión del cambio climático; y la soberanía alimentaria.

En términos prácticos, las determinantes ambientales se dividen en cuatro grandes grupos, a saber:

1. **Las normas del Sistema Nacional Ambiental** que inciden en el ordenamiento físico del territorio, como reglas de zonificación ambiental, limitaciones al uso adecuado del territorio y regulaciones nacionales sobre uso del suelo en sus aspectos ambientales;
2. **Las reglas sobre áreas protegidas nacionales**, especialmente las que regulan el uso y funcionamiento del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de las reservas forestales nacionales;
3. **Las regulaciones sobre recursos naturales y ecosistemas estratégicos**, incluyendo zonas marinas y costeras, cuencas hidrográficas, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, parques naturales regionales y áreas de especial importancia ecosistémica; y

¹²⁵ Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

¹²⁶ Esquema de Ordenamiento Territorial.

4. **Las reglas de gestión del riesgo y cambio climático**, como la identificación de áreas de riesgo para asentamientos humanos, estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas naturales y medidas asociadas a la gestión del cambio climático.

Por su parte, las **determinantes agroalimentarias (nivel 2)** comprenden áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, ubicadas dentro de la frontera agrícola. Incluye especialmente APPAs declaradas por el Ministerio de Agricultura, con criterios de la UPRA¹²⁷, y la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las **Zonas de Reserva Campesina** constituidas por la ANT.

En lo que atañe al **nivel 3 (determinantes patrimoniales)**, podemos decir que se incluyen políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural de la nación o de los departamentos, abarcando el patrimonio histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico.

De otro lado, el **nivel 4 (determinantes de infraestructura)** se refiere al señalamiento y localización de infraestructuras como red vial nacional y regional, infraestructura fluvial, férrea, puertos, aeropuertos, infraestructura logística, agua, saneamiento, energía, gas e internet; así como también comprende directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.

A su turno las **determinantes metropolitanas (nivel 5)** comprenden los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, cuando se relacionen con hechos metropolitanos, así como normas generales de las áreas metropolitanas sobre ordenamiento del territorio municipal.

Y, finalmente, las **determinantes de turismo (nivel 6)** se refiere a “Proyectos Turísticos Especiales” y su infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Así las cosas, la consecuencia jurídica principal de tal esquema es que estas determinantes **condicionan el ordenamiento territorial**, pues deben ser acatadas por departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos al formular e implementar sus instrumentos de ordenamiento, y también por agentes públicos y privados desde la etapa de prefactibilidad de planes o proyectos con impacto físico-espacial en el territorio.

¹²⁷ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

Ahora bien, como se vio del párrafo n.º 1 de la norma transcrita, la ley ordenó que se definiera, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes; lo cual se llevó a cabo mediante el **Decreto 381 de 2026 del 07 de abril de 2026** *“por el cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015 reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y se reglamenta el procedimiento para la gestión de la información y los parámetros para la coordinación interinstitucional de la expedición de las determinantes de que trata el párrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.”*

Dicho decreto, básicamente hace siete cosas, a saber:

1. **Modifica el Decreto 1077 de 2015** para reemplazar la Sección 1 sobre **ordenamiento del territorio**. Allí define las **determinantes de ordenamiento territorial** como normas de superior jerarquía y exige que los actos que las adopten indiquen su nivel de prevalencia, su relación con determinantes superiores y cómo se armonizan con otras.
2. **Crea reglas de coordinación institucional** para expedir o modificar determinantes. Así, prevé que la entidad que quiera adoptarlas debe comunicarlo a entidades territoriales y a otras autoridades nacionales, ambientales, sectoriales, étnicas y de planeación; quienes cuentan con 30 días hábiles para pronunciarse o pedir espacios de coordinación.
3. **Ordena documentar y ejecutar esa coordinación**: lo cual consiste en identificar impactos sobre determinantes existentes, proyectos e instrumentos de planeación; definir mecanismos para resolver conflictos o traslapes; articular con autoridades nacionales y territoriales; hacer seguimiento; y publicar el proyecto normativo y anexos por al menos 15 días en la web de la entidad y en el Observatorio de Ordenamiento Territorial.
4. **Establece el contenido mínimo de los actos que adopten determinantes**: lo cual implica la delimitación geográfica o ámbito de aplicación, zonificación y restricciones cuando aplique, precisiones técnicas y jurídicas para incorporarlas en los instrumentos de ordenamiento territorial, informe de coordinación institucional y soportes técnicos y jurídicos. Y, también pide verificar posibles situaciones jurídicas consolidadas afectadas.

5. **Regula la gestión de la información** sobre determinantes en tres fases, a saber: (i) identificar información técnica, jurídica y geoespacial; (ii) adecuarla a estándares; y (iii) disponerla en plataformas, repositorios y el Observatorio de Ordenamiento Territorial, con criterios de acceso, reutilización y descarga. También asigna roles al IGAC, MinVivienda, DNP y la ICDE para estándares cartográficos, acompañamiento técnico y modelos de datos.
6. Y, finalmente, **fija un régimen de transición**: en su segundo y último artículo, el decreto en comento prevé que lo dispuesto en el artículo 1° empezará a regir **seis meses después** de la expedición del decreto; de modo que, al ser expedido el 07 de abril de 2026, se espera su entrada en vigencia el 07 de octubre de 2026. No obstante, también señala que las determinantes cuyo proyecto ya se hubiera publicado antes de ese plazo continúan aplicándose confirma lo establecido en los actos administrativos que las adoptan, reglamentan o desarrollan.

En resumen, el decreto en comento no adopta una determinante específica, sino que **reglamenta el procedimiento, la coordinación entre entidades y la forma de organizar/publicar la información** para que las determinantes de ordenamiento territorial se expidan de manera más articulada, trazable y estandarizada.

Ahora bien, si bien advertimos que el Decreto 381 de 2026 parece tener una buena intención, lo cierto es que, por un lado, se introdujo dentro del ordenamiento jurídico como otra desarticulada norma más que pretende darle un “orden” al territorio que actualmente no es claro; y, por el otro, busca darle continuidad al artículo 32 del PND al desarrollar las determinantes de ordenamiento territorial o “*normas de superior jerarquía*” en la materia, olvidando por completo que sus límites son sus ámbitos de competencia; luego, no pueden involucrarse con los ámbitos de competencia del legislador ni de los municipios, que son los primeros llamados a regular el territorio.

Visto lo anterior, como actores populares, hemos identificado las determinantes de ordenamiento territorial que se listan en la siguiente tabla, y que afectan el ordenamiento territorial junto con los derechos colectivos que le acompañan, no sin antes recordar que corresponde al juez popular –si lo considera necesario– ampliar o variar esta lista en uno de su atribución de fallar *ultra y/o extra petita*:

Tabla n.º 8. Lista de determinantes de ordenamiento territorial demandadas.



#	DETERMINANTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	ACTO ADMINISTRATIVO DE CREACIÓN	AUTORIDAD EMISORA	OBSERVACIÓN
1	Decreto 381 de 2026 del 07 de abril de 2026.			No se trata de un acto administrativo por medio del cual se haya creado propiamente una determinante de ordenamiento territorial; sin embargo, es el acto administrativo de carácter general mediante el cual el gobierno nacional “reglamentó” el PND y estableció el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes de ordenamiento territorial. Por lo tanto, también merece ser cuestionado en sede de acción popular.

Fuente: elaboración propia.

Visto lo anterior, nos corresponde señalar ahora que las determinantes de ordenamiento territorial afectan los derechos colectivos invocados en la presente acción popular, bajo el entendido de que con la proliferación de normas en materia de ordenamiento territorial con el actual gobierno de Colombia no se está respetando la autonomía territorial de los municipios.

Primeramente, hemos de afirmar que la afectación puede explicarse desde una idea central, a saber: las **determinantes de ordenamiento territorial** son normas de superior jerarquía que los municipios y distritos deben tener en cuenta al formular y adoptar sus POT, PBOT o EOT; pero esa superioridad **no debería convertirse en sustitución de la competencia municipal de ordenar el territorio**. El propio artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 dice que las determinantes son de superior jerarquía “*en sus propios ámbitos de competencia*”, y el Decreto 381 de 2026 exige coordinación institucional, participación y armonización entre determinantes.

En esa medida, **las determinantes son legítimas** cuando coordinan competencias nacionales, regionales y locales; pero **afectan derechos colectivos** cuando, por su proliferación, amplitud o imposición, **terminan vaciando la autonomía territorial, generando inseguridad jurídica, desorden urbano, conflictos de uso del suelo o decisiones administrativas sin suficiente soporte técnico y participación local**.

Por lo tanto, las determinantes de ordenamiento territorial afectan los derechos colectivos cuyo amparo se busca mediante esta demanda, como pasamos a explicar:

- A) Equilibrio ecológico, recursos naturales y protección ambiental:** este derecho colectivo se ve afectado de manera ambivalente. Por un lado, las determinantes ambientales, es decir, las del nivel 1, buscan proteger los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, las áreas de riesgo y el cambio climático; lo cual, en principio, podrían fortalecer el equilibrio ecológico.

Sin embargo, comoquiera que se están imponiendo determinantes sin respetar la autonomía municipal, hay un riesgo latente consistente en que la protección ambiental se vuelva **formal y centralizada**, no territorialmente adecuada. Es decir, una autoridad nacional o sectorial puede imponer restricciones, zonificaciones o prevalencias sin integrar suficientemente el conocimiento local, los POT vigentes, las dinámicas rurales, urbanas, productivas o comunitarias del municipio.

De esta manera, la afectación de este derecho consiste en que **el municipio pierde –de facto– la capacidad constitucional de decidir** cómo armonizar conservación, restauración, uso sostenible, gestión del riesgo, espacio público, vivienda,

servicios e infraestructura. Lo cual puede producir decisiones ambientalmente inconsistentes: por ejemplo, proteger un área sin prever conectividad ecológica local, reasentamiento, manejo de bordes urbanos, servicios públicos, alternativas productivas, interferencia con las mencionadas ZPPAs, APPAs, TECAM, límites con las jurisdicciones especiales, etc. En ese escenario, el derecho colectivo no se protege integralmente, sino que queda fragmentado por normas sectoriales superpuestas.

- B) Goce del espacio público y defensa de bienes de uso público:** no podemos desconocer que el espacio público depende directamente del ordenamiento municipal, ni que la Ley 472 de 1998 reconoce expresamente como derecho colectivo el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

Así pues, las determinantes de los niveles 2 a 6 (agroalimentarias, patrimoniales, de infraestructura, metropolitanas, y de turismo) ciertamente afectan este derecho cuando condicionan o desplazan decisiones locales sobre localización de infraestructura, áreas productivas, proyectos turísticos, patrimonio o hechos metropolitanos. Por ejemplo, una determinante de infraestructura vial o logística puede redefinir áreas de influencia, corredores, zonas de reserva o restricciones de uso, afectando parques, andenes, zonas verdes o bienes de uso público previamente definidos por el POT.

Por consiguiente, el desconocimiento de este derecho colectivo consiste en que es el municipio el llamado a regular el territorio y, con ello, el espacio público de que él haga parte; luego, la lógica del decreto en comento desdibuja la concepción constitucional del municipio porque éste no debería estar sujeto a unas directrices sectoriales superiores sobre las cuales deba entrar a compensar, recuperar o defender su espacio público, pues esto conduce al resultado perverso de la pérdida de espacio público efectivo, privatización indirecta de bienes de uso público, ocupaciones autorizadas desde niveles superiores o reducción de áreas destinadas al disfrute colectivo.

- C) Acceso a infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública:** el nivel 4 de las determinantes (es decir las relacionadas con infraestructura) incluye infraestructura básica y estratégica, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento, energía, gas, internet, vías, puertos, aeropuertos, red férrea, infraestructura logística y áreas de influencia.

Por lo tanto, las determinantes de este nivel afectan el derecho colectivo al acceso a infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública si la nación o las autoridades sectoriales localizan infraestructuras sin respetar la planeación municipal, la capacidad de carga urbana, las fuentes hídricas, la expansión ordenada o las necesidades reales de barrios y centros poblados.

De manera que la afectación se expresa en dos planos: (i) proyectos de infraestructura que no dialoguen con el POT pueden generar crecimiento urbano desordenado; y (ii) las determinantes abren la puerta a priorizar corredores o proyectos estratégicos sobre necesidades locales de acueducto, alcantarillado, drenaje o saneamiento básico. Así, la proliferación de determinantes puede terminar debilitando la garantía material de salubridad pública.

D) Construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos ordenados y con prevalencia de la calidad de vida: este, a nuestro juicio, es probablemente el derecho colectivo más directamente comprometido con las determinantes de ordenamiento territorial. Es decir, mientras la Ley 472 de 1998 protege la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, las determinantes inciden sobre licencias, usos del suelo, tratamientos urbanísticos, expansión urbana, suelo rural, suelo de protección, cargas urbanísticas y localización de proyectos. Además, el parágrafo 2° del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 32 del PND) obliga a agentes públicos y privados a cumplir las determinantes desde la prefactibilidad de planes y proyectos, y ordena a municipios, distritos y esquemas asociativos acatarlas durante la formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento.

Así las cosas, el problema surge cuando las determinantes se multiplican, cambian o se superponen sin claridad, lo cual genera inseguridad jurídica sobre qué se puede construir, dónde, con qué restricciones, bajo qué prevalencia y con qué régimen de transición. En la práctica, puede afectar licencias urbanísticas, planes parciales, proyectos VIS y VIP, renovación urbana, expansión, equipamientos y cargas públicas.

