



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N° 2069

Bogotá, D. C., jueves, 30 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.coJAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 434 DE
2025 CÁMARA**

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.

Bogotá, D. C., 21 de octubre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia. Radicación Proyecto de Ley
número 434 de 2025 Cámara**

En mi condición de miembro del Congreso de la República de Colombia y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5^a de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración del honorable Congreso de la República de Colombia el siguiente Proyecto de Ley número 434 de 2025 Cámara, 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.

De los Honorables y las Honorables Congresistas:

<i>Christina Garcés</i>	<i>Juan David Peñaloza L.</i>
<i>Rafael Pineda</i>	<i>Mauricio Poveda</i>
<i>J. M. J. S.</i>	<i>Jaime Luis Lacouture</i>
<i>Hernán Cárdenas</i>	<i>Audrey Páviero</i>
<i>Juan Espinal</i>	<i>Paulina Abello</i>
<i>Mario Fernando Ospina</i>	<i>Talín Paola Holguín</i>
<i>Rafael Valencia</i>	<i>Jeff Díaz</i>
<i>Marilyn Castillo</i>	<i>Abraham Jiménez</i>
<i>Andrés F. Jiménez V.</i>	<i>Franco Gómez</i>
<i>Paulino Gómez</i>	<i>Julia Mirande</i>
<i>Andrés Barco</i>	<i>Juan Espinal</i>
<i>Carmelina Abello</i>	<i>Mario Fernando Ospina</i>
<i>Talín Paola Holguín</i>	<i>Nicolas Alfonso Edmundo A.</i>
<i>Esterber Quintos</i>	<i>Ciro Ramírez</i>
<i>John Honorio</i>	<i>Maria A. Greila</i>
<i>Carla M. M.</i>	<i>Pablo M. A. Araya</i>
<i>John Felipe Lemus</i>	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Tabla de Contenido

1. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto derogar 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”*. Esta disposición resulta inconveniente para el desarrollo económico del país y vulnera múltiples normas del ordenamiento jurídico colombiano, tanto en el plano procedimental como en el sustantivo, al desconocer principios y derechos fundamentales como la propiedad privada (artículo 58 de la Constitución Política y 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), la libertad de empresa (artículo 333 de la Constitución Política), la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución Política), la participación ciudadana (preámbulo de la Constitución Política) y el libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 de la Constitución Política), entre otros.

El presente proyecto de ley toma como fundamento para su construcción los aportes de expertos en la materia, así como serios estudios realizados por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, la Fundación para el Estado de Derecho y ProBogotá Región, que han permitido identificar los impactos de esta norma sobre el Estado de Derecho y varios de los cuales ya se han evidenciado en la práctica.

2. Introducción

Colombia se constituye como un Estado unitario con un modelo de descentralización que reconoce la autonomía de las entidades territoriales, conforme a lo establecido en la Constitución de 1991. Este diseño institucional está respaldado por un marco normativo y jurisprudencial que garantiza el ejercicio del autogobierno local. El artículo 287 de la Carta Política reconoce a las entidades territoriales el derecho a regirse por sus propias autoridades, administrar recursos, ejercer funciones y participar en las rentas nacionales, permitiéndoles así organizar sus estructuras internas y definir sus prioridades de desarrollo con base en sus particularidades territoriales (Sentencia C-295 de 2002).

Si bien esta autonomía no es absoluta y puede estar sujeta a mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las decisiones del nivel nacional y los territorios, la Corte Constitucional ha advertido que las intervenciones del nivel central no pueden vaciar de contenido el núcleo esencial de la autonomía territorial, ni traducirse en controles arbitrarios o desproporcionados (Sentencia C-133 de 1997).

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, “*por el cual se expide Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*” modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y establece un orden jerárquico de determinantes para el ordenamiento territorial en

Colombia. Según la Sentencia C-015-2023, los Determinantes de Ordenamiento Territorial son *“normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos [municipales] al momento de expedir el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT), y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local”* (Corte Constitucional, 2023).

A diferencia de la disposición original de la Ley 388 de 1997, que otorgaba a las entidades territoriales un margen de autonomía para conciliar intereses generales sin imponer jerarquías rígidas, esta reforma introdujo seis niveles de prevalencia para determinar qué factores deben primar en la planificación y ejecución de proyectos territoriales.

De conformidad con lo establecido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno argumenta que esta jerarquización busca reglamentar y proteger el suelo rural como un eje fundamental para garantizar el derecho a la alimentación y controlar la expansión desordenada de las ciudades. Según el Gobierno, la medida responde a la necesidad de preservar la vocación agrícola del territorio, estabilizar las áreas de transición y resolver conflictos entre el sector agropecuario y ambiental. Con la nueva norma, la jerarquización de intereses se organiza de la siguiente manera:

- **Nivel 1:** Medio ambiente, recursos naturales y gestión del cambio climático.
- **Nivel 2:** Protección de la producción de alimentos y soberanía alimentaria.
- **Nivel 3:** Conservación del patrimonio cultural.
- **Nivel 4:** Infraestructura básica (transporte, servicios públicos, logística).
- **Nivel 5:** Planes integrales de desarrollo metropolitano.
- **Nivel 6:** Proyectos turísticos especiales.

Mientras la regulación original de la Ley 388 de 1997 permitía que cada entidad territorial definiera su modelo de ocupación territorial y determinara sus prioridades según sus necesidades particulares en concertación con las entidades nacionales, el nuevo enfoque de la Ley 2294 de 2023 establece una jerarquía rígida, que da prevalencia a unos elementos sobre otros, con lo que se modifica sustancialmente el modelo de autonomía territorial y planificación participativa.

Un modelo jerárquico como el previsto facilita la captura de las decisiones territoriales por parte del poder central, lo que termina subordinando las prioridades locales a intereses políticos o ideológicos coyunturales. Esto, a su vez, puede traducirse en una asignación ineficiente de los recursos públicos debido al desconocimiento de las necesidades reales de la población local, desincentiva la inversión y el desarrollo productivo

de los territorios.

Tal modificación desconoce la diversidad de las regiones y la importancia de adaptar la planificación a realidades específicas. Se trata de una visión parcial del territorio, que no integra adecuadamente las dinámicas sociales, económicas y urbanas que lo configuran y omite el análisis de variables demográficas, de hábitat, de pobreza o de desarrollo local, lo que conduce a una lectura fragmentada que desnaturaliza los principios del desarrollo sostenible. En efecto, se impone un modelo de planificación centralizada que reduce la complejidad territorial a una “cartografía de restricciones”.

Esta rigidez al establecer las prioridades de la gestión territorial pone en riesgo el desarrollo de actividades productivas y afecta otros principios igualmente relevantes (como la libertad de empresa y de iniciativa privada) en función de criterios impuestos desde el Gobierno nacional, posiblemente con una consideración o conocimiento insuficientes del contexto y el entorno económico locales.

3. Frente al vaciamiento de competencias de entidades territoriales y los posibles conflictos de competencias

La Constitución, en su artículo 288, ordena que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales sea desarrollada mediante una ley orgánica, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El artículo 311 y 313 de la Constitución Política establece que corresponde a los municipios – como entidad base de la organización político-administrativa del Estado– orientar y regular el desarrollo de su territorio. Esta función se ejerce a través de los concejos municipales, los cuales tienen la competencia de adoptar los planes y programas que definen el ordenamiento territorial, garantizando así que las decisiones sobre el uso del suelo y el desarrollo local respondan a las necesidades y prioridades definidas por la propia comunidad.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-149 de 2010 ha aclarado que en virtud del principio de subsidiariedad, corresponde principalmente a los municipios y distritos la regulación del ordenamiento territorial y el uso del suelo. La participación de otros niveles de gobierno en esta materia debe ajustarse a parámetros que respeten el ámbito mínimo de autonomía local, sin vaciar de contenido las competencias que les han sido reconocidas para decidir sobre los asuntos propios de su territorio.

La Corte, en Sentencia C-015 de 2023, reitera que los concejos municipales y distritales son los órganos constitucionalmente encargados de reglamentar los usos del suelo dentro de su jurisdicción. Si bien reconoce que el territorio municipal forma parte de ámbitos superiores – departamental y nacional– y que, en consecuencia,

confluyen distintos intereses que justifican la concurrencia de competencias (artículo 288 C. P.). dicha concurrencia no desvirtúa la facultad reglamentaria de los municipios.

Esto significa que, en virtud del mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no deben entenderse como conflictivas, sino como funciones que requieren ser articuladas de manera armónica en función del interés general, para lo cual, el legislador goza de un margen de configuración. La jurisprudencia ha establecido que resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, sin embargo, no es competencia del legislador ni de autoridades distintas a las municipales “definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno nacional para introducir modificaciones a los POT o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo” (Sentencia C-138 de 2020).

En palabras de la propia Corte, “*lo que el Constituyente les otorgó a los municipios fue la facultad reglamentaria en materia de uso de suelos dentro de su territorio. Así, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la Constitución y las leyes, estos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de aquella y estas*”. Esta doctrina reafirma que cualquier intervención del legislador o del Gobierno central debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial y no puede vaciar las competencias locales en materia de ordenamiento” (Sentencia C-015 de 2023).

El artículo 32 de la Ley del PND, indica que la nueva jerarquía para los Determinantes de Ordenamiento Territorial deberán ser tenidos en cuenta por los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, dejando claro que esto implica una norma de superior jerarquía.

Asimismo, el parágrafo segundo del artículo establece que “*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*” (negrilla fuera del texto original). Esta disposición implica una subordinación directa de las entidades territoriales frente a las decisiones adoptadas por el nivel nacional. Bajo este diseño, la coordinación entre el nivel central y los entes territoriales pierde fuerza operativa, pues el margen de actuación de las autoridades locales se restringe a ejecutar lo previamente decidido por instancias nacionales, sin posibilidad de ejercer su competencia constitucional para reglamentar los usos del suelo de acuerdo con sus realidades, necesidades y prioridades. La coordinación entre ambos niveles, que es un mandato constitucional, termina siendo una formalidad sin contenido sustantivo.

En concordancia con estos argumentos, la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar inexistente el artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. El Ministerio Público señaló que dicha disposición vulnera la autonomía territorial y las competencias de los concejos municipales consagradas en los artículos 1°, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución. Asimismo, advirtió que la norma altera el equilibrio propio del Estado unitario al debilitar la descentralización y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En criterio de la Procuraduría, el legislador tiene el deber de preservar un balance entre centralización política y autonomía territorial, equilibrio que se rompe cuando se imponen restricciones desproporcionadas a las facultades municipales.

En ese sentido, la función de ordenar el territorio exige articulación entre los distintos niveles de gobierno, y no puede ser ejercida de manera preponderante por el nivel central como ha demostrado pretender el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en aplicación del artículo 32 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, el artículo 32 omite la creación de mecanismos de conciliación claros entre los intereses nacionales y locales en materia de uso del suelo, generando tensiones y posibles conflictos de competencia entre niveles de gobierno.

Esta omisión vacía de contenido los artículos 1° y 287 de la Constitución, al excluir a las entidades territoriales de cualquier competencia sobre la definición del uso del suelo en zonas con aptitud agrícola.

4. Frente al principio de legalidad

El principio de legalidad, consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política, establece que los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, mientras que los servidores públicos lo son por extralimitación o indebida ejecución de sus funciones. Este último implica que debe existir un marco claro para el ejercicio de competencias por parte de los funcionarios públicos, que su conducta debe estar dentro de los límites legales previamente definidos y que las normas que otorgan tales funciones deben ser comprensibles, claras y completas. Esto permite tener una garantía material de que el ejercicio del poder esté sometido al derecho.

