

Reformas sobre el ordenamiento territorial y usos del suelo: impactos en la autonomía territorial y el Estado de Derecho.



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

ProBogotá

Fundación para el progreso de la región



Fundación
para el Estado
de Derecho



Competencias en Gestión del Territorio

ASPECTOS GENERALES

- La **Nación** define **determinantes y lineamientos generales** para orientar el ordenamiento territorial, pero no puede sustituir la función normativa de los concejos municipales o distritales en materia de usos del suelo.
- Los **municipios** tienen a su cargo **ordenar el desarrollo de su territorio**.
- Los **concejos municipales** son competentes para **regular los usos del suelo** mediante los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).
- Las **asambleas departamentales y los gobernadores tienen a su cargo** el desarrollo económico y social regional.
- La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) distribuye competencias entre Nación, departamentos, distritos especiales y municipios.
- **Las competencias municipales** (artículo 29 de la LOOT) incluyen: **a)** Formular y adoptar planes de ordenamiento territorial; **b)** Reglamentar los usos del suelo; **c)** Optimizar el uso de las tierras y coordinar planes sectoriales con políticas nacionales y planes departamentales o metropolitanos.

Competencias en Gestión del Territorio

Balance: La autonomía territorial se concreta en la potestad de los concejos municipales para reglamentar el uso del suelo y ordenar su territorio, bajo esquemas de coordinación con la Nación y los demás niveles territoriales.

¿Qué son las APPA?

Artículo 32 – Ley 2294 de 2023 | (Modifica el art. 10 de la Ley 388 de 1997)

- **Determinantes del ordenamiento territorial:** normas de jerarquía superior que deben acatar municipios y distritos al elaborar sus POT.
- **Niveles de prevalencia:**
 - **Nivel 1:** Ambiente, ecosistemas, agua, riesgos, cambio climático.
 - **Nivel 2: Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)** → declaradas por MinAgricultura según criterios de la UPRA, para garantizar soberanía alimentaria.
 - **Niveles 3–6:** Patrimonio cultural, infraestructura básica, planes metropolitanos, proyectos turísticos.
- **Parágrafo 1:** DNP, MinVivienda e IGAC debían definir en **1 año** un procedimiento para mapas, datos y coordinación de las determinantes → **incumplido**.
- La Constitución consagra el derecho humano a la alimentación (Art. 65, AL 1 de 2025)



1. Vulneración de la autonomía territorial.



2. Ausencia de participación democrática y coordinación institucional.



3. Vulneración del derecho de propiedad y la libertad económica.

1. Vulneración de la autonomía territorial



Sustituyen la función de decisión sobre el territorio y el uso del suelo de municipios y concejos municipales

El MinAgricultura y la UPRA imponen directamente un régimen de usos del suelo (permitidos, restringidos, prohibidos), desconociendo las competencias territoriales.



Vulneran el núcleo esencial de la autonomía territorial

Según la Corte Constitucional, ni siquiera el Congreso puede definir directamente usos del suelo. Mucho menos puede hacerlo un Ministerio por vía administrativa.

No hay margen real de decisión



Los municipios solo pueden “incorporar” lo decidido desde el nivel central. La determinante condiciona el uso del suelo.

1. Vulneración de la autonomía territorial

¿Qué usos regula el Gobierno nacional?

Usos principales (únicos permitidos sin condición):

- Agricultura (transitorios, permanentes, invernaderos)
- Pecuaria (pastoreo, silvopastoril, confinados)
- Acuicultura y pesca artesanal

Usos complementarios (permitidos con condiciones):

- Vivienda rural dispersa (no agrupada)
- Equipamientos rurales básicos (salud, educación)
- Infraestructura agroindustrial (molinos, silos, etc.)
- Agroturismo ligado a la producción

Usos restringidos (solo si cumplen condiciones): Ornamentales y forestales no alimentarios; Ecoturismo y comercio mínimo rural



Usos prohibidos: Todo lo que no esté expresamente permitido o no contribuya a la producción de alimentos.