De otra parte, desde la óptica de autonomía territorial, la vulneración consiste en que el municipio deja de ser el verdadero ordenador del desarrollo urbano y queda reducido a incorporar decisiones externas amén de que el PND las previó como normas “superiores”. Por consiguiente, no queda más que concluir que ello desnaturaliza el POT como instrumento democrático local y afecta la calidad de

vida de los habitantes, porque las decisiones sobre densidades, movilidad, servicios, vivienda, espacio público y equipamientos dejan de responder prioritariamente a la realidad municipal.

- E) **Moral administrativa:** la moral administrativa se afecta cuando el ejercicio de la función pública se aparta de los principios de legalidad, transparencia, coordinación, finalidad pública, participación, buena fe y respeto por las competencias, y la Ley 472 de 1998 incluye expresamente la moralidad administrativa como derecho colectivo y le protege.

En este contexto, la afectación se configura allí donde las determinantes se expiden o aplican de manera desordenada, sin competencia clara, sin motivación técnica suficiente, sin información geoespacial confiable, sin respeto a la prioridad con la que constitucionalmente cuentan los municipios para regular sus propios territorios, o sin armonización con el POT y demás instrumentos locales.

Y, por si lo anterior fuese poco, el Decreto 381 de 2026 exige que las determinantes adoptadas mediante actos administrativos regulatorios indiquen ellos mismos su nivel de prevalencia, de manera que queda atribuido a entidades diferentes de los municipios definir como prevalentes y jerárquicas sus decisiones, en abierto desconocimiento de la autonomía territorial, conduciendo al vaciamiento de las funciones dichas células básicas tan importantes.

Asimismo, la moralidad administrativa también se ve seriamente comprometida si la figura de las determinantes se usa para imponer una agenda sectorial o nacional por fuera de los cauces ordinarios del ordenamiento territorial municipal. De modo que, en ese caso, el problema no sería sólo técnico, sino institucional: **se afecta la confianza legítima** de municipios, ciudadanos, constructores, comunidades y autoridades locales en detrimento de las reglas del territorio que tienen vocación de estabilidad, coordinación, motivación y adopción por las autoridades competentes.

En síntesis, la actual proliferación normativa al respecto del ordenamiento territorial afecta los derechos colectivos cuando las determinantes dejan de operar como reglas de coordinación y pasan a funcionar como **mecanismos de imposición central o sectorial sobre el territorio municipal**. En ese evento, los derechos afectados no serían únicamente la autonomía territorial en abstracto, sino también los colectivos al ambiente sano y equilibrio ecológico, al espacio público, a la salubridad pública, el desarrollo urbano ordenado y a la moral administrativa.

En otras palabras, la afectación de los derechos colectivos se configura porque la multiplicidad de determinantes de ordenamiento territorial, expedidas desde distintos sectores y niveles de gobierno, produce una **ocupación normativa del territorio municipal que reduce la capacidad real de los municipios para ordenar su propio suelo** conforme a sus particularidades ambientales, urbanas, sociales y fiscales. Ello amenaza la coherencia del modelo territorial, la defensa del espacio público, la adecuada provisión de infraestructura de salubridad, el desarrollo urbano ordenado y la moral administrativa, especialmente cuando dichas determinantes no son coordinadas, motivadas, participativas, georreferenciadas ni armonizadas con los instrumentos locales de ordenamiento (recordando que la prevalencia debe ser de estos sobre aquellas, y no al contrario).

- *Análisis de la jurisdicción especial indígena*

De conformidad con la parte orgánica de la Constitución Política, especialmente con el Título VIII denominado “DE LA RAMA JUDICIAL” existen la jurisdicción ordinaria, la contencioso administrativa, la agraria y rural, la constitucional y las **jurisdicciones especiales**.

A éstas, la norma fundante le dedica el “Capítulo 5” con tres artículos, del 246 al 248, ocupándose de la jurisdicción especial indígena en el primero de ellos, con las siguientes palabras:

“CAPÍTULO 5
DE LAS JURISDICCIONES ESPECIALES

Artículo 246. Las **autoridades de los pueblos indígenas** podrán ejercer funciones jurisdiccionales **dentro de su ámbito territorial**, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre **que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República**. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.” (Énfasis propio).

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que dicha jurisdicción tiene permitido administrar justicia y **observar su sistema de legalidad propio, con fundamento en sus reglas, procedimientos y costumbres**, con las siguientes palabras:

«Así, el ordenamiento jurídico instituye la jurisdicción especial indígena como **parte funcional de la Rama Judicial con la facultad de administrar justicia**. Al efecto el artículo 246 de la Constitución Nacional concreta en las autoridades de los pueblos

indígenas la facultad de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República.

En este sentido se tiene que las autoridades de las comunidades indígenas [Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT] **están constitucionalmente avaladas para administrar justicia, dado el reconocimiento de su autonomía para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, es decir, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, la diversidad étnica y cultural y el respeto al pluralismo y la dignidad humana, por lo que desde el punto de vista funcional la jurisdicción indígena hace parte de la Rama Judicial.**

Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto por la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas [Naciones Unidas, Asamblea General] que **reconoce el pleno ejercicio de derechos por parte de los indígenas, como pueblo y como individuos (artículo 1°); el derecho de “adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos (...) así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones” (artículo 18); y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas [AG/RES. 2888 (XLVI-O/16) y aprobada el 14-VI-2016], que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (artículos 1-3).**

Entonces, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce la jurisdicción especial indígena como la potestad reservada a las autoridades indígenas de conocer y dirimir los conflictos suscitados en el territorio y entre los miembros de la comunidad, **con observancia autónoma de su sistema de legalidad propio o Derecho propio fundamentado en las reglas, procedimientos, costumbres y usos originados en la misma comunidad.**

Ahora bien, en lo que respecta al fuero indígena, concebido como el derecho de que gozan los miembros de las comunidades indígenas, por el hecho de pertenecer a ellas, para ser juzgados por el juez natural indígena, el juez de la comunidad u (sic) autoridad tradicional, conforme a su derecho propio y con acatamiento de sus usos y costumbres, la jurisprudencia ha construido cuatro criterios alrededor de los cuales se determina la competencia de la jurisdicción especial indígena, pues la sola

calificación de una persona como indígena no es razón suficiente ni concluyente para establecerla.»¹²⁸ (Énfasis propio)

Al respecto de esta jurisdicción especial, la doctrina se ha pronunciado con las siguientes palabras:

“A partir la (sic) propuesta teórica del multiculturalismo dentro de las formas de asociación estatales, se evidencia entonces la tensión que se genera entre la unidad cultural, que plantea la nación como sustrato material del Estado moderno, y de la conservación de diversidad cultural que propone el multiculturalismo. En este sentido, Colombia aparece como un claro ejemplo del interés reivindicativo de la diversidad cultural en la medida que a través de la Constitución Nacional de 1991, se consagró expresamente y como principio de orden constitucional, el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, que adquiere una materialización clara frente a la existencia de comunidades indígenas preexistentes al territorio nacional.

Así, en el ordenamiento constitucional colombiano, uno de los derechos expresamente consagrados a favor de las comunidades indígenas, es la potestad de ejercer poder jurisdiccional sobre sus propios miembros, el cual si bien se ejerció de hecho a lo largo de la historia republicana, su consagración constitucional supone un avance no menos significativo. El establecimiento de esta institución se constituye en una clara evidencia de la tensión anteriormente enunciada aunque no la agota, en la medida en que expresamente por la disposición constitucional que la consagra, **se otorga un derecho de autogobierno referente a la implementación de la justicia dentro de las diferentes comunidades indígenas, según sus usos y costumbres, pero al mismo tiempo, se exige el sometimiento de éstos a la Constitución y a las leyes.**

Al indagarnos por el funcionamiento de esta figura en la problemática multicultural nacional, encontramos, por un lado, **la inacción del legislador para expedir la ley que permita la coordinación entre jurisdicciones, a pesar del mandato explícito a él realizado por la Constitución.** Por lo tanto, en su defecto, encontramos que **ha sido entonces el juez**

¹²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. M.P. Nicolás Yepes Corrales. Sentencia del 12 de diciembre de 2022. Rad. 19001-23-31-000-2010-00142-01(54933), citado en CONSTITUCIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO. Doctrina básica del Consejo de Estado desde 1830. Editor: Guillermo Sánchez Luque. - Bogotá: Consejo de Estado, Imprenta Nacional de Colombia, primera edición, 2023.



constitucional, el que por esta causa, y por diseño propiamente institucional del Estado colombiano, **quién ha debido abordar, a partir de casos particulares, los alcances y límites de esta institución.** A partir de allí, y en una dinámica de caso a caso, se han venido creando ciertas subreglas constitucionales que han configurado lo que hoy podemos denominar como el “Fuero indígena”, a partir de **la concurrencia de los elementos subjetivo, objetivo, territorial y orgánico.**¹²⁹ (Énfasis propio).

En pocas palabras, con base en lo evidenciado por la doctrina, es claro que la operación de la jurisdicción indígena no ha sido del todo clara, pues aunque reivindica el multiculturalismo, lo cierto es que –hoy– no se cuenta con una ley que permita identificar cómo se armonizan las jurisdicciones, particularmente con la indígena; amén de la concurrencia de varios elementos propios de esta dentro de las cuales destacamos el elemento territorial el cual *“se limita no sólo a la entidad territorial propiamente indígena, sino que se refiere a la presencia efectiva de la comunidad y a la capacidad de sus autoridades territoriales para ejercer control social de manera autónoma, esto es, con exclusión de otras autoridades”*¹³⁰¹³¹ (llamado original, énfasis propio).

De todo lo expuesto se concluye que la Constitución Política reconoce la existencia de una jurisdicción especial indígena, dotada de autonomía para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, conforme a sus propias normas, procedimientos, usos y costumbres, siempre que estos no resulten contrarios a la Constitución y a las leyes de la República. Sin embargo, ese reconocimiento constitucional **no ha estado acompañado de una ley que establezca, de manera clara y suficiente, las formas de coordinación entre dicha jurisdicción especial y las autoridades ordinarias del Estado.**

Esta omisión legislativa ha generado una **zona de indeterminación institucional, particularmente relevante en materia territorial**, pues no existe una regla clara que permita definir, en todos los casos, cuál autoridad debe prevalecer **cuando concurren competencias ordinarias e indígenas sobre un mismo espacio físico, social, ambiental o cultural, menos aún con la innegable creación desmesurada de instrumentos sociales con origen común en el PND, como las ya estudiadas ZPPAs, APPAs y TECAM.**

¹²⁹ GÓMEZ VELÁSQUEZ, Alejandro. LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO. Rev. Boliv. de Derecho n.º 25, enero 2018. Pág. 607.

¹³⁰ En palabras de la Corte, en sentencia T-1238 de 2004, y ponencia de Rodrigo Escobar Gil, “[e]l territorio se configura a partir de la presencia efectiva de la comunidad en su zona que objetivamente puede tener como propia y en la que se desenvuelve la cultura de un modo exclusivo”.

¹³¹ GÓMEZ VELÁSQUEZ, Alejandro. LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO. Rev. Boliv. de Derecho n.º 25, enero 2018. Pág. 606.

Ahora bien, la dificultad se intensifica si se tiene en cuenta que el elemento territorial de la jurisdicción indígena no se limita necesariamente a una entidad territorial formalmente delimitada, sino que comprende también la presencia efectiva de la comunidad y la capacidad real de sus autoridades tradicionales para ejercer control social autónomo.

En ese contexto, la ausencia de un ordenamiento territorial claro, que permita identificar la prevalencia, concurrencia o coordinación entre las jerarquías territoriales comunes y las autoridades indígenas, no constituye un problema meramente orgánico o competencial. Por el contrario, **tiene consecuencias materiales sobre la protección de derechos e intereses colectivos, en la medida en que impide determinar con certeza qué autoridad debe planificar sobre el territorio, controlarlo, autorizar actividades en él, vigilarlo, prevenir situaciones adversas sobre el mismo;** y, con ello, a quién corresponde sancionar o intervenir frente a situaciones que comprometan los derechos relacionados con el territorio que, como se ha explicado extensamente en este documento, tiene como titular de rango constitucional al municipio.

Así, en lo que respecta a la **afectación puntual de los derechos colectivos** en el caso concreto, hemos de señalar que:

- A) La falta de claridad sobre la autoridad territorial competente afecta el derecho colectivo al **equilibrio ecológico, el manejo racional de los recursos naturales y la protección ambiental**, pues la indefinición competencial dificulta establecer quién debe adoptar decisiones sobre conservación, uso del suelo, aprovechamiento de recursos, prevención de daños ambientales, control de actividades extractivas o protección de ecosistemas ubicados en territorios donde confluyen autoridades ordinarias e indígenas.
- B) De igual forma, dicha indeterminación ciertamente compromete el **goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público**, en tanto la ausencia de reglas claras sobre administración, custodia y control territorial generan conflictos sobre caminos, áreas de tránsito, bienes naturales o espacios de uso colectivo, sin que exista certeza sobre la autoridad llamada a garantizar su protección y destinación común.
- C) También se afecta el derecho colectivo al **acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública**, porque la indefinición sobre la competencia territorial obstaculiza la planeación, instalación, operación y control de servicios esenciales como acueducto, alcantarillado, disposición de residuos, saneamiento básico, salud pública, vías de acceso o equipamientos comunitarios, especialmente

cuando las decisiones requieren coordinación entre autoridades estatales e indígenas.