En esa línea, la jurisprudencia ha identificado tres atributos esenciales que deben cumplir las normas: claridad y precisión. “*El principio constitucional de legalidad que rige la configuración de normas disciplinarias impone al Legislador la obligación de definir los comportamientos sancionables con la claridad suficiente para identificar en forma inequívoca qué conductas son constitutivas de falta. Esta claridad supone que los elementos del tipo disciplinario se expresen en un lenguaje comprensible, compuesto de términos que, si bien*

pueden ser indeterminados, en todo caso deben resultar determinables objetivamente. En buena medida, la precisión en la definición de las conductas disciplinables garantiza el ejercicio razonable de la potestad sancionadora” (Sentencia C-321 de 2021).

El artículo 32 introduce conceptos indeterminados que no cuentan con definición legal previa ni con criterios que permitan su interpretación precisa. Entre ellos se encuentran expresiones como “áreas de especial interés” o “Áreas de Protección para la Producción de Alimentos”, que no han sido desarrolladas en el ordenamiento jurídico ni en el propio Plan Nacional de Desarrollo. Esta falta de claridad impide a los servidores públicos identificar con certeza cuáles son estas áreas, en qué consisten, cómo deben priorizarse, cuál es su extensión, su propósito, cuál es su alcance prohibitivo o su régimen aplicable. Al no haber una delimitación normativa clara, la norma genera incertidumbre tanto para su aplicación como para su control, abriendo la puerta a decisiones arbitrarias por parte de las autoridades administrativas.

Adicionalmente, la norma no señala los criterios técnicos bajo los cuales se determinarán estas áreas de especial interés, ni qué procedimiento o cuáles son sus efectos sobre los derechos previamente adquiridos o las actividades económicas desarrolladas en esas zonas. Tampoco define los mecanismos de coordinación entre las entidades nacionales y territoriales ni establece los límites de intervención del nivel central.

Finalmente, la norma no establece de manera concreta cuáles son las consecuencias jurídicas en caso de que las autoridades locales desconozcan las restricciones impuestas por el nivel central. Esto implica que la norma no puede ser aplicada con certeza por los funcionarios ni exigida por los ciudadanos, y compromete la legitimidad del orden jurídico.

El propio artículo 32, en su parágrafo primero, impone expresamente la obligación al DNP, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de definir en el término de un año el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información técnica, jurídica y geoespacial relativa a las determinantes de ordenamiento territorial. Además, exige que se definan los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de estas determinantes implementen mecanismos de coordinación entre sí y con los entes territoriales.

Sin embargo, este mandato legal no ha sido cumplido dentro del plazo previsto ni ha producido los instrumentos técnicos y procedimentales exigidos por la propia norma. A pesar de ello, el Gobierno ha avanzado en la creación de figuras como las APPA, sin contar con procedimientos claros para la identificación de los territorios objeto de restricción ni con mecanismos de coordinación definidos. Esta omisión es especialmente grave a la luz del principio de legalidad, pues deja en

manos de entidades administrativas la imposición de restricciones al uso del suelo sin el soporte normativo, técnico ni procedimental exigido, lo que habilita escenarios de discrecionalidad y dificulta el seguimiento, vigilancia y control.

5. Frente a las Áreas de Protección para la Producción de alimentos (APPA), incluidas en el numeral 2 del artículo 32 del PND

El artículo 32, en su numeral 2, establece la posibilidad de declarar Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), una figura jurídica creada para delimitar zonas rurales con vocación agrícola que, a juicio del Gobierno nacional, deben ser preservadas prioritariamente para actividades agroalimentarias. Estas disposiciones otorgan al Ministerio de Agricultura la facultad de ordenar el territorio y definir el uso del suelo –funciones asignadas constitucionalmente a los municipios–, así como de determinar unilateralmente los territorios en los que se restringen otras actividades productivas distintas a la agricultura, como el turismo, el comercio, la minería, la industria o los proyectos de vivienda e infraestructura vial. Esto supedita las decisiones de las autoridades locales a las del nivel central, lo que transgrede el principio constitucional de autonomía territorial.

Aunque las APPA se presentan como un instrumento para garantizar la producción agroalimentaria, en la práctica introducen una forma de planificación centralizada que impone restricciones al uso del suelo y limitaciones al derecho a la propiedad privada y a la autonomía de los entes territoriales.

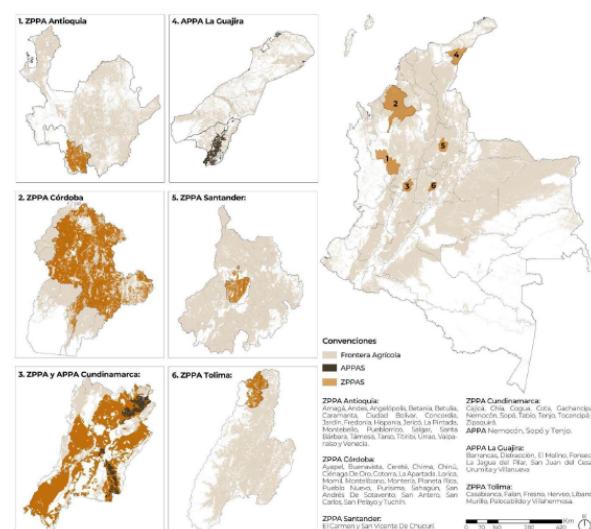
Al estar sujetas a una zonificación rígida y al tener un “valor normativo” superior a las decisiones municipales y distritales, las APPA subordinan la planificación territorial local a criterios definidos desde el nivel central, que pueden no considerar adecuadamente las particularidades productivas, culturales y sociales de cada región. Así, su incorporación obligatoria en los instrumentos de ordenamiento territorial desconoce el principio de descentralización y puede generar incentivos perversos que obstaculicen la diversificación productiva, la inversión y la innovación en el campo.

A continuación, se presenta un mapa que muestra la ubicación de las distintas Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) declaradas o proyectadas por el Gobierno nacional (véase Mapa 2). así como las zonas que ya han sido delimitadas como frontera agrícola. Este instrumento permite ver la extensión del territorio nacional que ha sido reservada exclusivamente para actividades agroalimentarias. La superposición de estas figuras muestra que amplias porciones del suelo rural ya se encuentran sujetas a una destinación productiva específica, lo que plantea preguntas sobre la necesidad de continuar ampliando este tipo de delimitaciones.

En la práctica, esto significa que cada vez más

predios rurales quedarían sujetos a directrices impuestas desde el nivel central, restringiendo la posibilidad de que sus propietarios, así como los gobiernos locales, decidan libremente sobre los usos del suelo conforme a las características sociales, económicas y productivas de los predios y regiones.

Mapa 1. Áreas y Zonas de Protección para la Producción de Alimentos Colombia: adoptadas y en consulta.



Fuente: Elaboración de ProBogotá Región a partir de información del Ministerio de Agricultura y la UPRA. 2025.

Estas áreas, que se consideran determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel dentro de la jerarquía normativa, prevalecen sobre otros intereses, salvo aquellos de primer nivel, como el medio ambiente y los recursos naturales. Según el Gobierno nacional, estas áreas se sustentan en el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria (artículos 64 y 65 de la Constitución).

Sin embargo, a diferencia de otras determinantes contempladas por el mismo artículo 10 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023), relacionadas con el medio ambiente, el patrimonio cultural, la infraestructura o los distritos, las APPA carecen de una ley específica que regule su implementación y funcionamiento, como se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1. Sustento normativo de determinantes de uso del suelo

Determinante	Normativa aplicable
Conservación y protección del medio ambiente, recursos naturales y prevención de riesgos	Ley 2 de 1959, Código de Recursos Naturales, Ley 99 de 1993
Conservación del patrimonio cultural	Artículos 63 y 72 de la Constitución Política, Ley 397 de 1997
Infraestructura básica (vías, aeropuertos, saneamiento, energía)	Ley 105 de 1993, Ley 142 de 1994, Ley 143 de 1994
Ordenamiento metropolitano	Ley 128 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011

Fuente: Elaboración propia

Esto significa que la creación y determinación de las APPA depende exclusivamente del artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo. La ausencia de un marco normativo detallado para su desarrollo ha generado incertidumbre sobre los criterios, los procedimientos y los alcances de la figura, aspectos que vienen siendo definidos a discreción del Gobierno mediante resoluciones ministeriales, sin la

intervención de las entidades territoriales ni de otros actores afectados.

Los municipios y distritos se ven obligados a incorporar las APPA en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en detrimento de su capacidad de decidir sobre el uso del suelo en su jurisdicción. Este deber contraviene el principio de la autonomía como facultad básica de las entidades territoriales (artículos 287 y 373.7 de la Constitución), en la medida que entidades del nivel central, como el Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Ambiente, terminan definiendo de manera sustancial el contenido de los POT municipales.

Igualmente, las restricciones de uso impuestas por la zonificación de las APPA pueden llegar a limitar de manera desproporcionada el ejercicio del derecho de propiedad privada, especialmente en lo que respecta al uso, goce y disposición del suelo. Esta política impone una afectación específica al suelo para fines agroalimentarios, con lo que excluye otros intereses legítimos, aun cuando estos fines no correspondan con la voluntad del propietario. Así se genera un entorno de incertidumbre e inseguridad jurídica para los propietarios, los inversionistas y los empresarios del sector rural, pues prohíbe actividades determinadas sin considerar los impactos económicos, sociales y ambientales que las restricciones podrían producir en las entidades territoriales.

En la actualidad, la constitucionalidad del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 se debate en la Corte Constitucional dentro del Expediente D-0016118. Hasta el momento, se han presentado 47 intervenciones ciudadanas de entidades públicas y privadas, de las cuales 37 solicitan la inexequibilidad de la disposición¹, principalmente por considerar que vacía las competencias de los concejos municipales y distritales en materia de uso del suelo y porque desconoce el núcleo esencial de la autonomía territorial consagrada en los artículos

¹ El ICP presentó intervención argumentando que la norma vulnera la autonomía territorial, desconoce la distribución constitucional de competencias, afecta la propiedad privada y la libertad económica, carece de sustento en una ley orgánica y genera inseguridad jurídica al imponer restricciones desde el nivel nacional sin participación efectiva de los municipios. Por ello, solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de la disposición. Así mismo FEDE. Colombia sostiene en su intervención que se vulnera la autonomía territorial al otorgar al Ministerio de Agricultura la facultad de declarar Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) con efectos obligatorios sobre los POT. Argumenta que esta atribución supone un vaciamiento de competencias municipales previstas en los artículos 311 y 313.7 de la Constitución, pues convierte lejos de ser determinantes el MADR y la UPRA regulan el uso del suelo, sin mecanismos efectivos de participación ni coordinación en contravía de los precedentes de la Corte Constitucional (C-284/97, C-035/16, C-138/20). En consecuencia, solicita la declaratoria de inexequibilidad por desconocer los principios de descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

1°, 287, 288 y 313.7 de la Constitución. Este debate refleja la gravedad de los reparos generados por el artículo demandado, pues la Corte deberá definir si su alcance es compatible con los principios de descentralización, coordinación y concurrencia que gobiernan la distribución de competencias en el ordenamiento territorial.

Por otro lado, y en íntima conexión, están las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA)², una figura introducida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Según el Ministerio de Agricultura, las ZPPA tienen como propósito generar insumos técnicos y facilitar la interlocución interinstitucional y social antes de la declaratoria formal de un área como APPA. Sin embargo, estas entidades del gobierno introdujeron las ZPPA sin un sustento normativo explícito que lo permitiera.