2. Ausencia de participación y coordinación institucional



Vulneración de la participación ciudadana y de la democracia representativa de los concejos municipales:

- i. La ciudadanía, organizaciones cívicas, gremios, entre otros, tienen el derecho de participar en la decisiones de ordenamiento territorial.
- ii. Se sustituye la democracia representativa de los concejos municipales por socializaciones.
 - La participación de los concejos es **cualificada y representativa** → no se reduce a escuchar, sino a decidir democráticamente mediante acuerdos municipales.
 - Las **APPA sustituyen esta función** al imponer restricciones desde el nivel central.



No se cumple con la coordinación institucional:

- i. No se ha expedido el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes.
- ii. La definición de las APPA exige coordinación con el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda que tampoco se ha probado en la expedición de estas determinantes.

3. Vulneración derecho de propiedad y libertad económica



La intervención estatal en la propiedad y la empresa se debe ejercer dentro de los límites de la Constitución y la ley:

- Protección de la propiedad privada y de la libertad de empresa y la libre iniciativa económica: autonomía privada, el goce y la disposición de los bienes, los límites deben ser razonables y proporcionales.



Las APPA vulneran el derecho a la propiedad:

- Imponen un **catálogo cerrado de usos del suelo**, con prohibiciones generales que exceden la función de orientar y se convierten en sustitución normativa de los POT.
- Se **restringen usos previamente permitidos**, afectando derechos adquiridos, licencias vigentes y expectativas legítimas de inversión.
- Se impone una **carga desproporcionada** sobre propietarios de zonas rurales específicas sin compensación ni transición.

3. Vulneración derecho de propiedad y libertad económica



Las APPA vulneran la libertad económica:

- Se **elimina la posibilidad de diversificación productiva**, limitando la actividad económica exclusivamente a la agricultura y pecuaria para consumo humano.
- **Actividades lícitas** como agroindustria, energías renovables, minería, comercio industrial o turismo **quedan prohibidas o relegadas a escalas mínimas**.
- Los **propietarios pierden la posibilidad** real de obtener una **utilidad económica**, lo que vacía el núcleo esencial de su derecho de propiedad.
- La **libertad de empresa queda restringida** por una decisión administrativa del nivel central, sin respaldo legal suficiente, razonabilidad ni proporcionalidad, afectando la competencia y la innovación en el uso del suelo.

APPA Y ZAPPA POR DEPARTAMENTO



Se entrega cuadro impreso

#	Departamento	ZPPA	APPA	Hectáreas
1	Guajira	Resolución 230 de 2023 (9 municipios): Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva	Resolución 161 de 2024 (mod. Res. 289 de 2025) – 8 municipios: Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva	Res. 161/2024: 79.961,88 ha Res. 289/2025: 79.782,15 ha
2	Tolima	Resolución 352 de 2024 (8 municipios): Falan, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno.	Pendiente	–
3	Cundinamarca	Resolución 507 de 2023 (11 municipios): Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá	Resolución 266 de 2025 – APPA Sopó Proyecto resolución Nemocón Proyecto resolución Tenjo	1.918,79 ha APPA Sopó 2.775,93 ha APPA en Nemocón 6.697,12 ha APPA en Tenjo
4	Suroeste Antioquia	Resolución 377 de 2024 (23 municipios): Amagá, Andes, Angelópolis, Betania, Betulia, Caramanta, Ciudad Bolívar, Concordia, Fredonia, Hispania, Jardín, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Salgar, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Titiribí, Urrao, Valparaíso y Venecia	Resolución 305 de 2025 – APPA Concordia Proyecto resolución Jericó Proyecto resolución Venecia y Fredonia Proyecto resolución Caramanta	13.040,13 ha APPA Concordia 6.348,11 hectáreas en el municipio de Jericó 11.381,09 ha en el municipio de Fredonia y 3.498,43 ha en el municipio de Venecia 2.941,44 ha en el municipio de Caramanta
5	Córdoba	Resolución 242 de 2025 (21 municipios): Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chima, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Loricá, Momil, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Andrés de Sotavento, San Antero, San Carlos, San Pelayo, Tuchín.	Pendiente	–
6	Santander	Resolución 269 de 2025 (2 municipios): San Vicente de Chucurí y Carmen del Chucurí	Pendiente	–

APPA's:

¿Golpe a la autonomía
y al desarrollo regional por parte
del Gobierno nacional?