- D) Igualmente, la falta de un ordenamiento territorial armónico incide en el derecho colectivo a que las **construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos se realicen de manera ordenada y con prevalencia de la calidad de vida**, pues sin una delimitación clara de competencias pueden coexistir, superponerse o contradecirse reglas sobre uso del suelo, licenciamiento, expansión urbana, asentamientos, control de riesgos, protección de zonas ambientales o definición de cargas urbanísticas, generando inseguridad jurídica y afectaciones concretas a las comunidades.
- E) Finalmente, esta situación compromete la **moralidad administrativa**, en la medida en que la ausencia de reglas claras sobre competencia, coordinación y prevalencia territorial **propicia actuaciones estatales contradictorias, omisiones injustificadas, evasión de responsabilidades, conflictos entre autoridades, duplicidad de funciones o decisiones adoptadas sin certeza sobre la autoridad legítimamente competente**. Por consiguiente, la administración pública, en un Estado social, democrático, pluralista y multicultural como el colombiano, debe actuar con claridad, coordinación, transparencia y respeto por las competencias constitucionalmente reconocidas.

Ahora, queremos ser claros en que con lo anterior no pretendemos –de ninguna manera– que se desconozca que el municipio es la **entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, lo cual sostenemos y defendemos en este libelo**; todo lo contrario: reivindicamos que ello es así y la facultad reglamentaria de las entidades demandadas debe respetarlo, sin perjuicio de la armonización a la cual debe haber lugar con la jurisdicción especial indígena.

En consecuencia, la indeterminación de un ordenamiento territorial claro, que permita identificar cómo se articulan y cuándo prevalecen las jerarquías territoriales ordinarias e indígenas, constituye un problema jurídico de relevancia colectiva. No se trata únicamente de definir cuál autoridad tiene competencia formal, sino de garantizar que la autonomía indígena, la unidad del Estado, la protección del ambiente, el espacio público, la infraestructura básica, el desarrollo territorial ordenado, el patrimonio cultural y la moralidad administrativa puedan coexistir de manera efectiva, coordinada y constitucionalmente armónica.

Y es que lo anterior no es menor porque –sólo a modo de ejemplo– en reciente sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

del **12 de febrero de 2026**, en el marco del proceso 11001-03-24-000-2019-00262-00, con ponencia de Germán Eduardo Osorio Cifuentes **declaró la nulidad del Decreto 1500 del 06 de agosto de 2018** *“por el cual se redefine el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la ‘Línea Negra’¹³², como ámbito tradicional, de especial protección, valor espiritual, cultural y ambiental, conforme los principios y fundamentos de la Ley de Origen, y la Ley 21 de 1991, y se dictan otras disposiciones”* (el llamado es propio), en la cual estudió el aludido decreto, mediante el cual el Gobierno Nacional redefinió el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la **Línea Negra**.

En dicha providencia, el Consejo de Estado concluyó que el decreto debía anularse porque fue expedido con **falsa motivación**, al no contar en ese momento con la cartografía oficial de la Línea Negra; y con **expedición irregular**, tanto por no haber agotado la consulta previa con comunidades indígenas y afrocolombianas ubicadas dentro del polígono redefinido, como por no haber publicado documentos esenciales –la cartografía oficial y el Documento Madre– que hacían parte sustancial del acto administrativo, con las siguientes palabras:

“II.5. Conclusiones

274. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala declarará la nulidad del Decreto 1500 de 2018, al encontrar probado los cargos de: i) **falsa motivación porque al momento de la expedición no se contaba con la cartografía oficial de la Línea Negra**; y ii) **expedición irregular por no agotar el trámite de la consulta previa respecto de las comunidades indígenas y afrocolombianas ubicadas al interior del polígono de la Línea Negra, y no acatar la técnica normativa prevista para la expedición de los actos administrativos**”. (Énfasis propio).

¹³² Para claridad, y con el ánimo de no extender esta demanda pero dar contexto al despacho, la Línea Negra es el territorio ancestral y la red espiritual de 348 sitios sagrados que delimita y protege la Sierra Nevada de Santa Marta (en los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena). Al respecto, el entonces Ministro de Gobierno, mediante la Resolución n.º 002 del 04 de enero de 1973 demarcó la Línea Negra o Zona Teológica de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, considerando que la cultura de los grupos Arhuaco, Kogi y Malayo asentados en dicha sierra, incluye en el centro de ese territorio un área circular delimitada por accidentes geográficos que se denominan “Línea Negra”, que incluye símbolos místicos por esas cultura, los cuales constituyen elementos fundamentales en su concepto del equilibrio universal que deben ser accesibles. Así, en dicha resolución se demarcaron sus límites cardinales; sin perjuicio de disponer, igualmente, que el contenido de la resolución no afecta los derechos de posesión y dominio de terceros, adquiridos por justos títulos.

Lo anterior, sumado a que, en la actualidad, está en vigencia el **Decreto n.º 0514 del 19 de mayo de 2020** mediante el cual el gobierno nacional buscó *«precisar el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la "Línea Negra Sheslliza", como ámbito tradicional, de especial protección integral, valor espiritual, cultural y ambiental, así como establecer medidas y garantías para su efectiva protección, conforme a los principios y fundamentos de la Ley de Origen de estos pueblos, en desarrollo de la Ley 21 de 1991 y atendiendo lo dispuesto en el Auto 189 de 2013 de la Corte Constitucional»*, según se lee de su artículo 1º (prueba n.º 39).

El decreto ampara de forma exclusiva el ámbito territorial tradicional de cuatro pueblos nativos de la Sierra Nevada de Santa Marta: Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo, definiendo conceptualmente la "Línea Negra" como un tejido inmaterial de conectividades espirituales, ecológicas y culturales. Delimitación que comprende una superficie terrestre de **4'551.467 hectáreas**, complementada por un área marina adyacente de 544.755 hectáreas, con un sistema de **348 sitios sagrados** interconectados a lo largo de hitos geográficos, costeros y fluviales que abarcan desde la desembocadura del río Ranchería en Riohacha hasta las cuencas bajas de los ríos Ciénaga, Ariguaní y Cesar.

A su turno, el **26 de noviembre de 2025** la Corte Constitucional expidió la sentencia C-478 del 2025 a través de la cual la Corte Constitucional decidió las demandas acumuladas contra el Decreto 1275 de 2024 *“[p]or el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades”* y en ella se abordó lo siguiente (prueba n.º 40):

- El análisis de la Corte se concentró en los artículos 2, 5 y 6 del decreto, relacionados con: (i) la definición de interés general para efectos de la norma; (ii) el alcance de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación con las CAR y demás autoridades ambientales; (iii) la potestad sancionatoria frente a miembros de las comunidades y terceros; y (iv) la posibilidad de controvertir judicialmente las decisiones ambientales adoptadas por autoridades indígenas.
- Respecto del **artículo 2**, la Corte analizó si la definición de interés general prevista en el decreto favorecía indebidamente los intereses de las comunidades indígenas. Concluyó que la norma era exequible, porque no establece una prevalencia absoluta o arbitraria, sino una regla de armonización entre diversidad étnica, autonomía indígena y protección ambiental.
- En relación con el **artículo 5**, la Corte examinó si la norma desconocía la autonomía de las CAR al limitar la coordinación ambiental a los casos en que se superara el

ámbito de aplicación del decreto. La Corte declaró inexecutable esa restricción, para asegurar que la coordinación entre autoridades indígenas, CAR y demás autoridades ambientales también opere dentro de los territorios indígenas.

- Frente al **artículo 6**, la Corte estudió si las autoridades indígenas podían imponer sanciones ambientales a personas que no pertenecen a sus comunidades. La Corte condicionó la norma y precisó que las autoridades indígenas solo pueden sancionar a miembros de sus comunidades; respecto de terceros, la sanción corresponde a la autoridad ambiental competente, conforme al régimen sancionatorio ambiental, previa coordinación con las autoridades indígenas respectivas.
- Finalmente, respecto de los **artículos 5 y 6**, la Corte analizó si las decisiones ambientales de las autoridades indígenas podían afectar el derecho de acceso a la justicia de terceros. La Corte declaró su exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que las personas ajenas a las comunidades indígenas que resulten afectadas podrán acudir a los mecanismos judiciales ordinarios.
- De esta manera, la sentencia mantiene vigente el núcleo del Decreto 1275 de 2024, pero introduce límites relevantes: las autoridades indígenas son reconocidas como autoridades ambientales, pero su actuación debe coordinarse con las demás autoridades del SINA, respetar el debido proceso de terceros y permitir el control judicial de sus decisiones.

Para mejor ilustración, en la siguiente tabla esquematizamos los actos administrativos que afectan la forma como se desempeña y rige la jurisdicción especial indígena:

Tabla n.º 9. Lista de actos administrativos demandados que afectan el ejercicio de la jurisdicción indígena.

#	ACTO ADMINISTRATIVO INVOLUCRADO	AUTORIDAD EMISORA	OBSERVACIÓN	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
1	Directiva n.º 001 de 2025	Viceministro (E) de Desarrollo Rural	Los destinatarios de esta directiva son: el director, los funcionarios y los colaboradores de la Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 41

Fuente: elaboración propia.

Además, no sobra traer a colación una relación de las demandas de inconstitucionalidad de los decretos con fuerza de ley expedidos frente a la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA- (Decreto 1094 de 2024) y el funcionamiento de los Territorios Indígenas en materia ambiental (Decreto 1275 de 2024), así:

Tabla n.º 10. Relación de demandas de inconstitucionalidad de decretos con fuerza de ley proferidos frente a la ATEA.

NORMA DEMANDADA	RADICADO	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Decreto 1094 de 2024	D-0016220 (Corte Constitucional)	Prueba n.º 42.
Decreto 1094 de 2024	D-0016257 (Corte Constitucional)	Prueba n.º 43.
Decreto 1094 de 2024	D-0016260 (Corte Constitucional)	Prueba n.º 44.
Decreto 1094 de 2024 (Arts. 1,2,3,4,5,6,7 y 8)	D-0016291 (Corte Constitucional)	Prueba n.º 45.
Decreto 1094 de 2024	D-0016306 (Corte Constitucional)	Prueba n.º 46.
Decreto 1094 de 2024 y otros (actos expedidos por el Consejo Regional Indígena del Cauca)	D-0016325 (Corte Constitucional)	Prueba n.º 47.
Decreto 1275 de 2024	D-0016281 (Corte Constitucional)	Prueba n.º 48.
Decreto 1275 de 2024	D-0016317 (Corte Constitucional)	Prueba n.º 49.
Decreto 1275 de 2024	D-0016345 (Corte Constitucional)	Prueba n.º 50.
Decreto 1275 de 2024	11-001-0324-000-2024-00297-00 (Consejo de Estado)	La referida demanda será solicitada como prueba documental, en atención a que el proceso ya no se encuentra vigente en la plataforma SAMAI, circunstancia que impide el acceso al escrito de demanda por ese medio.

Fuente: elaboración propia.

Ahora, sobre este punto consideramos importante llamar la atención sobre la reciente declaratoria de inexequibilidad hecha por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-254-25 de 12 de junio de 2025, con ponencia de la magistrada Carolina Ramírez Pérez, en la cual declaró *“INEXEQUIBLES las expresiones «prevalecerán y» y «de constitucionalidad» contenidas en el literal h) artículo 2 del Decreto Ley 1094 de 2024”*, conocido como “Decreto ATEA” mediante las cuales se pretendía darles jerarquía constitucional a normas

expedidas por autoridades indígenas. Con tal decisión, se buscó la defensa de la supremacía de la Constitución, conteniendo la creación de un sistema jurídico paralelo que pondría en riesgo la unidad del Estado y la seguridad jurídica (prueba n.º 51).

Por lo tanto, y amén de todo lo dicho, es claro que existe –en definitiva– una falta de armonización jurídica a nivel normativo que permita a todos los habitantes del país, en general; y a los operadores jurídicos, en particular, **conocer certeramente cómo operar en el territorio, y, con mayor ahínco, cómo hacerlo allí donde convergen varias autoridades sobre una misma zona.**

- *Análisis de los servicios públicos, sector minero-energéticos y sector de infraestructura vital*

Por razones de metodología, hemos decidido estudiar conjuntamente los servicios públicos, el sector minero-energético y el de infraestructura vial, para concluir que todos se ven afectados por el “*desordenamiento territorial*” que existe actualmente.

Es así como, en Colombia, los servicios públicos, las actividades minero-energéticas, y las de infraestructura son, en una de sus muchas facetas y concepciones, **formas de ocupación, organización y control del territorio.** Lo anterior, no sólo porque prestan servicios o desarrollan actividades económicas, sino porque que tienen alta incidencia en cómo se conecta, se habita, se explota, se protege y se gobierna un territorio.