Por otro lado, en contraste con lo que ataña a las APPA, el propio Ministerio³ ha indicado que las ZPPA, son actos previos que no implican obligaciones para los municipios y distritos. No obstante, como veremos a continuación, esta declaratoria sí tiene efectos jurídicos que pueden derivar en vulneraciones a la autonomía de las entidades territoriales y, en la práctica, influyen en la toma de decisiones y la planificación territorial.

Hasta la fecha de redacción de este análisis, el Ministerio de Agricultura ha declarado seis ZPPA en Colombia (así como una APPA en el departamento de La Guajira y otra en el municipio de Sopó en Cundinamarca) y al menos otras seis se encuentran en etapa de identificación mediante resoluciones ministeriales que describen en su propio texto el procedimiento aplicado para la delimitación.

Las zonas declaradas son:

- **La Guajira (Resolución número 230 de 2023):** declaró las ZPPA en 9 municipios, mediante la **Resolución número 161 de 2024 modificada por** la Resolución número 289 de 2025⁴; que declara la APPA excluyendo el municipio de Hatonuevo.
- **Sabana Centro - Cundinamarca (Resolución número 507 de 2023):** afecta a 11 municipios, mediante la **Resolución número 266 de 2025** se decidió declarar la APPA Sopó.

² Ver Resolución número 230 de 2023, Resolución número 507 de 2023, Resolución número 377 de 2024 y Resolución número 352 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Comunicado a la opinión pública”, 12 de enero de 2025, <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Comunicado-a-la-opini%C3%B3n-p%C3%BAblic.aspx>.

⁴ El 1° de septiembre de 2025 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución número 289 de 2025 que modificó la Resolución número 161 de 2024.

- **Suroeste Antioqueño (Resolución número 377 de 2024):** afecta 23 municipios.
- **Cordillera Norte Occidental - Tolima (Resolución número 352 de 2024):** afecta a 8 municipios.
- **Córdoba (Resolución número 242 de 2025):** afecta a 21 municipios.
- **Santander (Resolución número 269 de 2025):** afecta a 2 municipios.

Las áreas en etapa de identificación son:

- **Antioquia:** estudia las APPA en los municipios de Caramanta, Concordia y Venecia-Fredonia en el suroeste antioqueño.
- **Cundinamarca:** estudia las APPA en los municipios de Nemocón y Tenjo.

El Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) han expedido estas resoluciones sin una competencia expresa para definir este tipo de zonificaciones. Es entonces necesario formular algunas preguntas sobre el fundamento jurídico que ha sustentado las declaratorias y los procedimientos empleados para su adopción. Por ejemplo, ¿cómo se determinan los municipios incluidos y cuáles son los criterios técnicos utilizados?, ¿qué participación han tenido las entidades territoriales en este proceso?

Por su parte, la única referencia normativa sobre quién es competente para definir el procedimiento de delimitación geográfica de las APPA se encuentra en el parágrafo 1º del artículo 32 de la Ley 2294. Este señala expresamente que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) son las entidades responsables de establecer el procedimiento para “el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes”⁵.

La inactividad de las entidades competentes en expedir el procedimiento dentro del término de un año

⁵ “Parágrafo primero. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), 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 adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales” (negrilla y subrayado por fuera de! texto).

fijado por el legislador, plazo que venció en mayo de 2024, constituye una omisión normativa relevante. De hecho, la omisión en la implementación del procedimiento ordenado ha dado lugar a un proceso judicial en curso. Se trata del medio de control de cumplimiento promovido por FEDE. Colombia contra el Departamento Nacional de Planeación, el IGAC y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁶ en el que se reclama la expedición del procedimiento de coordinación interinstitucional exigido por la norma.

Este litigio confirma que la ausencia del procedimiento es una omisión real y actual que afecta la autonomía territorial y la seguridad jurídica de los municipios, en la medida en que frustra la operatividad del mandato legal y deja sin soporte metodológico las resoluciones ministeriales que han delimitado, en la práctica, la determinante relacionada con la protección de la producción de alimentos. El incumplimiento del plazo no solo revela un déficit en la actuación administrativa, sino que puede llegar a comprometer la validez de dichas resoluciones, dado que la Ley 2294 condiciona expresamente la aplicación territorial de las determinantes a la existencia de una base técnica, jurídica y geoespacial definida por las entidades competentes.

La actuación del Ministerio de Agricultura y la UPRA, al definir estas zonas sin un respaldo normativo claro, no solo suscita dudas sobre la competencia legal de estas entidades, sino que también tiene implicaciones más profundas para los principios jurídicos fundamentales del Estado de Derecho. La expedición de las resoluciones que han “desarrollado” el artículo 32 del PND afectan directamente el principio de autonomía territorial, en los términos propuestos a continuación.

5.1. La declaratoria de las APPA y ZPPA vulnera el principio de autonomía territorial

Como ya se mencionó, en materia de ordenamiento territorial, la Constitución reconoce a los municipios la competencia para regular los usos del suelo (artículo 313.7 constitucional). Por tanto, cualquier regulación del ordenamiento territorial que vacíe las competencias de las entidades territoriales, desde el nivel central, desconoce dicho diseño constitucional y vulnera el principio de autonomía territorial.

Así mismo, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que el ordenamiento territorial no solo debe armonizar el principio de autonomía con el carácter unitario del Estado, sino que debe cumplir con garantías institucionales que protejan la estabilidad, la transparencia y la participación democrática en la toma de decisiones (Sentencia C-273 de 2016)⁷.

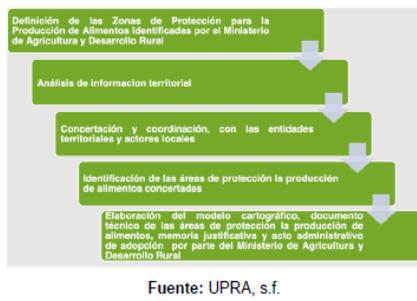
⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Radicado número 25000-23-41-000-2025-00800-00.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016 del 25 de mayo de 2026. M. P. Gloria Stella Ortiz. párrafo “37. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-273-16.htm>

El proceso para la creación de las APPA y ZPPA fue regulado e implementado en las resoluciones emitidas por el Ministerio de Agricultura y los documentos metodológicos de la UPRA. Estos incluyen disposiciones sobre sus efectos, los supuestos de hecho de su procedencia, las condiciones para su declaratoria, los instrumentos de socialización con la ciudadanía, los plazos y términos, los efectos sobre los derechos adquiridos y las zonas previamente constituidas y los mecanismos de concertación con las comunidades.

La UPRA resume este procedimiento, que ha sido usado hasta el momento para las declaratorias de las ZPPA y posteriormente APPA, en la siguiente figura⁸:

Figura 1. Proceso Metodológico General para la identificación de áreas de protección para la producción de alimentos en Colombia



Fuente: UPRA, s.f.

Ahora bien, el Consejo de Estado, específicamente la Sección Primera, ha sostenido⁹ que los actos mediante los que se identifican o delimitan las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) tienen naturaleza de actos previos o de trámite, razón por la cual no son susceptibles de control judicial. Esta postura implica que las eventuales irregularidades en su expedición no podrían discutirse de manera inmediata ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que solo podrían ser cuestionadas cuando se declaren las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) mediante actos administrativos de carácter definitivo. En la práctica, esta tesis restringe la defensa oportuna de la autonomía territorial y de los derechos de los particulares frente a vicios en la identificación de ZPPA, trasladando el debate jurídico únicamente a la fase posterior de adopción de las APPA, cuando los efectos ya están consolidados y las restricciones sobre el uso del suelo plenamente vigentes.

Sin embargo, de una lectura minuciosa de las resoluciones y documentos técnicos, se concluye que la declaratoria de las ZPPA produce consecuencias jurídicas que menoscaban la autonomía de las

⁸ Esta figura hace parte del documento denominado “Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la región Sur del departamento de La Guajira para la declaratoria de áreas de protección para la producción de alimentos APPA”. Disponible aquí: https://upra.gov.co/es-co/Documents/01_Proyectos_Normativos/PR%20ZPPA.pdf

⁹ Tesis adoptada por la Magistrada Nubia Margot en el expediente. Expediente: 11001 03 24 000 20194 00 y reiterada en la sección primera.

entidades territoriales y la iniciativa privada. Por ejemplo, el artículo 3º de la Resolución número 230 de 2023 establece que las ZPPA del departamento de La Guajira hacen parte del suelo rural en los términos definidos en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997. Por lo tanto, estas áreas no pueden ser destinadas para uso urbano, ni se podrán definir suelos de expansión ni desarrollo restringido en ellas¹⁰. Luego de delimitar las ZPPA en 9 municipios del departamento de La Guajira mediante la Resolución número 230 de 2023, el Ministerio de Agricultura expidió la Resolución número 161 de 2024, por la cual declaró las APPA en 8 de esos 9 municipios¹¹. En esta ocasión, se reguló el uso del suelo en dichas áreas y se estableció una prohibición expresa para llevar a cabo actividades como la minería, el comercio y la industria.

Más grave aún, a través de la Resolución número 289 de 2025, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pretendió modificar parcialmente la Resolución número 161 de 2024 en lo referente a la delimitación de las APPA en la Región Sur del departamento de La Guajira, con el propósito de ajustar las restricciones de uso previstas en el numeral 8.4.3.1, así como de ampliar las directrices para la implementación de las APPA contempladas en el numeral 10.10. Esta actuación que, lejos de evidenciar un proceso de planificación sustentado en información técnica y verificable, pone de manifiesto la ausencia de estudios rigurosos que respalden las decisiones adoptadas por la entidad para la declaratoria de dichas áreas.

Estas limitaciones constituyen una transgresión del principio de autonomía territorial, pues regulan aspectos que inciden sustancialmente sobre la posibilidad real de gestionar los intereses propios de los municipios, lo que incluye la planeación del desarrollo y la administración de los recursos locales. Al establecer prohibiciones absolutas sobre actividades económicas y productivas desde el nivel central, estas disposiciones afectan la competencia de los concejos municipales y distritales para reglamentar el uso del suelo, en contravía de los artículos 288, 311 y 313, numeral 7, de la Constitución.

La jurisprudencia ha diferenciado entre lineamientos generales de política nacional, que

¹⁰ Esto, en tanto que estas zonas están diseñadas para contribuir a la seguridad, soberanía alimentaria y derecho a la alimentación, sus usos deben ser exclusivamente agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas, imponiendo así obligaciones a los municipios en las zonas en las que se adopten las ZPPA antes de la declaratoria de las APPA.

¹¹ El municipio de Hato Nuevo, que sí formaba parte de la ZPPA, fue excluido de la decisión definitiva de la Resolución número 161 de 2024. La razón de esta exclusión obedeció a que el Área Potencial de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en este municipio abarcaba 4.020,72 hectáreas que coinciden completamente con el territorio ancestral delimitado por la Línea Negra. Dado que toda la extensión de la APPA se superponía con este territorio, la UPRA determinó que Hato Nuevo no haría parte de la declaratoria definitiva.

son válidos, y decisiones específicas sobre usos del suelo, que corresponden de manera exclusiva a los municipios. Así lo ha precisado la Sentencia C-035 de 2016¹² en la que se concluyó que ninguna autoridad del nivel central puede adoptar unilateralmente determinaciones que excluyan a las entidades territoriales de decisiones que impactan directamente la planeación de su territorio.