SOBRE LAS AFIRMACIONES DEL MADR Y LA UPRA

AUDIENCIA EN LA CORTE CONSTITUCIONAL



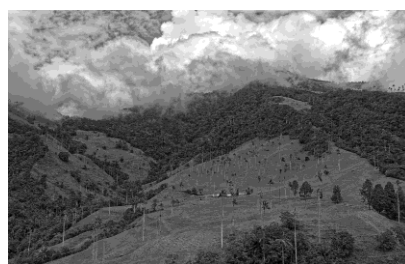
Declaratoria vs. incorporación:

- ✗ El MADR afirma que las APPA no se incorporan automáticamente, sino vía municipios.
- ✗ **Falso:** las resoluciones APPA 161/2024 y 289/2025 imponen **zonificaciones obligatorias**, con usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos → no son simples directrices, son disposiciones de obligatorio cumplimiento.



Participación democrática cualificada:

- ✗ El Ministerio enfoca la participación solamente en organizaciones sociales y ciudadanía.
- ✗ **Clave:** la Constitución exige que la decisión sobre usos del suelo se adopte en el **concejo municipal**.
- ✗ Invitar a concejales a socializaciones no suple la participación deliberativa ni la adopción formal en el POT.



Restricciones no corregidas:

- ✗ No es cierto que el MADR corrigiera la **Resolución 161**.
- ✗ Las restricciones y prohibiciones sobre usos del suelo se **mantienen** y, en algunos casos, se amplían.



Impactos productivos:

- ✗ Contrario a lo señalado por el MADR sí hay **afectación del empleo, competitividad y brechas regionales**.
- ✗ Se afecta infraestructura vial y logística, entre otros sectores.

APPA's:

¿Golpe a la autonomía
y al desarrollo regional por parte
del Gobierno nacional?

SOBRE LAS AFIRMACIONES DEL MADR Y LA UPRA

ESPACIO DE ZOOM DE MITOS Y VERDADES DE LA UPRA



- ❌ **Participación:** lo que la UPRA llama “ejercicio colectivo” no corresponde al proceso democrático requerido.
- ❌ La Constitución exige que **los usos del suelo sean definidos y aprobados en los concejos municipales.**
- ❌ Las APPA se han impuesto por resoluciones del MADR y la UPRA, **sin debate en escenarios representativos y sin capacidad decisoria municipal.**



- ❌ **Expropiación:** si bien las APPA no facultan a realizar procesos de expropiación, las **restricciones impuestas en las APPA y ZPPA restringen directamente el uso y disposición del suelo:**
 - Eliminan usos legítimos del suelo (minería, industria, comercio).
 - Alteran los planes de propietarios y empresas que ya tenían licencias o proyectos en curso.
 - Restringen de manera permanente la explotación económica del predio.



- ❌ Aunque se diga que “**se respetan los cultivos existentes**”, las resoluciones de APPA/ZPPA **imponen limitaciones rígidas sobre los usos del suelo.**
- ❌ No solo condicionan futuros proyectos, sino que **prohíben actividades económicas completas:** minería, industria, comercio, construcción, incluso proyectos agroindustriales.



- ❌ Se presenta el turismo rural y proyectos agropecuarios como motores de desarrollo. En realidad, **se restringe la diversificación económica:** solo se permiten actividades alineadas al modelo definido por el MADR y la UPRA.
- ❌ El **artículo 32 del PND nunca reguló planes de acción** ni estableció un marco legal para su financiación.

Decretos ley sobre territorios y comunidades indígenas

Aspectos generales:

- Colombia es un Estado **multicultural y pluriétnico**.
- Los territorios indígenas son **entidades territoriales** como los departamentos, los distritos, los municipios y gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.
- La Constitución de 1991 otorgó una **facultad transitoria** al Gobierno nacional para: dictar normas fiscales y relativas al funcionamiento de los territorios indígenas mientras el Congreso de la República regula la materia.

Decretos ley sobre territorios y comunidades indígenas

Alertas:



1. Omisión en la regulación por parte del Congreso de la República, de las Entidades Territoriales Indígenas y abuso de facultades transitorias por parte del Gobierno nacional.



2. Las competencias asignadas a las autoridades y territorios indígenas desconocen deben respetar la supremacía constitucional.

Decretos ley sobre territorios y comunidades indígenas

1. Omisión en la regulación por parte del Congreso de la República, de las Entidades Territoriales Indígenas y abuso de facultades transitorias por parte del Gobierno nacional.