De esta manera, estos tres campos son estratégicos porque **materializan la presencia del Estado y del mercado en el territorio**, pues allí donde hay redes de energía, agua, gas, vías, puertos, minas, oleoductos, telecomunicaciones o infraestructura crítica, también hay decisiones sobre uso del suelo, prioridades de inversión, seguridad, acceso a derechos, conflictos socioambientales, solicitudes y otorgamientos de toda clase de permisos, y distribución de beneficios y cargas. Particularmente:

1. En lo que respecta a los **servicios públicos**, es claro que estos conectan viviendas, barrios, veredas y municipios con condiciones mínimas de vida. Por ello, desde la Constitución se ordena asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, lo que muestra que el problema no es solo técnico, sino territorial: cobertura, acceso, continuidad y equidad espacial.
2. En lo que atañe a tales **servicios**, así como también a la **infraestructura**, y a la **minería** debemos señalar que –en cuanto les incumbe– requieren corredores, redes, servidumbres, zonas de protección, áreas de expansión, fuentes hídricas,

nodos logísticos y suelos con usos específicos; razón por la cual se cruzan con el ordenamiento territorial. Así, la Ley 388 de 1997 (a la que ya hicimos amplia referencia) concibe el ordenamiento del territorio como una función pública asociada al uso, ocupación y manejo del suelo, y prevé infraestructura y equipamientos básicos para los pobladores rurales.

3. De otra parte, los proyectos minero-energéticos o de infraestructura suelen **justificarse** por razones nacionales –energía, regalías, conectividad, abastecimiento–, pero sus **impactos se localizan en las entidades territoriales, especialmente en los municipios.**
4. Asimismo, en muchos territorios, la llegada de una vía, una red eléctrica, un acueducto, una estación de telecomunicaciones o un proyecto energético transforma la relación entre la comunidad, el Estado y las empresas.

Así las cosas, estos sectores son estratégicos porque convierten el territorio en soporte de derechos, fuente de recursos, red de circulación y espacio de disputa por el poder público, económico y social. Sin embargo, **empiezan a surgir los inconvenientes cuando diferentes autoridades se arrojan facultades frente al territorio que realmente sólo le pertenecen al legislador, en lo general; y a los municipios, en lo particular.**

A título de ejemplo de lo anterior se tiene la expedición, por parte del gobierno nacional (particularmente del presidente y sus ministros de Minas y Energía, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible) del **Decreto 044 de 2024** “*por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones*”.

De esta manera, so pretexto de acatar una sentencia judicial en el marco de una acción popular¹³³, el Gobierno Nacional expidió un decreto reglamentario, dirigido exclusivamente al sector minero, el cual desconoce: (i) los trámites de su expedición, (ii) las normas superiores en que debió fundarse, (iii) el principio y derecho constitucional de participación ciudadana, (iv) la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, (v) el derecho a la consulta previa, (vi) los principios de coordinación, colaboración, concurrencia y subsidiariedad, así como también (vii) las órdenes mismas de la sentencia que dice cumplir, afectando gravemente derechos legítimamente adquiridos, la sostenibilidad de los territorios y el patrimonio del Estado.

¹³³ Sentencia de la Acción Popular (Radicación: 25000234100020130245901 (AP)). cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Así, en contra de cualquier técnica válida respetuosa del ordenamiento territorial, **de manera exclusiva y excluyente**, el Gobierno Nacional reglamentó competencias propias del sector minero para limitar y afectar a este sector de la economía productiva nacional con clara desviación de poder y acudiendo a la falsa motivación para legitimar las declaratorias de reservas temporales al sector.

En efecto, en el marco de la acción popular¹³⁴ el H. Consejo de Estado en la sentencia de 04 de agosto de 2022, identificó que en virtud de: (i) el déficit de información; (ii) la evidente desarticulación institucional y (iii) las debilidades encontradas en materia de control de títulos mineros, **el Estado no tenía certidumbre frente al conocimiento de las áreas de protección ambiental, lo cual permitía la vulneración de varios derechos colectivos, entre ellos, el medio ambiente sano, seguridad y salubridad públicas y el equilibrio ecológico y ambiental.**

Con base en ello, el Consejo de Estado en dicha sentencia, decidió imponer las siguientes **órdenes consecuenciales**:

1. Para sufragar el déficit de información, **ordenó la elaboración de dos documentos (estudios) definitivos, legítimos y motivados social, técnica y ambientalmente** sobre el SINAP¹³⁵ y las zonas de conservación *in situ* que le permitan a la administración sustentar adecuadamente los actos administrativos de declaratoria de zona de exclusión minera.
2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debía **elaborar la cartografía definitiva** que indique en qué zonas o territorios del país se puede desarrollar la minería y en cuáles no.
3. Con base en dicha **cartografía definitiva**, la administración debía **actualizar la información** relacionada con las “zonas excluibles de la minería” y las “zonas de minería restringida” que reporta AnnA Minería¹³⁶, y modificaría los procedimientos e instructivos que tienen que ver con el uso de esas figuras.
4. A su turno y **con base en todo ello**, “La Agencia Nacional de Minería, de manera definitiva, **actualizar[ía] la información** relacionada con las “zonas excluibles de la minería” y las “zonas de minería restringida”.

¹³⁴ Sentencia de la Acción Popular (Radicación: 25000234100020130245901 (AP)). cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022).

¹³⁵ Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

¹³⁶ AnnA Minería es la ventanilla única integral del Estado donde los usuarios pueden gestionar trámites, solicitar títulos y realizar consultas geográficas.

Todo ello se debía cumplir en un plazo improrrogable, preclusivo y perentorio de dos años y medio contado a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia, valga recordar, **octubre de 2022.**

Sin embargo, el Gobierno Nacional decidió desconocer esas órdenes judiciales a través del inconducente uso de la figura de la declaratoria de zonas de reserva TEMPORAL a través del Decreto 044 de 2024, para que *“a partir de la declaración de reservas de recursos naturales de carácter temporal”*¹³⁷ *“con una duración de hasta 5 años, prorrogables por una única vez de conformidad con las características y necesidades de cada área”*¹³⁸ el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *“adelantar[a] los estudios técnicos necesarios y procesos correspondientes sobre las áreas susceptibles de ser declaradas como áreas protegidas u otras estrategias de conservación ambiental, bajo un enfoque participativo”*¹³⁹.

En ese desproporcional **marco de tiempo de hasta 10 años o más dependiendo de las circunstancias y valiéndose de una figura técnicamente inconducente** para alcanzar los propósitos de la ley y de la sentencia (como lo es la declaratoria de reserva temporal) sin participación ciudadana ninguna; sin respeto al derecho fundamental de la Consulta Previa, desconociendo la autonomía de las corporaciones autónomas regionales en omisión de los principios constitucionales de concurrencia, coordinación y subsidiariedad; sin contar con los estudios técnicos, ambientales y sociales definitivos; y sin la cartografía minera y ambiental que ordena la ley y la sentencia de acción popular del 04 de agosto de 2022, el Gobierno podrá declarar zonas de reserva “temporal” que impidan la minería en el país, dejando al sector minero en una incertidumbre sin precedentes, sujeto a una parálisis y a un estado de **moratoria minera** inminente, que fue paradójicamente lo que el H. Consejo de Estado buscó evitar con las órdenes dadas en la sentencia de acción popular señalada anteriormente.

De hecho, el fundamento de dicha declaratoria será *“la información que aporten las autoridades ambientales y demás información oficial disponible”* tales como (a) *“los **instrumentos** de ordenamiento territorial del territorio u otras herramientas definidas por las autoridades ambientales”* o, (b) *“los estudios o **información** técnica de las entidades del SINAP y demás entidades públicas”* o, (c) *“el **inventario** realizado por las autoridades ambientales”*.

Por consiguiente, la declaratoria en comentario ha conllevado los siguientes **efectos**:

¹³⁷ Artículo 4° del Decreto 044 del 2024.

¹³⁸ Artículo 6° del Decreto 044 del 2024.

¹³⁹ Artículo 4° del Decreto 044 del 2024.

1. La extralimitación del Gobierno Nacional frente a facultades reservadas exclusivamente para el Congreso de la República.
2. La violación de las competencias de las corporaciones autónomas regionales en materia de declaratoria y delimitación de reservas temporales.
3. La vulneración de la regla general de participación de la minería al declarar reservas de recursos naturales “temporales” **sin participación ciudadana ni consulta previa**.
4. **La regla general será la prohibición de la minería** salvo en las zonas que así lo permitan, cuando la Constitución Política y la ley establecen todo lo contrario.
5. La afectación de los derechos legítimamente adquiridos pues “[l]as áreas delimitadas *podrán culminar con la restricción o exclusión definitiva de la minería*” sin consideración ninguna de los legítimos derechos adquiridos.
6. Todo lo anterior, **en clara contravía de los postulados legales y órdenes judiciales** que dice acatar.

Además, debemos agregar dos temas de trascendental importancia: (a) que el ejecutivo promulgó el decreto **sin la competencia legal ni constitucional** comoquiera que los temas por él reglamentados son objeto de **reserva legal**, y (b) la motivación expuesta en el decreto acusado adolece de falsa motivación por cuanto viola el principio de **congruencia interna** que debe contener todo acto administrativo de esta naturaleza.

Ahora bien, como lo señalamos precedentemente, el Decreto 044 de 2024 es sólo un ejemplo, de modo que, a continuación, listamos los demás actos administrativos que tienen que ver con servicios públicos, sector minero-energético y sector de infraestructura vital:

Tabla n.º 11. Lista de actos administrativos o proyectos de los mismos, relacionados con servicios públicos, sector minero-energético y sector de infraestructura demandados.

SERVICIO PÚBLICO/SECTOR	ACTO ADMINISTRATIVO RELACIONADO	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Minero energético	Decreto 044 de 2024.	Presidencia de la República, Ministerio de Minas y	Prueba n.º 52.

SERVICIO PÚBLICO/SECTOR	ACTO ADMINISTRATIVO RELACIONADO	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
		Energía, y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	
Minero energético (hidrocarburos)	Proyecto del año 2026 (sin número aún) de decreto “por el cual se modifica la Sección 2 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la contratación de mano de obra local en municipios donde se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos”.	Ministerio del Trabajo y Ministerio de Minas y Energía	Prueba n.º 53.

Fuente: elaboración propia.

- Otros

Como quedó visto, son varias las figuras creadas por las entidades que mediante la presente se demandan, y que concurren al “desordenamiento territorial” que se ha explicado.

Así, por razones de metodología, y como se vio, separamos la exposición en: (i) los instrumentos sociales con origen común en la Ley 2294 de 2023; (ii) otras determinantes de ordenamiento territorial; (iii) la jurisdicción especial indígena; y (iv) los servicios públicos, minero-energético y de infraestructura vital; por ser las figuras más emblemáticas de dicho desordenamiento. No obstante, muchas otras figuras contribuyen a tal desconcierto, de las cuales rescatamos algunas en la siguiente tabla:

Tabla n.º 12. Lista de otros actos administrativos o proyectos de los mismos que contribuyen al “desordenamiento territorial”.



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

FIGURA	MUNICIPIO	ACTO ADMINISTRATIVO RELACIONADO	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Zona de Reserva Campesina	Tierra Alta	Acuerdo n.º 426 del 18 de diciembre de 2024.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 54.
Zona de Reserva Campesina	Apartadó	Acuerdo n.º 397 del 30 de octubre de 2024.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 55.
Zona de Reserva Campesina	Tarazá	Acuerdo n.º 398 del 30 de octubre de 2024.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 56.
Zona de Reserva Campesina	Sumapaz	Acuerdo No. 252 del 30 de diciembre de 2022	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 57.
Zona de Reserva Campesina	San Juan de Arama y San del Vicente Caguán	Acuerdo No. 389 del 26 de septiembre de 2024.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 58.
Zona de Reserva Campesina	Tuluá	Acuerdo No. 369 del 29 de abril de 2024.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 59.
Zona de Reserva Campesina	Pradera	Acuerdo No. 396 del 30 de octubre de 2024.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 60.
Zona de Reserva Campesina	Santa Isabel - Anzoátegui	Acuerdo No. 399 del 30 de octubre de 2024.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 61.
Zona de Reserva Campesina	Santa Rosa	Acuerdo No. 243 del 12 de diciembre de 2022	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 62.
Zona de Reserva Campesina	La Macarena y Uribe	Acuerdo No. 261 del 27 de febrero de 2023.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 63.
Zona de Reserva Campesina	La Playa de Belén, Ábrego,	Acuerdo n.º 466 de 2025.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 64.

FIGURA	MUNICIPIO	ACTO ADMINISTRATIVO RELACIONADO	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
	Bucarasica y Hacarí			
Zona de Reserva Campesina	Venecia	Acuerdo No. 339 del 22 de diciembre de 2023.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 65.
Zona de Reserva Campesina	Puerto Rico	Acuerdo No. 253 del 30 de diciembre de 2022.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 66.
Zona de Reserva Campesina	Samacá y Ventaquemada	Acuerdo No. 439 del 19 de diciembre de 2024.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 67.
Zona de Reserva Campesina	Toguí	Acuerdo No. 306 del 30 de noviembre de 2023	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 68.
Zona de Reserva Campesina	Chaparral	Acuerdo n.º 520 del 24 de septiembre de 2025.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 69.
Zona de Reserva Campesina	Popayán	Acuerdo n.º 519 del 24 de septiembre de 2025.	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 70.
<i>“Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general”</i>	N.A.	Resolución n.º 261 del 2018	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 71.
Modificación de los artículos 3, 6 y 8 de la Resolución 261 de 2018, mediante la cual se definió la Frontera Agrícola Nacional y se adoptó la metodología para la identificación general.	N.A.	Resolución n.º 000327 de 2025	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Prueba n.º 72.
Sustitución del Título 6 de la Parte 12 del Libro	N.A.	Por el momento, es un proyecto de decreto del	Ministerio de Agricultura y	Prueba n.º 73.