En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-189 de 2019¹³, definió los elementos centrales de la autonomía territorial y estableció que esta implica la capacidad de autogobierno para tomar decisiones con independencia, el ejercicio de competencias propias y la administración de los recursos y del territorio. Por lo tanto, cualquier medida que imponga una regulación absoluta sobre el ordenamiento territorial de los municipios sin la participación de estos desconoce el núcleo esencial de su autonomía y viola la Constitución, como es el caso de la Resolución número 161 de 2024 y las demás mencionadas.

Además, la sustitución de competencias municipales por decisiones administrativas del Ejecutivo puede afectar gravemente la seguridad jurídica, pues los actos carecen del mismo grado de previsibilidad para los habitantes de un municipio que la que brinda el concejo municipal directamente elegido. Con el riesgo de que cada Gobierno imponga reglas cambiantes, se exponen tanto los ciudadanos como las autoridades locales a cambios normativos discrecionales, lo que podría poner en riesgo la viabilidad del desarrollo territorial y desalentar inversiones y proyectos comunitarios.

Por tanto, la determinación de los usos del suelo debe ser un proceso descentralizado que respete la autonomía municipal y garantice, entre otros aspectos, la protección de los derechos de propiedad privada de los ciudadanos incluyendo el uso, el goce y la disposición de la misma, y la libre interacción de las personas, pues incide directamente en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las comunidades.

Las regulaciones que inciden sobre los usos del suelo deben orientarse a garantizar la seguridad jurídica y la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos, y el Ejecutivo no puede imponer restricciones unilaterales que afecten el núcleo esencial de la autonomía territorial.

A este análisis, vale la pena agregar que la imposición de restricciones frente a ciertas actividades económicas lícitas como el comercio, los proyectos de vivienda o infraestructura y la minería, derivadas de las APPAs, también afecta de

manera directa la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, comprometiendo el ejercicio real de su autonomía. Los municipios dependen en gran medida de ingresos como las regalías provenientes de actividades mineras y energéticas, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio (ICA). Las restricciones impuestas por las APPAs tendrán un impacto directo sobre los ingresos de los municipios, desconociendo el principio de descentralización que implica no solo autonomía política y administrativa, sino fiscal.

5.1.1. El Ministerio de Agricultura y la UPRA no tienen las competencias necesarias para definir el uso del suelo a través de las APPAs

El Decreto número 4145 de 2011, que crea la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), le asigna funciones de orientación técnica, producción de información y formulación de lineamientos para la toma de decisiones sobre el uso del suelo rural, pero no le otorga facultades normativas ni de intervención directa en los territorios. Su carácter es consultivo y sus decisiones no son vinculantes.

De igual forma, el Decreto Único Reglamentario del sector Agricultura (Decreto número 1071 de 2015) establece que el Ministerio de Agricultura puede liderar la formulación de políticas públicas y proponer criterios generales para el ordenamiento rural, pero no puede modificar directamente los instrumentos de planificación territorial adoptados por las entidades territoriales.

En este contexto, la facultad que el artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo otorga al Ministerio de Agricultura para delimitar Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) restringiendo usos del suelo distintos a los agroalimentarios, excede las competencias constitucionales de esa cartera. A través de esta figura, el Ejecutivo asume funciones que corresponden de manera exclusiva a las autoridades municipales, como la adopción de planes de ordenamiento territorial y la regulación específica de los usos del suelo. En consecuencia, el artículo 32 de la ley PND no puede ser entendida como una autorización al Gobierno nacional para modificar los POT.

5.1.2. Diferencias entre las Zonas de Reserva Agrícola y las APPAs

Las autoridades nacionales han sostenido que las APPA son instrumentos similares, y con los mismos efectos, a las Zonas de Reserva Agrícola establecidas en la Ley 12 de 1982¹⁴. Esta ley establece que “los planes integrales de desarrollo urbano deberán comprender las zonas de reserva agrícola, de manera que en ellas se logre ordenar, regular y orientar las acciones del sector privado, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas en la medida de sus propias aptitudes”.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016 del 08 de febrero de 2016 M. P. Gloria Stella Ortiz. párrafo 31. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2019. M. P. Alejandro Linares Cantillo. párrafo 28. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-189-19.htm>

¹⁴ Por zonas de reserva agrícola se entiende el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal.

Los planes integrales de desarrollo urbano, regulados por la Ley 61 de 1978, son definidos como “*un conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades*” (negrita fuera del texto original). Esta norma aclara, entre otros aspectos, que se respetarán los derechos adquiridos con justo título, y que la delimitación de las regiones de planeación corresponderá preferencialmente a los departamentos.

En lo que respecta a las zonas de reserva agrícola, la Ley 12 de 1982 señala que “*Los planes integrales de desarrollo señalarán los límites físicos y las condiciones generales del uso de los suelos en las zonas de reserva agrícola, teniendo en cuenta la necesidad del crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica de dichas zonas*”.

A partir de estas disposiciones, es posible concluir que las zonas de reserva agrícola tienen una vocación orientadora en materia de planificación territorial y uso del suelo, y no un carácter restrictivo o prohibitivo, como si lo tienen las APPA. Asimismo, es evidente que aunque las autoridades locales deben incluir las Zonas de Reserva Agrícola en los planes integrales de desarrollo urbano, son ellos quienes, en ejercicio de sus competencias, están llamadas a delimitarlas y a ponderar la producción agrícola, pecuaria y forestal con otras prioridades y realidades del territorio.

En ese sentido, equiparar las APPAs con las Zonas de Reserva Agrícola resulta improcedente. Mientras ZRA tienen una función orientadora y les permiten a las autoridades locales ejercer sus competencias, las APPA buscan imponer restricciones de carácter obligatorio sobre el uso del suelo desde el nivel central que deben ser acatadas por las entidades territoriales, limitando su participación efectiva y reduciendo su autonomía para definir el desarrollo de sus propios territorios.

5.2. Las declaratorias de APPA y ZPPA vulneran el principio de democracia participativa y representativa

Para las decisiones sobre uso del suelo, la Constitución, en el artículo 313.7, establece que los concejos municipales serán los competentes para definirlos. Esto, tras una iniciativa del alcalde y luego de agotar una primera etapa del proceso de participación ciudadana ante los Consejos Territoriales de Planeación. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), en su artículo 29, reproduce este mandato, lo que refuerza la obligación de garantizar que la planificación territorial se fundamente en la autonomía local.

A su vez, esta medida es garantía de pluralidad política y tiene por finalidad que el instrumento de más largo plazo en la planeación (doce años) recoja la mirada de todas las fuerzas políticas y no

exclusivamente de la de quienes gobiernan cuando sea adoptado.

El principio de democracia participativa y representativa es fundamental para garantizar que las decisiones gubernamentales reflejen la voluntad de los ciudadanos, ya sea directamente o a través de sus representantes electos. Este principio asegura que los procesos de toma de decisiones incluyan mecanismos efectivos de participación y deliberación pública, especialmente en asuntos que afectan directamente a las comunidades locales y la autonomía territorial.

Sin embargo, este principio es abiertamente desconocido en la declaratoria de las ZPPA y APPA, que no les da la oportunidad a los habitantes del territorio (a través de sus autoridades locales) de expresar adecuadamente sus deseos e intereses frente al desarrollo de actividades comerciales, mineras o industriales, o incluso respecto a proyectos agroindustriales o de vivienda urbana. Al contrario, estas actividades fueron restringidas de forma arbitraria, sin considerar adecuadamente el impacto económico y social que generan en los territorios.

A pesar de que se contemplaron mecanismos formales de participación, como la recepción de comentarios en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o la asistencia a reuniones de socialización, estos resultan insuficientes para garantizar que las autoridades territoriales cuenten con influencia real en el proceso de decisión.

De acuerdo con el documento metodológico de la UPRA de la Resolución número 161 de 2024¹⁵, las intervenciones de entidades territoriales y la comunidad aparecen bajo la categoría de “Institucional, territorial, civil, social, gremial y comunidad en general”, pero su rol se limitó a funciones de publicación y difusión, sin una incidencia real. Las Entidades Territoriales actuaron como canales de comunicación (difusión) y coordinadores logísticos, pero no como agentes decisores. Y por su redacción parece que tampoco participaron en la identificación técnica de las áreas protegidas, ni en la evaluación del impacto económico y social de las decisiones.

La asignación por parte de la UPRA de un rol meramente informativo o de transmisión de directrices nacionales impidió que las comunidades y entidades territoriales pudieran incidir en la definición de las ZPPA o APPA¹⁶. A la comunidad no se le garantizó un mecanismo efectivo para hacer valer sus intereses. Los actores directamente

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ UPRA “Identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en la región sur del departamento de La Guajira. Municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas y Hatonuevo del departamento de La Guajira. UPRA”. Tabla 60. Página. 170 y 171.

afectados fueron reducidos a receptores pasivos de las decisiones tomadas por entidades nacionales.

El procedimiento creado por la UPRA no prevé ningún mecanismo eficaz de participación para las autoridades territoriales y la comunidad general. La convocatoria de estos sujetos implica realmente una formalidad sin incidencia real, cuyo único propósito es aparentar que se cumple con los principios de participación. Esta deficiencia era previsible, ya que, como se ha mencionado, no existe una ley o reglamento que establezca criterios jurídicos y democráticos lo suficientemente específicos para regular la actuación de la administración en la delimitación de las ZPPA ni de las APPA. En este contexto, la comunidad termina siendo reducida a una simple referencia en documentos administrativos, sin que su voz sea considerada en la determinación de estas áreas.

En los considerandos de las resoluciones se afirma que comunidades, organizaciones sociales o asociaciones campesinas solicitaron al Gobierno nacional la intervención en el territorio. Pero ¿quiénes participaron realmente y qué intereses representan?, ¿cuántas organizaciones del territorio respaldaron la medida y cuál era la representatividad que tenían frente al conjunto de los habitantes?, ¿no correspondía más bien al concejo municipal y a los alcaldes canalizar institucionalmente estas decisiones?, y ¿no debería garantizarse, en todo caso, que tales determinaciones respondan a la voluntad mayoritaria de los habitantes del ente territorial? La falta de respuestas claras demuestra que la participación fue más aparente que efectiva, lo que desvirtúa la legitimidad democrática de la medida.

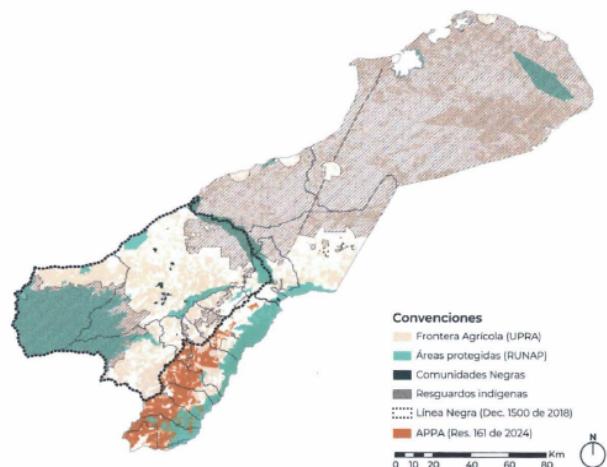
Por ejemplo, es claro que en la Resolución número 161 de 2024, que declaró las APPA en La Guajira, el derecho fundamental de participación ciudadana y el de la autonomía territorial, garantizados por la Constitución (artículos 311, 313, 315 y 298), fueron pasados por alto, ya que las autoridades locales y la ciudadanía no determinaron conjuntamente los usos del suelo ni las restricciones sobre actividades mineras, comerciales e industriales en su jurisdicción. El resultado fue una imposición unilateral de las medidas por parte de entidades nacionales, en contravía de los principios de coordinación y concurrencia¹⁷.