- Hoy **no existen las entidades territoriales indígenas**: la Constitución supeditó su desarrollo a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que lleva décadas sin ser proferida.
- **El Ejecutivo ha convertido una habilitación constitucional excepcional en un instrumento para dictar regulaciones** que exceden los límites impuestos por la Constitución, creando un cuerpo normativo que por mandato constitucional, debe ser desarrollado por el Congreso de la República.
- Se encuentra en curso una **acción de cumplimiento para que el Gobierno nacional cumpla con su obligación de presentar al Congreso el proyecto de ley especial** que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Decretos ley sobre territorios y comunidades indígenas

2. Las competencias asignadas a las autoridades y territorios indígenas deben respetar la supremacía constitucional.

- La autonomía de **autoridades y territorios** se debe ejercer dentro de los límites de la Constitución y la ley.
- Riesgos sobre la **coherencia y unidad jurídica del Estado**: Decreto Ley 1094 de 2024- mandato ATEA de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC.
- Riesgos de **choques de competencias** entre la Nación, entes territoriales y territorios indígenas: competencias ambientales, político-administrativas, de gestión territorial y uso del suelo.

Decretos ley sobre territorios y comunidades indígenas

A. Riesgos sobre la coherencia y unidad jurídica del Estado: Decreto Ley 1094 de 2024- mandato ATEA de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC.

- El Decreto Ley 1094 de 2024 reconoció el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental- ATEA, como instrumento de derecho propio de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC:

En su artículo 2 consagró el principio del pluralismo jurídico, así: *“Las normas que expidan las autoridades indígenas... **prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad.**”*

- La palabra “prevalecerán” desconoce la supremacía de la Constitución.

El término “bloque jurídico intercultural” sugiere la coexistencia de dos sistemas normativos dentro del territorio nacional: uno compuesto por las normas generales de la República, y otro compuesto por las normas indígenas que rigen los territorios administrados por la ATEA.

- Riesgo para la **unidad jurídica** del Estado colombiano y el **equilibrio del orden jurídico.**

Decretos ley sobre territorios y comunidades indígenas

B. Riesgos de choques de competencias entre la Nación, los entes territoriales y los territorios indígenas: competencias ambientales, político-administrativas, de gestión territorial y uso del suelo.

Decreto Ley 1275 de 2024: extendió las competencias de las autoridades indígenas para permitirles promulgar instrumentos de **regulación ambiental, gestionando recursos naturales** y obligando a todas las autoridades estatales a coordinarse con ellas, prevaleciendo las normas de las comunidades indígenas.

C. Riesgos de choques de competencias entre la Nación, los entes territoriales y los territorios indígenas: competencias ambientales, político-administrativas, de gestión territorial y uso del suelo.

- **Decreto Ley 488 de 2025:** regula amplios aspectos del funcionamiento de los territorios indígenas, en punto a temas como estructuras de gobierno, normas fiscales, coordinación con entidades e instituciones del Estado, entre otros aspectos que tienen vocación regulatoria amplia y permanente.

OTROS INSTRUMENTOS

¿Golpe a la autonomía
y al desarrollo regional por parte
del Gobierno nacional?

Otros instrumentos que inciden en el territorio

REPÚBLICA DE COLOMBIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA DE ESTADO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

DECRETO NÚMERO 0044 DE
30 ENE 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"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las que le confieren el numeral 11, artículo 189 de la Constitución Política, a Ley 489 de 1998, Decreto 636 de 1974 y la Ley 99 de 1993, Decreto 3570 de 2011 y

CONSIDERANDO

Que los artículos 79 y 80 de la Constitución Política establecen el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su conservación y restauración; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados.

Que de conformidad con los artículos 332 y 334 de la Constitución Política, el Estado es propietario de los recursos naturales no renovables y tiene a cargo la dirección general de la economía, por tanto, este intervendrá en la explotación de los recursos naturales con el fin de conseguir, en el plano nacional y territorial, la preservación de un ambiente sano, entre otros fines.

Que la Ley 99 de 1993 consagró entre los principios generales que debe seguir la política ambiental colombiana, que la biodiversidad del país por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible; además que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del Desarrollo Sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992.

Que, en relación con el concepto de Desarrollo Sostenible, el artículo tercero de la Ley 99 de 1993 establece que es aquel que "conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades."