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

FIGURA	MUNICIPIO	ACTO ADMINISTRATIVO RELACIONADO	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural, en lo relacionado con los incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios de los que trata el artículo 7 de la Ley 101 de 1993, y se dictan otras disposiciones.		año 2025 (sin número) que busca fijar el ámbito territorial de priorización de algunos incentivos económicos, en especie o programas y alianzas incluyendo: áreas con figuras de territorialidad campesina (Zonas de Reserva Campesina, Territorios Campesinos Agroalimentarios, Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios); núcleos de reforma agraria; zonas de recuperación nutricional; Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA); Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y predios adjudicados a firmantes de paz; municipios ZOMAC y municipios PDET; y “las demás que determine el Ministerio”.	Desarrollo Rural	
Zona de Reserva Campesina	Por el momento, es proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) “por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina Puerta de Oro Valdivia, ubicada en el municipio de Valdivia, en el departamento de Antioquia”.		Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 74.
Zona de Reserva Campesina	Por el momento, es proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) “por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina Rovira “Tierra Fértil y Resistente”, en el municipio de Rovira, en el departamento del Tolima”.		Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 75.

FIGURA	MUNICIPIO	ACTO ADMINISTRATIVO RELACIONADO	AUTORIDAD EMISORA	N.º PRUEBA DE ESTA DEMANDA
Zona de Reserva Campesina		Por el momento, es proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) <i>“por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina La Guardiania del Chiribiquete, ubicada en el municipio de Calamar, departamento del Guaviare”</i> .	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 76.
Zona de Reserva Campesina		Por el momento, es un proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) <i>“por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina Cuenca Río las Piedras, en el municipio de Popayán, en el departamento del Cauca”</i> .	Agencia Nacional de Tierras	Prueba n.º 77.

Fuente: elaboración propia.

5.3.2.3. Aplicación del *test* de vaciamiento de competencias en el caso concreto

Tal y como lo anticipamos numerosas líneas atrás, allí cuando se ha reservado un asunto al legislador, no es dable que la administración pretenda regular los aspectos centrales de la materia en cuestión, ni tampoco es admisible el vaciamiento de las facultades que le competen a este, mediante la expedición de normas que carezcan de rango y fuerza legal. Por lo tanto, tampoco es admisible que cuando la Constitución ha dejado para el legislativo la regulación de un tema, y para los municipios la reglamentación del mismo, no pueden vaciarse esas competencias. Asunto éste frente al cual la Corte Constitucional se ocupó de crear un **test de vaciamiento** compuesto por las siguientes reglas:

“5.1. El vaciamiento de competencias en el contexto de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales

En la medida en que la Carta Política reconoce tanto el Estado unitario como la autonomía de las entidades territoriales, esta Corporación ha identificado una serie de pautas para establecer los casos en que se desconoce el núcleo fundamental de alguno de estos principios y, en particular, para identificar los casos de vaciamiento de las competencias de las entidades territoriales.

Así, se ha desarrollado lo que puede denominarse como un “test de vaciamiento”, que comprende las siguientes reglas:

- En primer lugar, se produce un vaciamiento de competencias cuando el órgano del ente territorial pierde el control y el direccionamiento de la actividad administrativa que

originalmente detenta por atribución constitucional o legal. Así, existe una relación directamente proporcional entre la pérdida de control y dirección de los procesos decisorios relacionados con las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales y el vaciamiento de sus atribuciones.

- En segundo lugar, el análisis de vaciamiento debe estar encaminado a determinar si la limitación en las facultades y atribuciones del órgano territorial, repercute en el objeto institucional de la entidad. A mayor restricción, mayor vaciamiento.

- Finalmente, la evaluación no solo debe estar encaminada a definir el nivel de restricción en las competencias de las autoridades públicas, sino también su justificación y razonabilidad. En este sentido, el desplazamiento o traslado de funciones puede tener mayor amplitud en cuanto responda a necesidades o a finalidades constitucionalmente legítimas." (Negrillas originales, subrayas propias).

Por lo tanto, por aplicar perfectamente al caso particular, a continuación emplearemos el señalado test de vaciamiento, como sigue:

Tabla n.º 13. Aplicación del test constitucional de vaciamiento de competencias al caso concreto.

REGLA DEL TEST DE VACIAMIENTO	COMPETENCIA CONSTITUCIONAL O LEGAL COMPROMETIDA	APLICACIÓN AL CASO CONCRETO	RAZÓN POR LA CUAL SE CONFIGURA EL VACIAMIENTO	CONCLUSIÓN
Primera regla: pérdida de control y direccionamiento de la actividad administrativa originalmente atribuida al ente territorial. Se configura vaciamiento cuando el órgano territorial pierde el control y la dirección de los procesos decisorios propios de sus competencias constitucionales o legales.	Los municipios, como entidades fundamentales del ordenamiento territorial, tienen a su cargo ordenar el desarrollo de su territorio. A su vez, los concejos municipales tienen la competencia constitucional de reglamentar los usos del suelo.	En el caso concreto, las autoridades nacionales demandadas han expedido actos administrativos generales, abstractos y obligatorios que inciden directamente en el uso, destinación, vocación y planificación del territorio. Figuras como las ZPPAs, APPAs, TECAM y las reservas temporales del Decreto 044 de 2024 introducen determinaciones materiales sobre el suelo, la producción, la conservación, la actividad minera, la planificación rural y el ordenamiento territorial, sin pasar por los mecanismos propios de planeación municipal ni por la decisión autónoma de los concejos municipales, y	Con la proliferación de actos administrativos por parte del ejecutivo, el municipio deja de ser el centro decisorio del ordenamiento de su territorio y pasa a ejecutar, soportar o adaptar decisiones adoptadas unilateralmente por el nivel central. En consecuencia, los POT, PBOT o EOT, así como las competencias de los concejos municipales quedan subordinados a figuras nacionales que condicionan la destinación del suelo y desplazan el direccionamiento local de la actividad administrativa, lo cual no debería ser así porque la entidad fundamental en	Tras la aplicación de la primera regla, se concluye que sí se está configurando el vaciamiento, por cuanto las entidades territoriales pierden el control efectivo sobre decisiones que constitucionalmente les corresponden, especialmente en materia de usos del suelo, desarrollo territorial y gestión ambiental regional.

REGLA DEL TEST DE VACIAMIENTO	COMPETENCIA CONSTITUCIONAL O LEGAL COMPROMETIDA	APLICACIÓN AL CASO CONCRETO	RAZÓN POR LA CUAL SE CONFIGURA EL VACIAMIENTO	CONCLUSIÓN
		mucho menos por los derechos de las comunidades indígenas.	materia de territorio es el municipio. Por lo tanto, la pérdida de control no es accidental ni marginal: recae sobre el núcleo mismo de la competencia territorial.	
Segunda regla: repercusión de la limitación en el objeto institucional de la entidad territorial. Debe verificarse si la restricción impuesta afecta el objeto institucional de la entidad. A mayor restricción, mayor vaciamiento.	El objeto institucional del municipio comprende ordenar el desarrollo de su territorio, promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, reglamentar los usos del suelo y articular el modelo de ocupación territorial mediante sus instrumentos de planeación.	Las medidas demandadas no imponen una limitación meramente operativa o procedimental, sino que afectan directamente la razón de ser de las competencias territoriales. Las ZPPAs y APPAs reorganizan materialmente el uso del suelo y condicionan la aplicación de los POT; los TECAM incorporan instrumentos de planificación y ordenación territorial como los Planes de Vida Digna; y el Decreto 044 de 2024 introduce reservas temporales con	La restricción es intensa porque limita la capacidad de los municipios para decidir qué usos son compatibles con su modelo territorial, cuáles actividades pueden desarrollarse, cómo se articula el suelo rural, ambiental, productivo o minero, y cómo se armonizan los intereses de comunidades, propietarios, autoridades locales y autoridades ambientales.	Tras la aplicación de la segunda regla, se concluye que sí se está configurando el vaciamiento , comoquiera que La restricción repercute directamente en el objeto institucional de municipios y concejos municipales, pues afecta la esencia de sus funciones de ordenamiento, planeación, reglamentación del suelo y gestión ambiental regional.

REGLA DEL TEST DE VACIAMIENTO	COMPETENCIA CONSTITUCIONAL O LEGAL COMPROMETIDA	APLICACIÓN AL CASO CONCRETO	RAZÓN POR LA CUAL SE CONFIGURA EL VACIAMIENTO	CONCLUSIÓN
		efectos sobre el ordenamiento minero-ambiental. Todo lo cual tampoco armoniza con la jurisdicción especial indígena. Así, todo ello repercute en la definición misma del modelo territorial local y regional.		
Tercera regla: justificación y razonabilidad del desplazamiento o traslado de funciones. El desplazamiento puede tener mayor amplitud si responde a necesidades constitucionalmente legítimas, pero debe ser razonable, proporcionado y respetuoso del reparto competencial.	La Nación puede intervenir en asuntos territoriales cuando actúa dentro de la Constitución, la ley orgánica, la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad. Sin embargo, esa intervención no puede convertirse en sustitución de las competencias locales ni en regulación directa del ordenamiento territorial por vía de actos administrativos.	Aunque las figuras demandadas invocan finalidades relevantes (protección ambiental, producción de alimentos, soberanía alimentaria, ordenamiento minero-ambiental, etc.), esas finalidades se han instrumentado mediante actos administrativos centralizados, desarticulados y carentes de una verdadera armonización legal orgánica. Además, no se evidencia una	La finalidad invocada no basta para legitimar el desplazamiento competencial. El medio escogido es irrazonable y desproporcionado porque, en lugar de coordinar con las entidades territoriales, las sustituye ; en lugar de complementar sus competencias, las condiciona ; y en lugar de armonizar el ordenamiento territorial mediante ley orgánica, introduce un mosaico de decisiones administrativas que se	Tras la aplicación de la tercera regla, se concluye que, ciertamente, sí hay vaciamiento , puesto que las medidas no aparecen como una intervención razonable, coordinada y subsidiaria de la Nación, sino como una sustitución administrativa del reparto constitucional de competencias .

REGLA DEL TEST DE VACIAMIENTO	COMPETENCIA CONSTITUCIONAL O LEGAL COMPROMETIDA	APLICACIÓN AL CASO CONCRETO	RAZÓN POR LA CUAL SE CONFIGURA EL VACIAMIENTO	CONCLUSIÓN
		justificación suficiente que demuestre la necesidad de sustituir las competencias municipales o regionales, ni un diagnóstico que acredite la insuficiencia de las autoridades locales para ejercer sus funciones.	superponen, se traslapan y generan inseguridad jurídica. Por ello, el desplazamiento funcional no supera el examen de justificación y razonabilidad.	

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, aplicadas las tres reglas diseñadas por la Corte Constitucional, debe concluirse que en el presente caso **sí se configura un vaciamiento de competencias de las entidades territoriales**. Primero, porque los municipios pierden control y direccionamiento sobre decisiones relativas al uso, vocación, planificación y gestión ambiental del territorio. Segundo, porque la restricción incide directamente en su objeto institucional, al comprometer la función esencial de ordenar el desarrollo territorial, reglamentar los usos del suelo y administrar ambientalmente sus jurisdicciones. Y tercero, porque el desplazamiento funcional no se encuentra suficientemente justificado ni resulta razonable, en tanto se produjo mediante actos administrativos nacionales que sustituyen, condicionan y desarticulan competencias constitucionales y legales que debían ejercerse conforme a la ley orgánica, la autonomía territorial y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En consecuencia, el “desordenamiento territorial” que han propiciado las demandadas no constituye una simple regulación complementaria del nivel central, sino una verdadera sustitución del núcleo competencial de las entidades territoriales. Por ello, el juez popular debe tener por acreditado el vaciamiento de competencias alegado en la presente demanda.

5.3.3. Aplicación de los principios de precaución y de prevención ambiental en el caso concreto

En el presente capítulo nos enfocaremos en abordar el principio de precaución, y el de prevención, luego de lo cual aterrizaremos la aplicación de ambos en el caso que nos ocupa.

5.3.3.1. Principio de precaución

Tanto el artículo 1, numeral 6¹⁴⁰ de la Ley 99 de 1993¹⁴¹ como la jurisprudencia que ha desarrollado el **principio de precaución**, son claros al establecer que su aplicación está supeditada a las siguientes condiciones: i) que exista **peligro de daño grave**, ii) que ese daño sea de **carácter irreversible**, iii) que exista un **principio de certeza científica así no sea absoluta**, iv) que la decisión que se adopte esté encaminada a **proteger el medio ambiente**, y v) que la decisión esté motivada. Todo lo cual implica “per se” una aplicación casuística y ponderada del principio de precaución y **de ninguna manera un entendimiento generalizado a modo de “presunción de riesgo”**.

Es importante precisar que la Corte Constitucional¹⁴² señala de manera clara esta necesidad de contar con evidencias científicas mínimas, con las siguientes palabras:

“El principio de precaución supone que existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales a la salud o al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo. Y es que, si no hay evidencias básicas de un riesgo potencial, no puede arbitrariamente invocarse el principio de precaución para inhibir el desarrollo de ciertas prácticas comerciales o investigativas.”
(Énfasis propio).