El ICP interpuso una demanda de nulidad simple contra la Resolución número 161 del 20 de junio de 2024 ante el Consejo de Estado, en la que reiteró que dicha norma vulnera el derecho fundamental

¹⁷ Ante el Consejo de Estado, Sección Primera -Radicado 1100103240002025001030- se admitió demanda de nulidad presentada por FEDE. Colombia contra la Resolución número 161 de 2024 por los cargos de falta de competencia, expedición irregular, infracción de las normas en que debería fundarse y vulneración de la autonomía territorial, el derecho a la propiedad privada y la libertad económica.

a la consulta previa, ya que fue expedida respecto de territorios con presencia de comunidades étnicas sin haber agotado este procedimiento obligatorio. Además, sostuvo que se incumplió el deber legal de coordinación interinstitucional, al declararse el APPA de La Guajira sin la participación formal de los ministerios competentes.

Mapa 2. Determinantes ambientales en el departamento de La Guajira



Fuente: Elaboración de ProBogotá Región a partir de información del Ministerio de Agricultura y la UPRA, 2025

Como se observa en el mapa, una porción considerable del territorio de La Guajira se encuentra cubierta por distintas determinantes impuestas desde el nivel central. Esta superposición normativa restringe la capacidad de las autoridades locales para ejercer su función constitucional de planificación del uso del suelo. Adicionalmente, se ve que gran parte del departamento ya se encuentra dentro de la frontera agrícola, definida como el límite del suelo rural en el cual se permiten y promueven actividades agropecuarias (Resolución número 261 de 2018). La inclusión de más restricciones sobre actividades comerciales, industriales o extractivas, en los pocos espacios donde estaba permitido, limita el desarrollo de proyectos productivos en un departamento con altas necesidades sociales y económicas.

5.3. La declaratoria de las ZPPA y APPA vulnera el derecho fundamental a la propiedad privada y la libertad económica

Las restricciones impuestas mediante la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPAs) por parte del Ministerio de Agricultura, que prohíben actividades como la minería y el desarrollo comercial o industrial, vulneran el derecho fundamental a la propiedad privada¹⁸.

No solo se trata de que estas limitaciones carezcan de fundamento legal claro o desconozcan las competencias asignadas por la Constitución a los concejos municipales (artículo 313.7), sino que representan una interferencia desproporcionada del Estado frente a posibles usos del suelo legítimos y compatibles con el interés general, como el desarrollo de la industria, el aprovechamiento comercial o incluso la expansión del suelo urbano

¹⁸ Reconocido en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

municipal.

Lo anterior “configura un entorno jurídico hostil para los propietarios que cuentan con inmuebles ubicados en esas áreas y que habían invertido en la destinación lícita definida en los POT, la incertidumbre sobre esas inversiones, prórrogas de licencias, permisos o autorizaciones se supeditan a la definición de que las altas cortes establezcan sobre ese particular. En otras palabras, el escenario legal ya no solo cierra el cerco sobre el título de propiedad, sino sobre sus principales atributos, el uso (*usus*) y el goce o disfrute (*fructus*)”¹⁹.

Al respecto vale la pena mencionar que si bien el derecho a la propiedad privada no es absoluto, la limitación debe ser proporcionada, razonable y objetiva. Según el artículo 58 de la Constitución y el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, la propiedad puede ser restringida cuando existe una ley previa, expedida por el Congreso, que declare un motivo legítimo de utilidad pública o interés social (Sentencia C-133 de 2009). Esto no puede ser definido discrecionalmente por otras entidades.

En el caso de las APPA, las restricciones al derecho de propiedad se imponen sin que medie una ley que defina con claridad y sustento técnico los motivos de utilidad pública o interés social que justificarían la transgresión al derecho de propiedad, ni el procedimiento con criterios claros y objetivos que debería seguirse para seleccionar las áreas sobre las cuales se impondrán dichas restricciones.

Según el artículo 32 del PND, será el Ministerio de Agricultura y la UPRA quienes, mediante actos administrativos, tendrán la potestad de identificar unilateralmente los territorios objeto de protección, actuando a su discrecionalidad y sin estudios técnicos previos. Esta discrecionalidad, ejercida desde el nivel central y sin procesos participativos ni estudios técnicos públicos, se aparta de los parámetros constitucionales que exigen que toda limitación a este derecho esté justificada, que sea proporcional, razonable y objetivo, y no por la voluntad discrecional de una entidad administrativa.

La aparente búsqueda de objetivos como la seguridad alimentaria o la protección del campesinado no legitima la imposición de restricciones que anulan la capacidad de los propietarios y de las entidades territoriales para definir, conforme a sus intereses y realidades locales, el destino de sus recursos. Una regulación adecuada debe propender por la armonización de tales principios con otros igualmente relevantes, como la seguridad jurídica, el respeto a la propiedad privada y la autonomía territorial, sin sacrificarlos de manera automática o irreflexiva.

Otra implicación grave de las restricciones derivadas del establecimiento de ZPPA y APPA

¹⁹ Garnica, L. (2025). Determinantes de ordenamiento territorial y derecho de propiedad. Ámbito Jurídico. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/determinantes-de-ordenamiento-territorial-y>

es que determinan y limitan, en buena medida, el alcance de uno de los elementos centrales del derecho de propiedad, esto es, el *ius utendi*, que consiste en “la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir”.²⁰

La Corte Constitucional, a través de distintas sentencias, ha desarrollado el concepto de “constituciones temáticas” como una categoría analítica que permite identificar conjuntos normativos dentro de la Constitución que organizan y orientan determinadas funciones del Estado. Así, la denominada Constitución económica describe las disposiciones que estructuran el funcionamiento de la economía bajo el orden jurídico constitucional. Entre ellas se destacan el artículo 333, que consagra la libertad de empresa y de iniciativa privada dentro de los límites del bien común, y el artículo 58, que protege el derecho a la propiedad privada y a los derechos adquiridos conforme a la ley.

Desde esta perspectiva, las restricciones impuestas por el Ejecutivo mediante la declaratoria conjunta de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), que prohíben de manera general actividades como la minería, el comercio y la industria, son contrarias a los principios de la Constitución económica.

Así, estas medidas desconocen el marco de libertades económicas garantizadas por la Carta política, generan inseguridad jurídica, afectan la autonomía de los actores económicos y territoriales, y por tanto, debilitan la base institucional sobre la que se sustenta el desarrollo productivo en una economía de mercado, que goza de reconocimiento constitucional.

6. Frente a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), incluidas en el numeral 2 del artículo 32 del PND

Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) fueron creadas por la Ley 160 de 1994 como un instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural, orientado a “limitar la concentración de tierras, formalizar la pequeña propiedad y promover un desarrollo rural integral en zonas afectadas por conflictos de uso y tenencia. Su reglamentación inicial fue adoptada en el Decreto número 1777 de 1996, que desarrolló el procedimiento para su constitución a través del entonces Incora, hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT).

La Corte Constitucional, en sentencias como la C-077 de 2017 y la T-090 de 2023²¹, ha reconocido que el campesinado es sujeto de especial protección constitucional y que su relación con la

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-189/06. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Disponible en: <https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?d=20014596>

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-090 de 2023, M. P.: José Fernando Reyes (29 de marzo de 2023) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-090-23.htm>

tierra está estrechamente vinculada con derechos fundamentales como la dignidad, la seguridad alimentaria y el mínimo vital.

Posteriormente, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) introdujo una novedad crucial: la zonificación de los Planes de Desarrollo Sostenible (POS) de las ZRC, constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), adquirió el carácter de determinante de ordenamiento territorial de segundo nivel. Con ello, lo que antes era una herramienta de planeación construida por las comunidades campesinas con el apoyo técnico de la ANT y la ADR pasó a ser obligatoria para los Planes de Ordenamiento Territorial municipales y distritales. Además, reconoce la ‘territorialidad’ del campesinado organizado, ya que le otorga un papel especial en la gestión del territorio, pero sin medidas para garantizar que este modelo se armonice con los principios de propiedad privada y sostenibilidad económica.

“Sobre las ZRC, puede decirse que antiguamente eran una herramienta de ordenamiento social de la propiedad rural contenidas en el artículo 80 de la Ley 760 de 1994 con vocación de generar adjudicación de baldíos en clústeres geográficos -primordialmente baldíos- y por virtud del artículo 32 citado, pasan ahora a ser un determinante de ordenamiento territorial con vocación de definición del uso del suelo a través de sus planes de desarrollo sostenible adoptados por la comunidad (Decreto número 147 de 2024), con el fin de “favorecer la gobernanza territorial” y definir la “planificación territorial” para producción de alimentos. La constitución de las ZRC es de resorte de una entidad del orden nacional, la ANT” (Garnica, 2025)²².

Esta transformación implica que los PDS de las ZRC, además de orientar el desarrollo productivo y social de estos territorios, ahora también definen de manera obligatoria el uso del suelo rural, lo que representa un giro institucional significativo al reconocer a las comunidades campesinas un papel directo en la definición de las reglas de ordenamiento territorial, al margen de las autoridades locales.

Así como las APPA, la decisión de elevar los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) a la categoría de determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel plantea serios problemas desde la perspectiva constitucional. Las ZRC fueron concebidas como un mecanismo de planeación agraria sujeto a la acción administrativa de la ANT, y no como una norma de superior jerarquía en materia de ordenamiento territorial.

Transformar la zonificación de los PDS en determinantes vinculantes supone, en primer

lugar, un vaciamiento de la autonomía territorial garantizada por los artículos 287 y 313.7 de la Constitución. La función de reglamentar los usos del suelo es competencia constitucional de los concejos municipales. Elevar a determinantes los PDS significa imponer reglas de uso del suelo adoptadas sin debate en las instancias locales de representación democrática, lo cual desnaturaliza la descentralización territorial.

En segundo lugar, esta medida desconoce los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales. La incorporación de las ZRC como determinantes no garantiza articulación, sino que establece un mecanismo de centralización mediante el cual el Ejecutivo, a través de la ANT, define unilateralmente el régimen de usos del suelo rural. Esto vacía de contenido la autonomía territorial (artículos 1º, 287 y 288 constitucionales), desconoce la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7 constitucional) y reproduce un modelo de planeación centralista que la Constitución de 1991 expresamente rechazó.

Finalmente, la medida también compromete la seguridad jurídica y la protección de la propiedad privada (artículo 58 de la Constitución). Conferir fuerza vinculante a los PDS puede afectar situaciones jurídicas consolidadas, imponer restricciones generales a la propiedad, e incluso forzar a la venta, y alterar expectativas legítimas de aprovechamiento económico. Esto genera un escenario de inestabilidad normativa contrario al principio de seguridad jurídica para los administrados.

El Acto Legislativo número 01 de 2023, que modificó el artículo 64 de la Constitución, reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Señaló que tiene una relación particular con la tierra basada en la producción de alimentos, sus formas de territorialidad campesina y sus condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales. Además, dispuso que el Estado debe velar por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos.

En septiembre de 2024, el Ministerio de Agricultura expidió el Decreto número 1147 de 2024, para actualizar la reglamentación de las ZRC a la luz de los aludidos cambios constitucionales y legales relacionados con el campesinado, norma que se analiza a continuación.