Decreto 044 de 2024 - reserva temporal minero-ambiental.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA DE ESTADO

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DECRETO NÚMERO 0033 DE 2025
17 ENE 2025

"Por medio del cual se modifica el Capítulo 4 del Título 6 y se modifica y adiciona el Capítulo 2 del Título 19 de 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 adiciona el Capítulo 18 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular las que le confiere el numeral 11 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el numeral 3 del artículo 55 de la Ley 489 de 1998, los artículos 3 y 6 del Decreto 1985 de 2013, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 2 de la Constitución Política establece como fin esencial del Estado (...) promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...).

Además, artículos 64 y 65 constitucionales establecen la obligación Estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, y priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas. En particular el artículo 64 de la Carta, modificado mediante Acto Legislativo 01 en el 2023, reconoce que el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección constitucional, y que tiene un relacionamiento especial con la tierra basado en la producción de alimentos en virtud de lo cual el Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural y ambiental del campesinado y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objeto de lograr la igualdad material desde enfoques de género, étnico y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad, 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, agregando valor y medios de comercialización para sus productos.

Decreto 033 de 2025 - régimen de adquisición de predios rurales

1 de 6

Superintendencia de
Notariado y Registro

CIRCULAR CIR-2025-000184-4

SDN-300

Bogotá D.C., Bogotá D.C. 27 de mayo de 2025

PARA: NOTARIOS DEL PAIS

DE: SUPERINTENDENTE DE NOTARIADO Y REGISTRO

ASUNTO: LINEAMIENTOS SOBRE OPCIÓN PRIVILEGIADA DE COMPRA, ARTÍCULO 2.14.6.4.15. DEBER DE INFORMACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA OPCIÓN PRIVILEGIADA DE COMPRA.

El Gobierno Nacional, expidió el Decreto 033 de 2025 "Por medio del cual se modifica el Capítulo 4 del Título 6 y se modifica y adiciona el Capítulo 2 del Título 19 de 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 adiciona el Capítulo 18 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones", con la finalidad de dar coherencia y generar articulación para los procedimientos de negociación directa para la adquisición de predios rurales y generar mecanismos de articulación con el servicio público notarial y registral.

En el artículo 2.14.6.4.15 del mencionado Decreto, considerando que de conformidad con los artículos 32 y 39 de la Ley 160 de 1994, la Agencia Nacional de Tierras tiene la opción de compra privilegiada para adquirir los predios rurales en las zonas priorizadas para la reforma agraria, se estipuló lo siguiente:

"Artículo 2.14.6.4.15. Deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra. La Superintendencia de Notariado y Registro antes del 01 de abril de 2025, dispondrá de un canal electrónico para que toda persona en cualquier notaría del país informe a la ANT, o quien haga sus veces, respecto de la celebración de cualquier negocio jurídico, que disponga o prometa disponer del derecho real de dominio sobre predios que se encuentren en municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como núcleos territoriales para la Reforma Agraria, siempre que su extensión sea superior a dos (2) UAF Unidades Agrícolas Familiares

Página | 1

Superintendencia de Notariado y Registro
Dirección: Calle 26 # 13-49 Interior 281, Bogotá D.C. Colombia.

Código: MP - CNEA - PD - 02 - F8
Versión: 05
Fecha: 02 - 07 - 2024

Circular SuperNotariado No. 2025-000184-4 - Opción privilegiada de compra

Decreto 044 de 2024: reserva temporal minero-ambiental

Aspectos generales

- **Constitución (artículos 332 y 334)**
- **Código de Minas – Ley 685 de 2001**
- **Licencias y permisos ambientales**

Balance: la decisión de otorgar títulos mineros, licencias y permisos está regulada por el Congreso y las autoridades especializadas (ANM, ANLA, CAR). El Ministerio de Ambiente no puede, por decreto, crear nuevas restricciones generales al ejercicio de la minería.

Decreto 044 de 2024: reserva temporal minero-ambiental

- El Decreto 044 de 2024 regula la declaratoria de **reservas temporales** de recursos naturales.
- Se presenta como desarrollo del artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales).
- En la práctica, el decreto **suspende la minería** (exploración, explotación, títulos, licencias y permisos).
- La medida genera restricciones sobre **recursos naturales no renovables** (minerales), pese a que la norma invocada solo aplica a renovables.
- El Gobierno justifica la medida como cumplimiento de la **sentencia del Consejo de Estado (4 de agosto de 2022 – ventanilla minera)**.