En sentencia C- 293 del 23 de abril del 2002 la Corte, con ponencia del magistrado Alfredo Beltrán Sierra, asimismo, dijo:

“El acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica **absoluta**, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la

¹⁴⁰ “ARTÍCULO 1o. **Principios Generales Ambientales.** La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente

(...).” (Énfasis propio).

¹⁴¹ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

¹⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-988 del 12 de octubre de 2004. M.P. Humberto Sierra Porto.

decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso” (Énfasis propio).

De la sentencia transcrita queda claro que se requiere un mínimo de certeza científica, pues si no se demandara ese mínimo, sencillamente la norma no incluiría el calificativo de certeza científica “absoluta”.

De manera que la anterior noción debe acompañarse a los calificativos que el principio de precaución le imprime al principio de certeza científica en relación con la gravedad e irreversibilidad (ambos criterios deben concurrir) que ese daño debe producir en el medio ambiente por cuenta de una actividad determinada.

5.3.3.2. Principio de prevención

Así como el principio de precaución, el de prevención fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, al siguiente tenor:

“ARTÍCULO 1o. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

(...)” (Énfasis propio).

Al respecto de este importante principio ambiental, la Corte Constitucional ha pronunciado las siguientes palabras, diferenciándolo del de precaución así:

«77. Ahora bien, el principio de prevención en materia ambiental obedece al mismo propósito que persigue el principio de precaución, esto es, conferir al Estado deberes para actuar previamente ante afectaciones, daños o riesgos que comprometan el ambiente y los derechos que se relacionen con su goce. La diferencia entre estos dos principios radica en que el principio de prevención aplica en aquellos eventos en los que es posible conocer con certeza las consecuencias derivadas de los proyectos, obras o

intervenciones que afectarán el ambiente. En estos casos, el deber del Estado consiste en reducir esas repercusiones o evitarlas, mediante el uso de mecanismos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, *“cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.”*^{143»144} (El llamado es original, el énfasis es propio).

Como se ve, allí cuando no se habla de una certeza de las consecuencias que tendría el desarrollo de una actividad, es posible, por lo tanto, preverlo y, con ello, evitar el daño al medio ambiente.

5.3.3.3. Aplicación de ambos principios al caso concreto

Expuesto el alcance de los principios de precaución y prevención ambiental, nos corresponde ahora demostrar por qué ambos resultan plenamente aplicables al caso concreto y por qué, a partir de ellos, el juez popular debe adoptar medidas eficaces, oportunas y proporcionales para impedir la consumación o agravación del daño colectivo alegado.

Antes que nada, debemos precisar que el presente asunto no se agota en una discusión puramente competencial ni en una controversia abstracta sobre la validez formal de determinados actos administrativos. Y, más importante aún, si bien la demanda ha puesto de presente que los actos acusados desconocen la reserva legal, vacían competencias de los municipios, alteran el modelo constitucional de autonomía territorial y producen una concentración indebida de funciones en el nivel central, todo ello tiene, además, una consecuencia ambiental directa: **la ruptura del sistema institucional que permite ordenar, planificar, proteger y aprovechar racionalmente el territorio.**

Con base en lo anterior, hemos de señalar que el ambiente no se protege únicamente mediante la expedición de normas que declaren finalidades ambientales, alimentarias, campesinas, mineras o de ordenamiento; sino, sobre todo, mediante decisiones armónicas, técnicamente fundadas, territorialmente pertinentes, participativas, coordinadas y respetuosas del reparto constitucional de competencias. Por ello, cuando múltiples autoridades del nivel nacional expiden instrumentos generales, obligatorios y superpuestos que inciden sobre el suelo, el subsuelo, la producción de alimentos, la actividad minera, la planificación rural, la protección ambiental, la jurisdicción indígena

¹⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-204 de 2014.

¹⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-300 del 08 de septiembre de 2021. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

y los instrumentos municipales de ordenamiento –sin una arquitectura normativa clara que defina jerarquías, criterios de compatibilidad, reglas de coordinación y mecanismos de solución de conflictos– **no se está simplemente produciendo una irregularidad administrativa, se está generando un riesgo ambiental cierto, grave y jurídicamente relevante.**

En ese sentido, el daño o la amenaza ambiental que aquí se denuncia no consiste exclusivamente en la tala de bosques, la contaminación de una fuente hídrica o la destrucción material inmediata de un ecosistema determinado. Consiste, también, en la creación de un estado normativo e institucional que hace **posible, previsible y altamente probable la adopción de decisiones incompatibles sobre un mismo territorio.**

En efecto, **cuando sobre un mismo espacio concurren múltiples autoridades con aparentes o usurpadas facultades** para definir usos, restricciones y vocaciones territoriales –una que impone una destinación productiva, otra que delimita una reserva temporal, otra que establece determinantes ambientales, otra que reconoce instrumentos de planificación campesina y otra que exige la observancia de la jurisdicción indígena– mientras el municipio conserva formalmente sus instrumentos de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT), pero ve reducida en la práctica su capacidad efectiva para ordenar el suelo, **se configura un escenario de incertidumbre institucional y normativa incompatible con una gestión ambiental coherente y con la protección efectiva del equilibrio ecológico.** Ahora bien, esa incertidumbre no es neutra, como pasaremos a explicar.

En primer término, nos corresponde señalar que en materia ambiental, la falta de claridad sobre quién decide, con base en qué instrumento, bajo qué jerarquía normativa, con qué soporte técnico, con qué participación local y con qué criterio de armonización, **se traduce en riesgo de deterioro ambiental.** En segundo término, el territorio, por definición, es limitado; sus recursos naturales son finitos; sus ecosistemas son interdependientes; sus usos son acumulativos; y sus impactos no se producen aisladamente. De ahí que una decisión aparentemente sectorial pueda alterar la disponibilidad de agua, la vocación agrícola, la conectividad ecológica, la estructura del suelo, la protección de áreas de especial importancia ambiental, la seguridad alimentaria, la infraestructura de servicios, la calidad de vida de los habitantes y la sostenibilidad de los desarrollos urbanos o rurales.

Desde esta perspectiva, **el principio de prevención resulta aplicable porque existen riesgos previsibles y objetivamente identificables derivados de la ejecución de los**

actos administrativos expedidos por las entidades demandadas. De este modo, es previsible:

- Que la superposición de ZPPAs, APPAs, TECAM, reservas temporales, determinantes ambientales, instrumentos municipales de ordenamiento y decisiones asociadas a comunidades étnicas o campesinas genere conflictos de uso del suelo;
- Que esos conflictos impidan una adecuada planeación territorial;
- Que la ausencia de coordinación entre autoridades nacionales, territoriales y ambientales produzca decisiones contradictorias sobre áreas rurales, productivas, mineras, ambientales o de expansión urbana; y
- Que la pérdida de control municipal y regional sobre la planificación del territorio debilite la capacidad de anticipar, valorar y manejar impactos ambientales acumulativos.

Así las cosas, bajo el principio de prevención, cuando las consecuencias de una intervención son conocidas o pueden ser razonablemente anticipadas (como en este caso) **el Estado no puede esperar a que el daño se materialice.** Por el contrario, su deber consiste en reducirlo, evitarlo o controlarlo mediante instrumentos técnicos, jurídicos, administrativos y judiciales idóneos.

En el caso concreto, ello exige impedir que los actos administrativos cuestionados sigan produciendo efectos desarticulados mientras no exista una matriz clara de armonización territorial, ambiental, social y competencial. También exige que, antes de imponer nuevas figuras con efectos sobre el territorio, se verifique su compatibilidad con los POT, PBOT o EOT; con las determinantes ambientales legítimamente adoptadas; con las competencias de las CAR; con la autonomía municipal; con los derechos de comunidades étnicas y campesinas; y con los compromisos derivados de consultas previas, pactos de cumplimiento o decisiones judiciales existentes.

En otras palabras, el **principio de prevención** impone al juez popular la necesidad de actuar antes de que el desorden institucional se traduzca en daños materiales sobre el ambiente. De manera que no puede perderse de vista que la acción popular, por mandato constitucional y legal, está diseñada precisamente para evitar el daño contingente y hacer cesar el peligro, la amenaza o la vulneración de derechos e intereses colectivos. Por consiguiente, si el riesgo ambiental se deriva de la ejecución simultánea, contradictoria y

no armonizada de actos administrativos que inciden sobre el mismo espacio físico –el territorio–, **la medida preventiva adecuada consiste en suspender o modular sus efectos hasta tanto se adopten reglas de coordinación suficientes, se garantice la participación de las autoridades territoriales y ambientales competentes, y se produzca una evaluación técnica integral de sus impactos acumulativos.**

A su turno, el **principio de precaución** resulta igualmente aplicable porque, aunque existen riesgos previsibles, es muy difícil determinar con certeza absoluta la magnitud, intensidad, localización y reversibilidad de todos los impactos ambientales que puede producir el entramado normativo demandado. Precisamente por tratarse de actos administrativos generales, abstractos y con vocación de aplicación territorial amplia, sus efectos no se agotan en un solo proyecto, predio, ecosistema o municipio. Su impacto puede depender de la forma como se superpongan con instrumentos locales, de las decisiones futuras que adopten las autoridades nacionales, de la manera como se afecten actividades productivas existentes, de los conflictos que se generen entre comunidades y autoridades, y de la respuesta institucional que se dé ante la concurrencia de competencias. Como consecuencia de todo lo anterior, estamos legitimados para afirmar que esa incertidumbre no autoriza la inactividad judicial. Por el contrario, activa el principio de precaución del que hemos venido hablando.

Ello, por cuanto la falta de certeza científica absoluta sobre el alcance final del daño no puede utilizarse como razón para postergar medidas eficaces de protección ambiental cuando existen indicios serios de peligro, cuando el daño puede ser grave o irreversible, y cuando la medida solicitada tiene una finalidad inequívocamente protectora. En el presente caso, los indicios de peligro no son imaginarios ni meramente especulativos: se desprenden de la real proliferación normativa, del palpable traslapo de figuras, del real vaciamiento de competencias, de la evidente ausencia de una jerarquía clara entre instrumentos, de la patente contradicción con decisiones judiciales y consultas previas, y de la palmaria incidencia directa que todos esos instrumentos tienen sobre el uso, vocación, destinación y gestión ambiental del territorio.

Dicho lo anterior, la gravedad del riesgo se explica, en palabras sencillas y prácticas, en que el territorio es el soporte material del ambiente. De esta forma, una decisión equivocada, descoordinada o contradictoria sobre su uso afecta ecosistemas, cuerpos de agua, suelos rurales, áreas de especial importancia ecológica, corredores, zonas de producción alimentaria, asentamientos humanos, infraestructura de servicios y proyectos de desarrollo urbano o rural.

La irreversibilidad, por su parte, se configura porque muchas transformaciones territoriales y ambientales no pueden deshacerse mediante una simple sentencia posterior. Es decir, una vez alterado el uso del suelo, fragmentado un ecosistema, desplazada una actividad productiva sostenible, debilitada la autoridad ambiental regional, desconocida una decisión comunitaria o generado un conflicto territorial de gran escala, vaciadas las competencias del municipio, **la restitución integral resultará materialmente imposible o, cuando menos, excesivamente tardía e insuficiente.**

De esta manera, la aplicación del principio de precaución en este caso no supone una suspensión arbitraria de la actividad administrativa ni una petrificación indefinida del ordenamiento territorial. **Supone, más bien, una respuesta judicial prudente, motivada y proporcionada frente a un riesgo ambiental e institucional que todavía puede ser contenido.** Por lo tanto, las pretensiones de esta demanda no persiguen sustituir al legislador ni reemplazar a las autoridades competentes, sino preservar la integridad de los derechos colectivos mientras se define, con soporte jurídico y técnico suficiente, la legalidad, constitucionalidad, necesidad, proporcionalidad y compatibilidad de los actos acusados; y mientras que expide en debida forma y como debe ser la correspondiente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que sea capaz de sentar las bases adecuadas para ordenar la producción indiscriminada de reglamentación del territorio que hoy en día existe.

Así las cosas, los principios de prevención y precaución concurren en el caso concreto, pero operan sobre planos distintos y complementarios, a saber: (i) el principio de prevención obliga a actuar frente a los riesgos conocidos o razonablemente previsibles del desordenamiento territorial, esto es, frente a conflictos de uso del suelo, inseguridad jurídica, debilitamiento de los POT, desplazamiento de las CAR, pérdida de control municipal, duplicidad de autoridades y decisiones incompatibles sobre un mismo espacio; mientras que (ii) el principio de precaución, por su parte, obliga a actuar frente a la incertidumbre sobre la magnitud, acumulación e irreversibilidad de los impactos ambientales que pueden derivarse de ese mismo entramado normativo. **Como se ve, uno permite evitar lo previsible; el otro impide que la falta de certeza absoluta se convierta en excusa para permitir daños graves o irreversibles; y ambos evitan el daño al medio ambiente.**

En consecuencia, la respuesta judicial no debe limitarse a constatar si cada acto administrativo invoca una finalidad constitucionalmente legítima porque muchas de las figuras demandadas pueden presentarse formalmente como instrumentos de protección ambiental, producción alimentaria, ordenamiento rural, participación campesina o gestión minero-ambiental. Lo relevante para efectos de la acción popular es determinar

si, en su aplicación conjunta, tales instrumentos protegen efectivamente los derechos colectivos o, por el contrario, producen una desarticulación institucional que amenaza el equilibrio ecológico, el manejo racional de los recursos naturales, la salubridad pública, el goce del espacio público, el ordenamiento de las construcciones y desarrollos urbanos, y la moralidad administrativa.