6.1. El Decreto número 1147 de 2024 limita el derecho a la propiedad privada

El derecho a la propiedad privada en Colombia, consagrado en el artículo 58 de la Constitución, es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho. Sin embargo, su concepción ha evolucionado significativamente desde una visión individualista y absolutista hacia una que lo integra con una función social y ecológica. Esta transformación implica que el derecho de dominio no es ilimitado, sino que se

²² Garnica, L. (2025). Determinantes de ordenamiento territorial y derecho de propiedad. Ámbito Jurídico. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/determinantes-de-ordenamiento-territorial-y>

encuentra condicionado a la realización de fines que trascienden el mero interés individual, con lo que se busca el bienestar colectivo y la preservación del ambiente.

La Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que la garantía de la propiedad privada no puede desconocer que la función social y ecológica afecta su estructura y determina su ejercicio.

Inicialmente, en la Sentencia C-006 de 1993, la Corte indicó que: “La naturaleza social de la atribución del derecho determina que la misma esté condicionada a la realización de funciones y de fines que traza la ley, los cuales señalan los comportamientos posibles, dentro de los cuales puede moverse el propietario, siempre que al lado de su beneficio personal se utilice el bien según el más alto patrón de sociabilidad, concebido en términos de bienestar colectivo y relaciones sociales más equitativas e igualitarias”²³. Posteriormente, en la Sentencia C-474 de 2005, la Corte manifestó que: “los alcances de la función social de la propiedad han de ser definidos por el legislador de acuerdo a la naturaleza de los bienes, su clase, la entidad que es titular de los derechos que de ellaemanan y la posición económica de las personas que la poseen. Generalmente se manifiesta mediante la imposición de determinadas cargas al propietario, tales como el deber de explotación económica en el caso de la propiedad agraria o las cesiones obligatorias gratuitas contempladas en la legislación urbana. Como también en el tratamiento privilegiado de ciertos tipos de propiedad como la asociativa y la solidaria”.²⁴ Esta perspectiva implica que la propiedad es un instrumento de realización personal y familiar, así como un medio para la satisfacción de intereses comunitarios.

El artículo 2.14.13.18 del Decreto número 1147 de 2024 establece una disposición legal que podría afectar negativamente el derecho a la propiedad privada. Según este artículo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) tiene la autoridad de establecer límites máximos para la propiedad privada en ZRC. Esto le permitiría a la entidad adquirir, con base en un reglamento aprobado por su consejo directivo, cualquier superficie que exceda dichos límites. Esta facultad, sin un respaldo legal claro, podría interpretarse como un exceso de poder reglamentario, contraviniendo el artículo 58 de la Constitución, que estipula que las limitaciones a la propiedad privada deben estar explícitamente definidas por la ley.

La capacidad de una entidad administrativa, como la ANT, de fijar límites a la propiedad se percibe como una usurpación de la autoridad exclusiva

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz (18 de enero de 1993) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-006-93.htm>

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-474 de 2005, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto (10 de mayo de 2005) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-474-05.htm>

del legislador. Esta situación podría generar gran inestabilidad jurídica para los propietarios de bienes inmuebles en zonas rurales.

Además, aunque el literal c) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994 le otorga a la ANT la potestad de adquirir tierras para programas de dotación a campesinos, no existe una ley que le permita a esta entidad o a su consejo directivo limitar la cantidad de tierra que una persona puede poseer en ciertas áreas del país. La consagración de esta facultad a un organismo administrativo, a través de un reglamento, se considera un abuso de la potestad reglamentaria. Esta decisión, que deja en manos de un consejo directivo la determinación de los límites de propiedad, somete el derecho de los ciudadanos a la voluntad de sus miembros, sin un marco legal que lo sustente.

Esto es especialmente alarmante dado que se advierte que la ANT podría adquirir el excedente de tierra, incluso a través de la expropiación, si así lo establece el reglamento de su consejo directivo.

6.2. El Decreto número 1147 de 2024 impacta a la libre competencia y otros derechos individuales

La Corte Constitucional en la **Sentencia C-371 de 2014** reconoció que las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) “son una figura de ordenamiento social, político y ambiental, cuyas principales implicaciones pueden resumirse en la posibilidad de limitar los usos y la propiedad de la tierra para evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico, y el beneficio de programas de adjudicación de tierras, así como apoyo estatal para el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible concertados con las comunidades”. No obstante, la intervención estatal sobre la propiedad rural no ha logrado estos fines y ha relegado valores esenciales de un Estado de derecho, entre ellos la seguridad jurídica y el desarrollo productivo del campo.

Es por ello que los mecanismos que condicionan el acceso a la tierra restringen la libre competencia, al propiciar la creación de esquemas dependientes de la gestión gubernamental que no siempre responden adecuadamente a las necesidades para el progreso del campo.

Así, aunque las ZRC tienen objetivos que el Decreto número 1147 pretende reforzar, como la búsqueda de garantizar el acceso a la tierra en condiciones que permitan una vida digna, en la práctica, su implementación y consolidación dependen de una asignación presupuestal y de unos apoyos institucionales que no siempre responden a criterios estables, sino que pueden estar sujetos a voluntades políticas cambiantes (elemento que de hecho el decreto busca aminorar).

Esta dependencia puede derivar en tratamientos diferenciados entre territorios rurales, favorecer intereses políticos y generar desigualdades en la distribución de beneficios estatales. Además, al concentrar apoyos en una figura específica, el modelo de las ZRC introduce riesgos de exclusión para quienes no forman parte del esquema, con lo

que se reducen las oportunidades de acceso a otros programas de desarrollo rural y crea distorsiones en el entorno competitivo entre actores del campo. En contraste, un enfoque que combine seguridad jurídica, reconocimiento de la propiedad privada e incentivos adecuados a la inversión podría ofrecer condiciones más estables y predecibles para fomentar el desarrollo rural.

6.3. El Decreto número 1147 de 2024 afecta la descentralización y la autonomía territorial

El Decreto número 1147 de 2024 introduce disposiciones relacionadas con el pluralismo y la autonomía campesina al reconocer la diversidad territorial y la capacidad de las comunidades para gestionar sus propios espacios. Dentro de este marco, la regulación sobre las ZRC establece criterios para el acceso a la tierra y la participación de los campesinos en la administración del territorio y en la planificación del desarrollo rural. Así mismo, estas disposiciones se enmarcan en la jurisprudencia constitucional, en la que se reconoce al campesinado como un actor político y social con atribuciones para definir modelos de producción y conservación del entorno, en función de un balance entre el uso productivo del suelo y la protección ambiental.

Igualmente, el Decreto número 1147 incorpora lineamientos orientados a la participación en las ZRC de distintos sectores de la población, incluyendo mujeres campesinas y jóvenes rurales, en los espacios de gobierno. Estas disposiciones establecen mecanismos para su integración en la vida política y económica de las comunidades rurales, con el propósito de ampliar su rol en la toma de decisiones y en los procesos de desarrollo agrario. Dentro de este marco normativo, se busca generar condiciones para una mayor participación comunitaria en las estructuras organizativas y en la administración del territorio.

Además, no hay una estrategia de articulación interinstitucional y multinivel, condición que viola la jurisprudencia constitucional que ha precisado los principios de autonomía territorial previstos en los artículos 270, 287 y 313 de la Constitución Política de Colombia. Esta carencia puede terminar en conflicto con los planes de ordenamiento territorial existentes, las políticas de vivienda y transporte, o los proyectos de infraestructura ya aprobados.

El concepto de “territorialidad campesina” presente en el Decreto número 1147 podría entrar en conflicto con la gran diversidad de formas de organización territorial del país y su marco normativo por no contar con mecanismos adecuados para su coordinación. Por ejemplo, no es claro cómo se pueden solventar los conflictos en los lugares donde estas zonas pueden solaparse con otros territorios en los que también existen derechos reconocidos para otros grupos, como comunidades indígenas y afrocolombianas. Esto podría derivar en desafíos en la coordinación de intereses y en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y el desarrollo rural.

El ordenamiento centralizado carece de instrumentos económicos y de planificación complementaria. No se contemplan mecanismos para financiar la transición hacia usos del suelo compatibles con la restauración ecológica o la agricultura. Esta limitación impide anticipar los impactos reales de las restricciones propuestas sobre el bienestar de los habitantes. La teoría del cambio implícita es lineal y postula una única causa: supone que, al imponer restricciones de uso del suelo, automáticamente se lograrán procesos de restauración ecológica y mejora ambiental o de producción de alimentos. Sin embargo, esta relación no es directa ni automática.

La imposición de prioridades nacionales sobre las decisiones locales respecto del ordenamiento del suelo desconoce que las autoridades territoriales pueden identificar y responder más fácilmente a las necesidades de las comunidades que las conforman. Se erosiona así el principio de subsidiariedad (artículo 288 de la Constitución), clave en un estado constitucional liberal como el colombiano, según el cual “las instancias superiores de autoridad solo están legitimadas para intervenir en los asuntos de las autoridades más pequeñas, cuando estas sean manifiestamente incapaces o ineficientes para prestar un servicio o adoptar una determinada decisión”, en tanto que “(...) la facultad de dirección política no se encuentra monopolizada por los órganos del Estado central” (Sentencia C-983 de 2005)²⁵.

6.4. Seguimiento y control en la implementación del Decreto número 1147

El Decreto número 1147 de 2024 establece disposiciones para el monitoreo de los recursos destinados a las ZRC. Entre sus medidas se encuentra la incorporación de un trazador presupuestal que permite hacer un seguimiento detallado de la inversión pública en estos territorios. Este mecanismo busca evaluar la ejecución de los fondos y su vinculación con proyectos orientados al desarrollo rural.

El decreto contempla la creación de mesas interinstitucionales como espacios de coordinación entre entidades gubernamentales y comunidades campesinas. Estas mesas están diseñadas para facilitar la articulación en el diseño e implementación de iniciativas dirigidas a las ZRC, con lo que se promueven instancias de consulta y deliberación entre los actores involucrados.

De igual manera, aún no es claro si los instrumentos previstos en el decreto resultan adecuados para ejercer un control real y oportuno sobre la gestión de estas figuras, asegurando que las inversiones y decisiones respondan a criterios de eficiencia, transparencia y coherencia con las necesidades de las comunidades campesinas.