Balance: la figura excede los límites constitucionales y legales, pues introduce un instrumento no previsto en la ley y altera competencias reservadas al Congreso.

Decreto 044 de 2024: reserva temporal minero-ambiental

Riesgos de vulneración al ordenamiento jurídico

1. **Principio de legalidad vulnerado:** la figura de “reserva temporal” no está prevista en la ley minera.
2. **Participación democrática limitada:** la ciudadanía sólo interviene después de la declaratoria, no antes.
3. **Seguridad jurídica afectada:** se genera incertidumbre para inversionistas, comunidades y autoridades territoriales.
4. **Impactos macroeconómicos:** la medida aumenta la desconfianza en el sector minero y deteriora la inversión.

Decreto 033 de 2025: régimen de adquisición de predios rurales

Aspectos generales

Marco constitucional y legal

- **Artículo 189.11 de la Constitución:** el Presidente sólo puede reglamentar la ley, sin alterar procedimientos ni crear nuevas figuras.
- **Potestad reglamentaria = secundaria y subordinada:** no puede innovar, ampliar ni restringir lo que fijó el Congreso.

Competencia del MADR (Decreto 1985 de 2013)

- Funciones: política pública, planificación y coordinación.

Competencia del MinJusticia (Decreto 1427 de 2017)

- Funciones: política del sector justicia, notariado, registro en lo técnico.

Decreto 033 de 2025: régimen de adquisición de predios rurales

Riesgos de vulneración al ordenamiento jurídico

- El Decreto 033 de 2025 regula la adquisición y disposición de tierras rurales.
- Introduce procedimientos que combinan normas de la Ley 160 y la Ley 2294.
- Incide en el derecho de propiedad privada, régimen agrario y seguridad jurídica en el campo.

Balance: El decreto no se limita a reglamentar, sino que crea nuevas figuras y procedimientos con impacto sustantivo en los derechos de propiedad.

1. **Extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria**
2. **Alteración del régimen legal de adquisición de tierras**
3. **Afectación del derecho de propiedad privada y de la seguridad jurídica**
4. **Violación del debido proceso y de la confianza legítima**
5. **Expedición irregular y falsa motivación**

Circular SNR 2025-000184-4: Opción privilegiada de compra

Aspectos generales

- Expide lineamientos sobre la **opción privilegiada de compra** (art. 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025).
- Dispone que los ciudadanos deben **informar a la ANT** sobre negocios jurídicos en 82 municipios priorizados para la Reforma Agraria.
- La Circular convierte el deber de información en un **requisito previo para escriturar**:
 - ✓ El Decreto 033 de 2025 solo estableció un deber de informar. La circular convierte ese deber en un requisito habilitante para escriturar.
 - ✓ Interpreta erróneamente el término de 15 días: dirigido a la ANT, no al ciudadano.
- Impone **cargas documentales no previstas en la ley**: constancia de la ANT (respuesta negativa o silencio administrativo).



Circular SNR 2025-000184-4: Opción privilegiada de compra

Riesgos de vulneración al
ordenamiento jurídico

1. Violación del derecho de propiedad

- **Impacto:** el propietario no puede disponer libremente de su bien, aún cuando el contrato sea válido civilmente.
- **Afectación directa:** bloqueo del tráfico patrimonial y violación del artículo 58 de la Constitución.

2. Modificación irregular del procedimiento notarial

- La Circular **impone un requisito nuevo:** aportar constancia de la ANT (respuesta o silencio).
- **Efecto inmediato:** el notario debe abstenerse de autorizar la escritura si no se cumple el trámite.
- Se altera así la **solemnidad legal de la compraventa**

3. Vulneración del principio de confianza legítima

- **Afectación directa** a promesas de compraventa ya suscritas y negocios en curso pactados bajo el régimen anterior.
- La medida **altera el marco jurídico y frustra expectativas** razonables de propietarios y compradores.

4. Expedición irregular: omisión de procedimiento para actos generales

CONCLUSIONES



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

ProBogotá

Fundación para el progreso de la región



Fundación
para el Estado
de Derecho