Bajo esta lógica, el juez popular debe adoptar medidas que preserven el *statu quo* territorial y ambiental mientras se corrige la desarticulación advertida. Entre esas medidas resultan procedentes: (i) **la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados**, en cuanto produzcan efectos materiales sobre el ordenamiento territorial sin coordinación suficiente con municipios, concejos municipales, CAR y comunidades afectadas; (ii) **la orden de abstenerse de reproducir actos materialmente equivalentes que profundicen el mismo desorden competencial**; (iii) la exigencia de **elaborar una matriz técnica, jurídica y geoespacial de compatibilidad** entre las figuras demandadas y los POT, PBOT, EOT, determinantes ambientales, decisiones judiciales, consultas previas, pactos de cumplimiento y demás instrumentos vigentes; (iv) la obligación de **incorporar mecanismos reales de participación territorial y ambiental antes de aplicar tales instrumentos**; y (v) la adopción de **criterios de armonización mientras el legislador expide o ajusta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que permita ordenar de manera integral la materia**.

Como se observa, estas medidas (que componen las pretensiones del presente libelo) son idóneas porque se dirigen a la fuente del riesgo que no es otra que **la aplicación descoordinada de instrumentos que inciden sobre el territorio**. A su turno, son necesarias porque no existe una alternativa menos intensa que garantice, con igual eficacia, la protección de los derechos colectivos amenazados mientras se surte el debate judicial. Y son proporcionales porque no impiden la actuación estatal, sino que más bien llaman su atención a honrar la observancia de la Constitución ecológica, la autonomía territorial, la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y el soporte técnico requerido para adoptar decisiones ambientalmente responsables.

En suma, el caso concreto exige la aplicación conjunta de los principios de prevención y precaución ambiental porque la amenaza no proviene de un hecho aislado, sino de un modelo de intervención territorial fragmentado, centralizado y desarticulado que puede producir daños ambientales graves, acumulativos e incluso irreversibles. Así las cosas, si la Constitución ordena proteger el ambiente (como en efecto lo hace) y si la acción popular tiene una finalidad esencialmente preventiva (como en efecto la tiene), **el juez no debe esperar a que el caos normativo se traduzca en degradación material del**

territorio. Por el contrario, debe intervenir desde ahora para impedir que la incertidumbre institucional se convierta en daño ambiental y para asegurar que toda decisión sobre el territorio se adopte de manera técnica, coordinada, participativa, razonable y compatible con los derechos colectivos invocados en esta demanda.

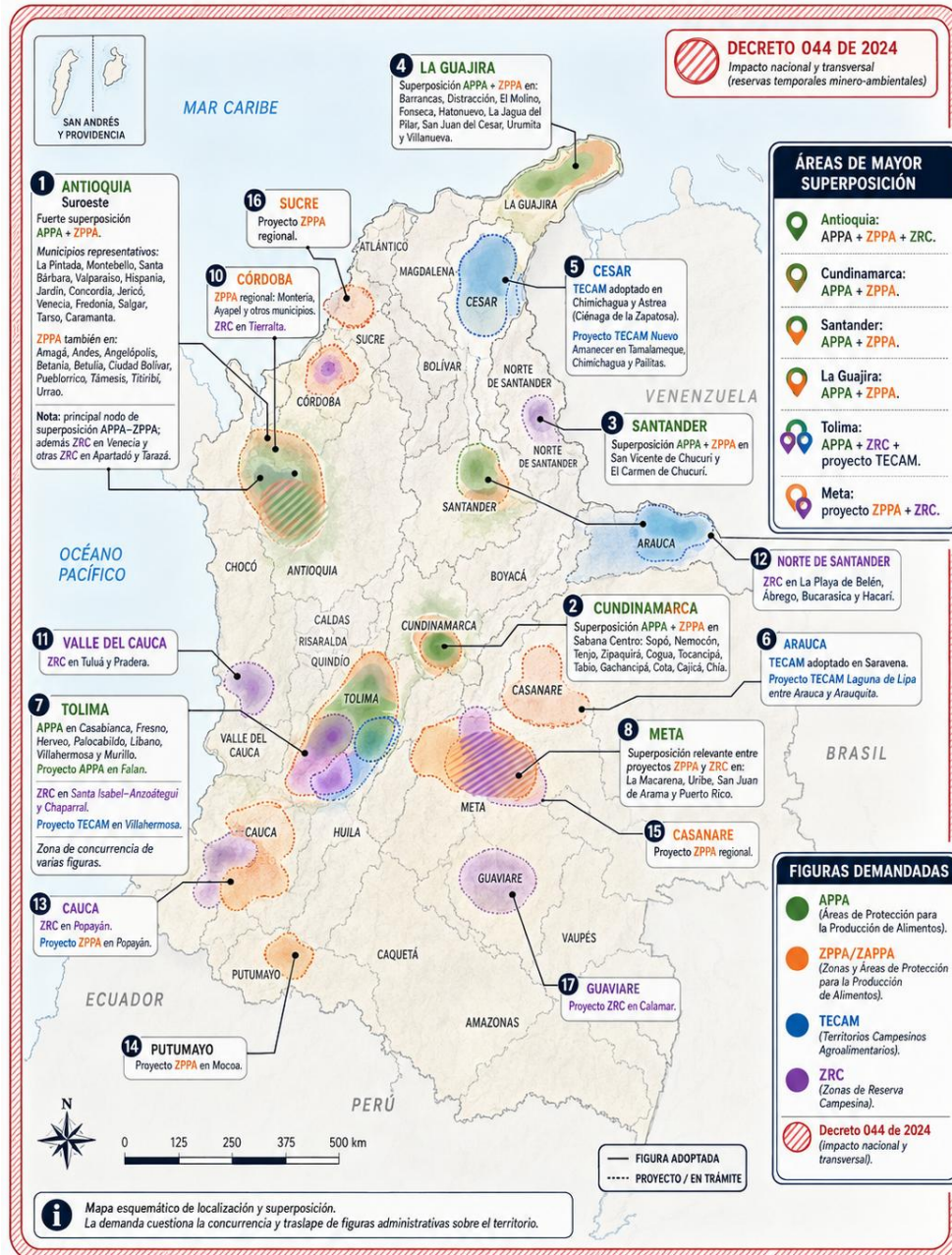
5.4. SÍNTESIS VISUAL DE LOS ARGUMENTOS DE LA DEMANDA Y LA FORMA EN QUE SE SUSCITA EL “DESORDENAMIENTO TERRITORIAL”

Tal como lo anunciamos al inicio de este CAPÍTULO QUINTO, a continuación, haremos un **síntesis visual** que permita identificar al despacho más fácilmente el problema que ha generado la proliferación de reglamentación en materia de territorio, que ha llevado al “desordenamiento” del mismo, así:



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

Ilustración n.º 2. Mapa de Colombia: superposición de figuras demandadas que contribuyen al "desordenamiento territorial".



Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO SEXTO: JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA¹⁴⁵

El artículo 15 de la Ley 472 de 1998 precisa que la *“jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares **originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas** y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia”*.

A su turno, el artículo 16 *ibidem* dispone que “[d]e las Acciones Populares conocerán **en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito**” y que “[s]erá competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular”.

Sin embargo, con posterioridad, el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 señaló que este tipo de asuntos sería de conocimiento de los **tribunales administrativos**, en primera instancia, como sigue:

“ARTÍCULO 152. Competencia de los **tribunales administrativos en primera instancia**. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)
14. **De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos** y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.
(...)” (Énfasis propio).

Por consiguiente, comoquiera que la presente se promueve con ocasión de los actos de las entidades públicas señaladas en el primer capítulo de esta demanda, **corresponde conocer a la jurisdicción contencioso administrativa**. A su turno, toda vez que se trata de la primera instancia, debe conocer el **Tribunal Administrativo de Bogotá D.C.**, considerando que la mayoría de las entidades demandadas –si no es que todas– cuentan con domicilio principal en esta ciudad capital.

¹⁴⁵ Primer inciso del artículo 162 del CPACA, aplicable por la remisión que hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998.



POMBO CABALLERO
ABOGADOS

CAPÍTULO SÉPTIMO: SOLICITUD DE TRÁMITE PREFERENCIAL¹⁴⁶

Desde el artículo 6° de la Ley 472 promulgada en 1998, en concordancia con otras normas del ordenamiento jurídico, se estableció que después del *habeas corpus*, la acción de tutela, y la acción de cumplimiento, se tramitarían mediante un **trámite judicial preferencial** las acciones populares. Veamos:

“ARTÍCULO 6o. TRÁMITE PREFERENCIAL. Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de cumplimiento.” (Énfasis propio).

Por consiguiente, se solicita comedidamente al despacho **tramitar de manera preferencial la presente demanda, no sólo en lo que a la calificación de la misma respecta, sino en lo que tiene que ver con el desarrollo de todo el proceso que la misma suscita.**

CAPÍTULO OCTAVO: SOLICITUD DE INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS PROTEGIDOS Y DECISIÓN *ULTRA Y EXTRA PETITA*¹⁴⁷

Con apoyo en el artículo 7°¹⁴⁸ de la Ley 472 de 1998 podemos afirmar que **los derechos colectivos deben interpretarse de acuerdo con su regulación constitucional, legal y convencional**, y no bajo una lectura estrictamente rogada del proceso. Por ello, en

¹⁴⁶ Artículo 6° de la Ley 472 de 1998.

¹⁴⁷ Artículo 7° de la Ley 472 de 1998.

¹⁴⁸ “Artículo 7°. Interpretación de los derechos protegidos. Los derechos e intereses protegidos por las Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 4° de la presente ley se observarán y aplicarán de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia”.

armonía con los artículos 2º¹⁴⁹, 5º¹⁵⁰ y 34¹⁵¹ de la Ley 472, la acción popular exige una aproximación material, finalista y eficaz: el juez popular puede adoptar las órdenes necesarias para proteger efectivamente los derechos e intereses colectivos, **incluso si ello implica fallar más allá de lo pedido o por fuera de lo pretendido**, siempre que la decisión se funde en los hechos debatidos, en las pruebas del proceso y respete el debido proceso, la contradicción y el deber especial de motivación.

Al respecto, la jurisprudencia ha reconocido que los juicios enmarcados dentro de las acciones populares tendrán una especial forma de abordar la aproximación e

¹⁴⁹ “Artículo 2º. Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

¹⁵⁰ “Artículo 5º. Trámite. El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.

El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda.”

¹⁵¹ “Artículo 34. Sentencia. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular. La condena al pago de los perjuicios se hará “in genere” y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.”

interpretación de los derechos colectivos involucrados en aras de hacer efectiva la protección de los mismos, pudiendo fallar *ultra y extra petita* así:

“Así, el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, **abre la posibilidad al juez constitucional, de ampliar o superar la *causa petendi*, mediante fallos extra y ultra petita**, siempre que, con ello se garantice la protección real del derecho vulnerado:

(...)

Como se nota, **el juez popular está revestido de amplias facultades, para definir la protección del derecho, prevenir la amenaza o vulneración y, procurar la restauración del daño en caso de que éste se produzca, tal como lo ha advertido esta Sala en diferentes pronunciamientos.**”¹⁵² (Énfasis propio)

CAPÍTULO NOVENO: CUANTÍA

El presente proceso, al tratarse de una acción popular a la luz de la Ley 472 de 1998, no tiene cuantía.

CAPÍTULO DÉCIMO: OPORTUNIDAD

La redacción actualmente vigente del artículo 11 de la Ley 472 de 1998 señala que “[l]a *Acción Popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo*”; de manera que, habiendo quedado visto que la amenaza y –de hecho– la ya vulneración de los derechos colectivos invocados es actual, esta demanda se interpone oportunamente.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO: SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Solicitamos al despacho que, como medida cautelar, decrete la **suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados** y de aquellos que, con igual provisional de los efectos de los actos administrativos demandados y de aquellos que, con igual objeto o contenido material, continúen produciendo efectos sobre el ordenamiento territorial, ambiental, agroalimentario, campesino, rural, urbano o minero-

¹⁵² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación: 25000-23-25-000-2003-01252-02(AP). C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Bogotá D.C., 16 de mayo de 2007.

ambiental, hasta tanto se profiera sentencia ejecutoriada dentro del presente proceso. Lo anterior, con el fin de evitar que durante el trámite de la acción popular se consoliden situaciones jurídicas, territoriales, ambientales o administrativas que puedan profundizar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados, en especial los relacionados con el equilibrio ecológico, el manejo racional de los recursos naturales, el goce del espacio público, la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el desarrollo urbano ordenado y la moralidad administrativa.

De manera complementaria, solicitamos que se ordene a las entidades demandadas **abstenerse de expedir, aplicar o reproducir actos administrativos** que tengan por objeto crear, delimitar, imponer o modificar instrumentos de ordenamiento territorial, ambiental, agroalimentario, campesino, rural o minero-ambiental sin acreditar previamente la coordinación con las entidades territoriales, los concejos municipales, las corporaciones autónomas regionales y las comunidades concernidas, así como la compatibilidad técnica, jurídica y geoespacial con los POT, PBOT, EOT, determinantes ambientales, consultas previas, decisiones judiciales, pactos de cumplimiento, jurisdicción indígena y demás instrumentos vigentes sobre los mismos territorios.