A continuación, se presenta el listado oficial de

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2005 del 26 de septiembre de 2005. M. P. Humberto Sierra Porto. En el numeral 4.1.2. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornORMATIVO/norma.php?i=67635>

las ZRC constituidas, en cuyos PDS puede haber áreas de especial interés que ahora operan como determinantes de ordenamiento territorial²⁶:

Tabla 2. Listado oficial de las ZRC constituidas

N.	Nombre de la ZRC	Departamento	Municipios	Acto Administrativo	Habitantes/ Familias
1	Guaviare	Guaviare	Calamar, El Retorno, San José del Guaviare	Resolución 054 de 1997	24.884 habitantes
2	Cuenca de Río Pato y Valle de Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	Resolución 055 de 1997 (modificada)	6.278 habitantes
3	Arenales–Morales	Bolívar	Arenal, Morales	Resolución 054 de 1999	10.000 habitantes
4	Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	Resolución 046 de 2000	5.377 habitantes
5	Perla Amazónica	Putumayo	Puerto Asís	Resolución 069 de 2000	2.727 habitantes
6	Valle del Río Cimitarra	Antioquia, Bolívar	Yondó, Cantagallo, San Pablo	Resolución 028 de 2002	29.000 habitantes
7	Montes de María II	Bolívar	Varios municipios	Acuerdo 57 de 2018	Sin información
8	Sumapaz	Cundinamarca	Bogotá (Localidad 20)	Acuerdo 252 de 2022	575 familias
9	Güejar–Cafre	Meta	Puerto Rico	Acuerdo 253 de 2022	579 familias
10	La Tuna	Cauca	Santa Rosa	Acuerdo 243 de 2022 (modificado)	1346 familias
11	Losada–Guayabero	Meta	Macarena Uribe	Acuerdo 261 de 2023	1912 familias
12	Paraíso Escondido	Boyacá	Togüí	Acuerdo 306 de 2023	500 familias
13	Venecia Parte Alta	Cundinamarca	Venecia	Acuerdo 339 de 2023	600 habitantes
14	Tuluá	Valle del Cauca	Tuluá	Acuerdo 369 de 2024	5.164 personas
15	Pradera	Valle del Cauca	Pradera	Acuerdo 396 de 2024	480 familias
16	San José de Apartado	Antioquia	Apartado	Acuerdo 397 de 2024	1300 familias
17	Tarazá	Antioquia	Tarazá	Acuerdo 398 de 2024	811 familias
18	Santa Isabel – Anzoátegui	Tolima	Santa Isabel, Anzoátegui	Acuerdo 399 de 2024	1385 familias
19	Alto Sinú	Córdoba	Tierralta	Acuerdo 426 de 2024	3450 familias
20	Santuario del Rabanal	Boyacá	Samacá, Ventaquemada	Acuerdo 439 de 2024	2980 familias
21	Paz y Unión Campesina del Catatumbo	Norte de Santander	Ábrego, Bucaramica, Hacarí y La Playa (vereda Capellania)	Acuerdo 466 de 2025	1.801 familias / 7.005 habitantes

Fuente: Elaboración propia con datos otorgados por la ANT.

Como se observa, entre los años 1997 y 2022, en un período de 25 años, se constituyeron diez (10) Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en el país. Sin embargo, en tan solo los últimos tres años (2023-2025) se han aprobado once (11) nuevas ZRC, lo que muestra una marcada aceleración en la creación de estas figuras y un cambio notorio en la política de ordenamiento agrario.

7. Frente a la seguridad alimentaria

Según el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, la seguridad alimentaria de una persona depende de cuatro factores clave: uso, acceso, disponibilidad y estabilidad. La disponibilidad hace referencia a que existan suficientes alimentos en una zona para abastecer a la población, mientras

²⁶ ANT. Respuesta con Radicado 202562000134412 del 28 de enero de 2025. Solicitud de información sobre Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

que el acceso implica que las personas puedan efectivamente adquirir o llegar a esos alimentos, lo cual puede verse limitado por factores económicos, geográficos o sociales. Aunque estén disponibles, los alimentos no siempre están al alcance de las personas, especialmente en contextos de pobreza, conflicto o desastres naturales²⁷.

En esa línea, estudios y análisis técnicos sobre seguridad alimentaria en Colombia han sido consistentes en señalar que el problema estructural del país no radica en la disponibilidad, sino en el acceso. En otras palabras, los alimentos existen, pero no todos los ciudadanos pueden adquirirlos o transportarlos debido a limitaciones económicas y deficiencias en la infraestructura de distribución.

La publicación “Seguridad alimentaria en Colombia: cambios y vulnerabilidades” profundiza en los factores estructurales que determinan la seguridad alimentaria y concluye que, de existir una crisis, esta sería consecuencia de la falta de acceso y no de disponibilidad. De acuerdo con su análisis, los obstáculos para garantizar una alimentación adecuada derivan de la desigualdad territorial, los altos costos logísticos y la precariedad en las redes de transporte y comercialización. En efecto, aunque el país mantiene una disponibilidad suficiente de alimentos, factores como el conflicto armado y la precariedad del sector agrícola impiden que amplios sectores de la población accedan efectivamente a una canasta básica adecuada (Mejía, M.A., 2017).

De igual manera, el informe “Inseguridad alimentaria y protección y conflicto armado en Colombia” del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas corrobora que el conflicto interno, la corrupción y la deficiencia de infraestructura regional son factores determinantes que incrementan los costos de transporte, ocasionan pérdidas en la distribución y reducen el acceso real a los alimentos, ya que la existencia de productos en el territorio nacional no garantiza que estos lleguen a las poblaciones vulnerables, especialmente en regiones apartadas o afectadas por la violencia.

En ese sentido, las políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad alimentaria deberían priorizar la superación de las barreras estructurales que dificultan el acceso a los alimentos, tales como las deficiencias en la infraestructura vial, la debilidad de las redes logísticas y la falta de impulso al desarrollo productivo regional. Estas condiciones son fundamentales para facilitar una distribución eficiente y sostenible de los alimentos en el territorio nacional.

Por el contrario, restringir el uso del suelo bajo la premisa de incrementar la producción de alimentos, cuando el verdadero problema no es la disponibilidad sino el acceso, no solo resulta

²⁷ Anthem, P. (2025). Seguridad alimentaria: qué significa y por qué importa. Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://es.wfp.org/historias/seguridad-alimentaria-que-significa-y-por-que-importa>

ineficaz, sino que puede ser contraproducente. La creación de figuras centralizadas de ordenamiento, como las propuestas mediante el artículo 32 no resuelve las causas estructurales de la inseguridad alimentaria e incluso podría agravarla al limitar proyectos de infraestructura esenciales para mejorar la conectividad y reducir las brechas de acceso.

8. Frente a las deficiencias en el trámite legislativo del artículo 32 del PND

El artículo 151 de la Constitución Política establece que las leyes relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales son reserva de ley orgánica, y para su aprobación requerirán una mayoría absoluta. En desarrollo de este mandato, la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) fijó un sistema de competencias respetuoso de la autonomía territorial y de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Según el artículo la ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo debe tramitarse como una ley ordinaria y para su aprobación se tramita mediante un procedimiento legislativo simplificado, que puede desarrollarse en sesiones extraordinarias del Congreso y no exige la participación plena de todos los integrantes de las comisiones para su aprobación.

La discusión y votación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se trató como una ley ordinaria. En ese sentido el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 configura una vulneración directa de la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial, pues traslada al Ministerio de Agricultura, a la UPRA y a la Agencia Nacional de Tierras la facultad de definir usos del suelo, al imponer como determinantes obligatorias las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y las zonas previstas en los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.

Ahora bien, aunque la Ley del Plan Nacional de Desarrollo es de naturaleza ordinaria, podría contener disposiciones propias de una ley orgánica únicamente si se cumple con el procedimiento específico que ha establecido la Corte Constitucional. Esto exige que, durante el trámite legislativo, el Congreso manifieste de forma clara, explícita y positiva su intención de aprobar o modificar una norma orgánica. Sin embargo, en las *Gacetas del Congreso* no se evidencia que haya existido esa manifestación expresa, lo cual impide considerar válidamente que el artículo 32 haya surtido el procedimiento requerido para modificar competencias de reserva orgánica en materia de ordenamiento territorial.

Por otro lado, es importante resaltar que la Ley 388 de 1997 es una ley ordinaria, ya que su contenido no modifica la distribución de competencias entre los niveles de gobierno ni afecta la estructura del Estado ni el régimen de autonomía territorial. Su propósito es desarrollar

la función pública del urbanismo dentro del marco constitucional ya existente, reglamentando cómo las entidades territoriales –particularmente los municipios– ejercen sus competencias en materia de ordenamiento del suelo urbano y rural. En ese sentido, la Ley 388 no reasigna competencias ni modifica las reglas de coordinación entre Nación y territorio; simplemente reguló el ejercicio de las atribuciones que la Constitución ya había conferido a los municipios en los artículos 311 y 313. Por tanto, podía válidamente tramitarse como una ley ordinaria.

A diferencia de esta, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (PND), va más allá de esto, pues la norma traslada competencias de ordenamiento territorial a entidades del nivel central –como el Ministerio de Agricultura, la UPRA y la Agencia Nacional de Tierras–, imponiendo determinantes obligatorios como las APPA y los planes de las ZRC, sobre los entes territoriales. En la práctica, esto modifica el sistema de distribución de competencias previsto en los artículos 151, 287 y 288 de la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

Por tanto, mientras la Ley 388 de 1997 operó dentro de los límites de las competencias locales y no alteró la arquitectura territorial del Estado, el artículo 32 del PND sí lo hace, pues redefine quién puede decidir sobre el uso del suelo y, en consecuencia, incide directamente en la estructura de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Esta modificación solo puede hacerse mediante ley orgánica y no a través de una ley ordinaria.

Conclusión

En virtud de lo anterior, es evidente que el artículo 32 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo contraviene principios constitucionales fundamentales como la autonomía territorial, la propiedad privada, el libre desarrollo de la personalidad y el Estado de derecho. Además, sus disposiciones resultan inconvenientes para el desarrollo económico y social del país, pues ponen en riesgo la seguridad jurídica, la inversión y el ejercicio de actividades económicas lícitas que aportan de manera significativa al PIB nacional.

Esta reforma representa un retroceso en la autonomía de las entidades territoriales y en la garantía de un ordenamiento territorial democrático y descentralizado, al desconocer los principios que estructuran el Estado Social de Derecho. La regulación del ordenamiento territorial, conforme a la Constitución, debe desarrollarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Estas modificaciones se sustentan en principios como el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Sin embargo, no existe evidencia técnica verificable que demuestre que las restricciones impuestas por el artículo 32 –las

cuales son desproporcionadas y recentralizan competencias clave del ordenamiento territorial— contribuyan de manera efectiva a la realización de dichos fines. Esta reforma no enfrenta el verdadero problema de la seguridad alimentaria en Colombia, que no radica en la disponibilidad de alimentos, sino en el acceso desigual a ellos, especialmente en contextos rurales y periféricos.

Asimismo, desconocen la Constitución económica consagrada en el artículo 333, que establece la libertad económica y la libre iniciativa privada como principios del orden constitucional, que si bien no son absolutos, solamente pueden limitarse por la ley y bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese marco, actividades como el turismo, la infraestructura, la minería, la industria y el comercio no están prohibidas por la Constitución ni por la ley, ni siquiera en suelos rurales; antes bien, se reconocen como actividades legítimas y necesarias para el desarrollo económico de los municipios y del país.

En consecuencia, la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 es una medida necesaria para restablecer el equilibrio entre el carácter unitario del Estado y la autonomía de sus entidades territoriales. Esta acción permitirá preservar las competencias constitucionales de los municipios, fortalecer la descentralización administrativa y fiscal, proteger la participación ciudadana y garantizar una planificación territorial eficiente y democrática.

Finalmente, es imperativo promover un marco normativo claro, descentralizado y participativo, que armonice el desarrollo económico con la protección ambiental, sin imponer una renuncia desproporcionada a derechos fundamentales como la propiedad privada. Solo así será posible asegurar un modelo de ordenamiento territorial coherente con la Constitución y con los principios del Estado de derecho.

CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, para que se configure un conflicto de intereses los Congresistas deberán estar incursos en:

- "Beneficio particular": aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;*
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión;*
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".*

El mismo artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 dispone:

"Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores".

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5^a de 1992, no se encuentran circunstancias que generen posibles conflictos de interés para las personas que integran el Congreso de la República, al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de ley.