Todo lo anterior, hasta que se expida la orden judicial que impida en un futuro la reproducción material de los mismos hasta que se resuelva en firme la presente situación mediante sentencia ejecutoriada.

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO: PRUEBAS

12.1. DOCUMENTALES QUE SE APORTAN

Con la presente demanda se adjuntan las siguientes pruebas documentales:

1. Resolución No. 000063 de 2026.
2. Resolución No. 000064 de 2026.
3. Resolución No. 00320 de 2025.
4. Resolución No. 00394 de 2025.

5. Resolución No. 000330 de 2025.
6. Resolución No. 00011 de 2026.
7. Resolución No. 000012 de 2026.
8. Resolución No. 507 del 2023.
9. Resolución No. 00393 de 2025.
10. Resolución No. 00266 de 2025.
11. Resolución No. 00044 de 2026.
12. Resolución No. 000045 de 2026.
13. Resolución No. 00352 de 2024.
14. Resolución No. 00161 de 2024 y Resolución N.º 230 de 2023.
15. Resolución N.º 289 de 2025.
16. Proyecto de resolución (sin número aún) de 2025, *“Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Falan del departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”*.
17. Proyecto de resolución (sin número aún) de 2025, *“Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Jericó de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”*.
18. Proyecto de resolución (sin número aún) de 2026, *“Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Tenjo de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*.

19. Proyecto de resolución (sin número aún) de 2026, *“Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Tabio de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*.
20. Proyecto de resolución (sin número aún) de 2026, *“Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí en el departamento de Santander y se dictan otras disposiciones”*.
21. Proyecto de resolución (sin número aún) de 2026, *“Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Cajicá de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*.
22. Resolución N.º 161 de 2024.
23. Resolución N.º 377 de 2024.
24. Resolución N.º 242 de 2025.
25. Resolución N.º 266 del 2025.
26. Resolución N.º 000269 del 2025.
27. Proyecto de Ley 434 de 2025.
28. Audiencia pública de la Corte Constitucional celebrada el 29 de septiembre de 2025.
29. Proyecto de Ley n.º 508 de 2025 Cámara.
30. Decreto 780 del 2024.

31. Acuerdo n.º 559 de 2025.
32. Acuerdo N.º 560 de 2025.
33. Proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) *“por la cual se crea la Mesa Técnica Interinstitucional y Comunitaria para seguimiento y desarrollo de los procesos de los Territorios Campesinos Agroalimentarios – TECAM”*.
34. Proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) *“por medio del cual se constituye, reconoce, formaliza y delimita el Territorio Campesino Agroalimentario TECAM Vida y Soberanía Popular, ubicado en el municipio de Saravena, departamento de Arauca”*.
35. Proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) *“por medio del cual se constituye, reconoce, formaliza y delimita el Territorio Campesino Agroalimentario TECAM Laguna de Lipa, Soberanía y Resistencia Popular, ubicado entre los municipios de Arauca y Arauquita, departamento de Arauca”*.
36. Proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) *“por medio del cual se constituye, reconoce, formaliza y delimita el Territorio Campesino Agroalimentario TECAM Nuevo Amanecer, ubicado en los municipios Tamalameque, Chimichagua y Pailitas, departamento del Cesar”*.
37. Proyecto de resolución del año 2026 (sin número) de la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural *“por la cual se crea la Mesa Técnica Interinstitucional y Comunitaria para seguimiento y desarrollo de los procesos de los Territorios Campesinos Agroalimentarios – TECAM”*.
38. Proyecto de acuerdo del año 2026 (sin número) *“por medio del cual se constituye, reconoce, formaliza y delimita el Territorio Campesino Agroalimentario TECAM Cañón de los ríos Lagunilla y Azufrado, ubicado en el municipio de Villahermosa, departamento del Tolima”*.
39. Decreto n.º 0514 del 19 de mayo de 2020.

40. Sentencia C-478 del 2025.
41. Directiva n.º 001 de 2025.
42. Demanda D-0016220.
43. Demanda D-0016257.
44. Demanda D-0016260.
45. Demanda D-0016291.
46. Demanda D-0016306.
47. Demanda D-0016325.
48. Demanda D-0016281.
49. Demanda D-0016317.
50. Demanda D-0016345.
51. Sentencia C-254-25 de 12 de junio de 2025.
52. Decreto 044 de 2024.
53. Proyecto del año 2026 (sin número aún) de decreto *“por el cual se modifica la Sección 2 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la contratación de mano de obra local en municipios donde se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos”*.
54. Acuerdo n.º 426 del 18 de diciembre de 2024.

- 55. Acuerdo n.º 397 del 30 de octubre de 2024.
- 56. Acuerdo n.º 398 del 30 de octubre de 2024.
- 57. Acuerdo No. 252 del 30 de diciembre de 2022.
- 58. Acuerdo No. 389 del 26 de septiembre de 2024.
- 59. Acuerdo No. 369 del 29 de abril de 2024.
- 60. Acuerdo No. 396 del 30 de octubre de 2024.
- 61. Acuerdo No. 399 del 30 de octubre de 2024.
- 62. Acuerdo No. 243 del 12 de diciembre de 2022.
- 63. Acuerdo No. 261 del 27 de febrero de 2023.
- 64. Acuerdo n.º 466 del 30 de abril de 2025.
- 65. Acuerdo No. 339 del 22 de diciembre de 2023.
- 66. Acuerdo No. 253 del 30 de diciembre de 2022.
- 67. Acuerdo No. 439 del 19 de diciembre de 2024.
- 68. Acuerdo No. 306 del 30 de noviembre de 2023.
- 69. Acuerdo n.º 520 del 24 de septiembre de 2025.
- 70. Acuerdo n.º 519 del 24 de septiembre de 2025.
- 71. Resolución n.º 261 del 21 de junio de 2018.

72. Resolución n.º 000327 de 2025.

73. Proyecto de decreto del año 2025 (sin número) que busca fijar el ámbito territorial de priorización de algunos incentivos económicos, en especie o programas y alianzas incluyendo: áreas con figuras de territorialidad campesina (Zonas de Reserva Campesina, Territorios Campesinos Agroalimentarios, Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios); núcleos de reforma agraria; zonas de recuperación nutricional; Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA); Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y predios adjudicados a firmantes de paz; municipios ZOMAC y municipios PDET; y *“las demás que determine el Ministerio”*.

74. Proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) *“por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina Puerta de Oro Valdivia, ubicada en el municipio de Valdivia, en el departamento de Antioquia”*.

75. Proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) *“por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina Rovira “Tierra Fértil y Resistente”, en el municipio de Rovira, en el departamento del Tolima”*.

76. Acuerdo 543 del 26 de noviembre de 2025.

77. Proyecto de acuerdo del año 2025 (sin número) *“por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina Cuenca Río las Piedras, en el municipio de Popayán, en el departamento del Cauca”*.

12.2. DOCUMENTALES QUE SE SOLICITAN

Con la presente demanda se solicita la siguiente prueba documental:

1. Demanda 11-001-0324-000-2024-00297-00.

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO: ANEXOS

1. Derecho de petición (con fecha de elaboración del 11 de febrero de 2026), mediante el cual se agotó el requisito de procedibilidad del artículo 144 del CPACA ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA y la Agencia Nacional de Tierras – ANT.
2. Correo electrónico del 12 de febrero de 2026, mediante el cual se radicó el derecho de petición como requisito de procedibilidad al que se refiere el artículo 144 del CPACA ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA y la Agencia Nacional de Tierras – ANT.
3. Constancia de radicación de la petición ante el Ministerio de Ambiente bajo el n.º 2026E1007026 del 13 de febrero de 2026.
4. Constancia de radicación de la petición ante la ANT bajo el n.º 202662000486762 del 19 de febrero de 2026.
5. Derecho de petición (con fecha de elaboración del 19 de junio de 2026), mediante el cual se agotó el requisito de procedibilidad del artículo 144 del CPACA ante el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación – DNP, Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Presidencia de la República y Congreso de la República.
6. Constancia de radicación de la petición ante la Presidencia de la República bajo el n.º EXT26-00095023 del 19 de junio de 2026.
7. Correo electrónico del 19 de junio de 2026, mediante el cual se radicó el derecho de petición como requisito de procedibilidad al que se refiere el artículo 144 del CPACA ante el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación – DNP, Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y Congreso de la República.

8. Constancia de radicación de la petición ante el Ministerio de Minas y Energía bajo el n.º 1-2026-029048 del 22 de junio de 2026.
9. Constancia de radicación de la petición ante el Ministerio del Trabajo bajo el n.º 05EE2026741100000028361 del 25 de junio de 2026.
10. Constancia de radicación de la petición ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio bajo el n.º 2026ER0068063 del 19 de junio de 2026.
11. Constancia de radicación de la petición ante el Departamento Nacional de Planeación – DNP bajo el n.º 20266630589622 del 22 de junio de 2026.
12. Constancia de radicación de la petición ante el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE bajo el n.º 202620012863 del 22 de junio de 2026.
13. Constancia de radicación de la petición ante el Congreso de la República bajo el n.º UAC-CS-5663-2026 del 24 de junio de 2026.
14. Constancia de envío de la demanda a la Presidencia de la República; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio del Trabajo; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA; Agencia Nacional de Tierras – ANT; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Departamento Nacional de Planeación – DNP; Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE; y Congreso de la República.
15. Constancia de recepción de la demanda por la Presidencia de la República; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio del Trabajo; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA; Agencia Nacional de Tierras – ANT; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Departamento Nacional de Planeación – DNP; Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE; y Congreso de la República
16. Copia de la cédula de ciudadanía de Rodrigo Pombo Cajiao.

17. Copia de la cédula de ciudadanía de Sandra Forero Ramírez.

18. Los documentos anunciados en el acápite de pruebas.

Los documentos relacionados en los capítulos de pruebas y anexos se pueden consultar en el siguiente enlace: [Pruebas y anexos](#)

CAPÍTULO CUARTO: NOTIFICACIONES

Accionantes:

Los accionantes recibirán notificaciones en la Cl. 78 #9-57, Piso 6, Bogotá D.C., y en los correos electrónicos: rpombo@pombocaballero.com; y mpgutierrez@pombocaballero.com y en el teléfono 6104058.

Accionados:

(1) PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Dirección: Calle 7 n.º 6 - 54 de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 01 8000 913 666

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co (obtenido de la página web del DAPRE, <https://dapre.presidencia.gov.co/fondopaz/Paginas/servicios-atencion-ciudadania.aspx>)

(2) MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Dirección: Calle 43 n.º 57 - 31 de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 01 8000 910 180

Correo electrónico: notijudiciales@minenergia.gov.co (obtenido de la página web del Ministerio de Minas y Energía, <https://www.minenergia.gov.co/es/>)

(3) MINISTERIO DEL TRABAJO

Dirección: Carrera 7 n.º 31 - 10, Edificio Worktech Center II P.H. - WTC pisos 3, 5, 8, 9, 10, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25, de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 601 5185830

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co (obtenido de la página web del Ministerio del Trabajo, <https://www.mintrabajo.gov.co/>)

(4) MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Dirección: Calle 37 n.º 8 - 40 de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 601 3323821

Correo electrónico: procesosjudiciales@minambiente.gov.co (obtenido de la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, <https://www.minambiente.gov.co/>)

(5) MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Dirección: Carera 7 n.º 32 - 42 Pisos 7 al 12 Torre Norte - Ciudadela San Martín de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 601 2543300

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co (obtenido de la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, <https://www.minagricultura.gov.co/>)

(6) UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA - UPRA

Dirección: Carrera 10 n.º 28-49 Torre A, pisos 11, 12 y 19, de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 310 801 6445

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@upra.gov.co (obtenido de la página web de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, <https://upra.gov.co/es-co>)

(7) AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT

Dirección: Calle 43 n.º 57-41 de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 601 5185858

Correo electrónico: juridica.ant@ant.gov.co (obtenido de la página web de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, <https://www.ant.gov.co/>)

(8) MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

Dirección: Carrera 6 n.º 8-77 de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 601 9142174

Correo electrónico: notificacionesjudici@minvivienda.gov.co (obtenido de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, <https://www.minvivienda.gov.co/>)

(9) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP

Dirección: Calle 26 n.º 13-19, Piso 1º - Edificio FONADE de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 601 3815000

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@dn.gov.co (obtenido de la página web del Departamento Nacional de Planeación - DNP, <https://www.dnp.gov.co/>)

**(10) DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE
ESTADÍSTICA - DANE**

Dirección: Carrera 59 n.º 26-70 Interior I - CAN de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 601 597 8300 Extensiones: 2001 - 3772

Correo electrónico: notjudicialesdf@dane.gov.co (obtenido de la página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, <https://www.dane.gov.co/>)

(11) CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Dirección: Carrera 7 n.º 8-68 de Bogotá D.C., Colombia.

Teléfono: (+57) 601 3823000

Correo electrónico: judiciales@senado.gov.co (obtenido de la página web del Congreso de la República - Senado de la República, <https://www.senado.gov.co/>)



RODRIGO POMBO CAJIAO

C.C. n.º 79.941.158 de Bogotá D.C.

T.P. n.º 120.820 del C. S. J.



SANDRA FORERO RAMIREZ,

C.C. ° 51.780.922 de Bogotá D.C.