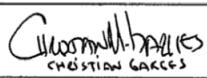
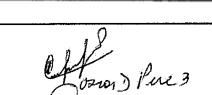
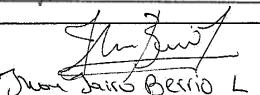
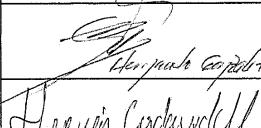
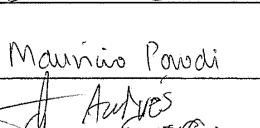
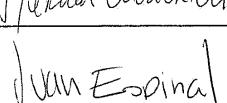
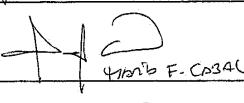
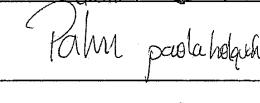
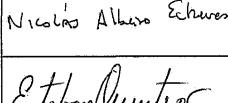
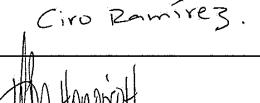
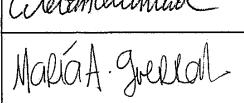
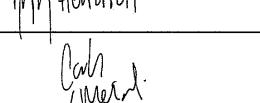
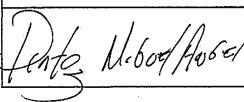
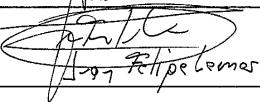
IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, señala que uno de los requisitos propio del trámite legislativo es que las iniciativas que comporten una orden de gasto o que concedan un beneficio tributario contengan un análisis del impacto fiscal de las normas propuestas y de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

Ese requisito formal busca velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y garantizar la estabilidad macroeconómica. Además, opera como un mecanismo de transparencia para asegurar la implementación y aplicación efectiva de las leyes.

Así las cosas, el presente proyecto de ley no debe agotar el requisito de análisis de impacto fiscal contenido en la Ley 819 de 2003 toda vez que se trata de una modificación normativa que no tiene efectos fiscales.

De los honorables y las honorables Congresistas:

 Christian Gómez	 Luis Uscatévi
 Juan David Berrio L.	 Mauricio Pineda
 Hernán Cordero	 Álvaro Torero
 Juan Escrivá	 Gustavo Angel Lopez
 Nicolás Alvaro Echaverry A.	 Ciro Ramírez
 Esteban Quinto	 Héctor Hondroff
 María A. Gómez	 Carlos M. Meril
 Delfín M. Gómez	 Felipe Lemus



Nicolás Albeiro Echeverry	Ciro Ramírez
Esterlín Quintana	Honorio H.
Mariá Gómez	Ciro Ramírez
PNUD	Juan Felipe Lemos O.

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 Congreso de Colombia

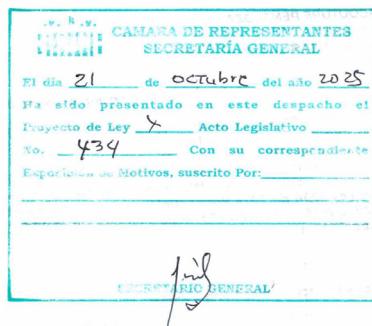
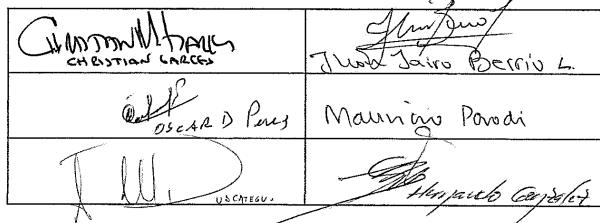
DECRETA:

Artículo 1º. Derógese 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.

Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables y las Honorables Congresistas:



PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas contra el fraude al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2025

Honorable Representante

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 112 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas contra el fraude al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito me permite rendir informe de ponencia para

segundo debate al proyecto de ley de la referencia.

i. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 28 de febrero de 2024 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley número 381 de 2024 Cámara, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 158 de 2024. La iniciativa tuvo como autores al honorable Representante Héctor David Chaparro Chaparro, honorable Representante Germán Rogelio Rozo Anís, honorable Representante Andrés Eduardo Forero Molina, honorable Representante Juan Camilo Londoño Barrera, honorable Representante Hugo Alfonso Archila Suárez.

Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara, mediante Oficio número CSCP 3.7-161-24 se designó como ponente del proyecto al honorable Representante Héctor David Chaparro Chaparro.

El 17 de abril de 2024, fue aprobado por unanimidad en la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes el proyecto de ley. En la discusión fueron radicadas y aprobadas proposiciones que modificaron el articulado. La Mesa Directiva designó como ponente único para

segundo debate al Representante *Héctor David Chaparro Chaparro*.

El proyecto fue archivado en junio de 2025, como consecuencia del tránsito de Legislatura, al no ser agendado por la Presidencia de la Cámara de Representantes.

Esta nueva versión del proyecto de ley, contiene modificaciones que atienden a las sugerencias de modificación propuestas por parte de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas) y de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos), Ministerio del Trabajo (publicado en *Gaceta del Congreso* número 1123 del 8 de agosto de 2024), Caja de Compensación Familiar Campesina (Comcaja) y operadores del PILA.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, mediante Oficio número CSCP 3.7-461-25 del 27 de agosto del año en curso, designó como único ponente al Representante *Héctor David Chaparro*.

El 21 de octubre de 2025, la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara aprobó por unanimidad, en primer debate, el proyecto de ley. La Mesa Directiva designó como ponente para el segundo debate al Representante *Héctor David Chaparro*.

ii. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene por objeto generar medidas para luchar, prevenir y sancionar el fraude contra el sistema de seguridad social integral.

iii. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con cifras del Ministerio del Trabajo en 2021 se reportaron casi 5 mil millones de pesos en estafas por fraudes en la afiliación al Sistema General de Seguridad Social derivados de cotizaciones incorrectas dolosas o periodos de cotización inferiores. Sin embargo, las cifras pueden ser mayores si se considera que de acuerdo con el mismo Ministerio del Trabajo, en ese mismo año la UGPP recibió y gestionó alrededor de 400 denuncias relacionadas con 286 empresas que realizaban una intermediación de la afiliación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social de aproximadamente 60.000 trabajadores independientes, actividad que desarrollaban sin la autorización del Ministerio de Salud y cometiendo irregularidades en el uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA, por lo que podría estimarse que la cifra de defraudación alcanza los 12.000 millones de pesos.

Este artículo busca prevenir y evitar el fraude que se cometen a través de los intermediarios “de poste” que ofrecen afiliaciones por un costo muy inferior al valor real de cotización. Situación que no solo afecta a las personas, sino al sistema de seguridad social pues lo desfinancia y a las empresas o empleadores que deben afrontar procesos judiciales y costos altísimos por tener personas trabajando sin estar afiliadas que sufren accidentes “laborales”, tan solo

en 2021 el Ministerio encontró 414 personas con estos problemas.

Se prevén asimismo algunas hipótesis para prevenir algunas situaciones recurrentes que se han denunciado.

Se contempla finalmente una disposición en la que el gobierno coordine una política con diferentes actores interesados que puedan aportar acciones en la prevención y sanción de los fraudes.

La situación la explicó de manera muy concreta el ex Ministro del Trabajo, Ángel Custodio Cabrera quien manifestó: “Luego de conocer las denuncias de los ciudadanos, realizamos un trabajo juicioso con nuestros inspectores y fuimos a estos lugares para hacer una revisión a fondo, increíblemente encontramos que estas oficinas que serían captadoras de dinero, como se observa en los videos, cobran hasta \$200.000 mensuales por afiliar a los trabajadores a EPS, ARL y Pensión, pero realmente los afilian solo 1 o máximo 8 días, esto significa que, si el trabajador tiene un accidente y requiere servicios de salud, nadie le va a responder, porque las afiliaciones son por períodos inferiores al mes, apenas por unos días”.

Sumado a lo anterior, Gestarsalud ha hecho evidente que otro mecanismo de fraude es el usado por personas que buscan mujeres gestantes para hacer la ficción de emplearlas y afiliarlas como trabajadoras cotizándoles con una base de salario mínimo por los primeros meses; para luego, en los meses posteriores y previo al momento del parto, incrementar la base de cotización a salarios que en algunos casos pueden llegar a una variación de 200, 400 por ciento o más de lo inicialmente reportado, para de que de esa forma la EPS deba reconocer el pago de la licencia de maternidad sobre una base salarial alta. En la mayoría de los casos, las mujeres son engañadas y el dinero se queda en poder de los estafadores, haciendo un daño a la madre y al sistema de seguridad social de todos los colombianos.

Por su parte, la UGPP realizó una estimación sobre el posible impacto al Sistema, en términos de los recursos que no logran ser recaudados debido a la existencia de afiliadoras no autorizadas, explicadas en el siguiente cuadro:

PROCESO	Aportantes Únicos	Total Cotizantes afectados	Estimación PENSION (16%)	Estimación SALUD (6.5%)	Estimación HOGAR FAMILIAR (4%)	Estimación mensual	Estimación Anual
Denuncias General¹	286	65.794	\$ 9.564	\$ 5.081	\$ 2.391	\$ 17.036	\$ 204.432
Perfilamiento PILA	9.354	262.985	\$ 36.043	\$ 19.148	\$ 9.011	\$ 64.202	\$ 770.409

1. Fuente: denuncias recibidas Subproceso PF-5UB-034 Gestión Casos Afiliados no autorizadas 202

Afirmó la entidad que tienen

Afirma la entidad que teniendo en cuenta que la estimación parte de un supuesto de 1 SMLV para todos los cotizantes afectados, es probable que la estimación anual tenga una desviación al alza si los ingresos de los cotizantes en promedio se encuentran por encima de este supuesto.

De acuerdo el portal web del periódico *El Portafolio*, se menciona que según la UGPP que 4 de cada 10 trabajadores independientes evaden el pago de los aportes a salud y pensión. Evasión que para el caso de los trabajadores independientes es 2,4 veces mayor que la de los dependientes y representan el

70% total de la evasión. Los aportes dejados de pagar alcanzan los \$5.4 billones¹.

Ante este panorama en donde el sistema de salud, de pensiones y de riesgos laborales se encuentra ante una evidente problemática, resulta necesario adoptar medidas que permitan tener un mayor control sobre la información y los aportes que realizan los ciudadanos, para evitar que el estado siga perdiendo miles de millones al año.

Las cajas de compensación igualmente se han visto afectadas, pues se ha evidenciado en la práctica que las personas crean empresas “fachada” o de “papel” para afiliar a las personas como “empleados” con aportes ínfimos y que aquellas puedan acceder a los beneficios monetarios y no monetarios que ofrecen las cajas de compensación familiar; representando un alto costo para el sistema. Así describen la situación: Es un motivo de preocupación la situación que se viene presentando por parte de unas empresas ilegales, que realizan el pago de parafiscales a través de planilla única por trabajadores dependientes, reportando treinta (30) días laborados y un ingreso base de cotización de un peso (\$1), cien pesos (\$100), mil pesos (\$1.000), y, en la mayoría de los casos, registrando cien pesos (\$100) como aporte a la Caja de Compensación Familiar. Cabe aclarar que la mayoría de estas empresas no están afiliadas a dicha Caja.

La situación descrita en el párrafo anterior se ha convertido en una constante mensual, generando impactos negativos tanto en la parte financiera como en la credibilidad, la imagen social y los servicios de esta entidad.

En la parte financiera, la Caja se ve afectada por el alto costo en el pago de la factura por el servicio que nos presta nuestro operador de información, puesto que lo señalado en el párrafo inicial implica que aproximadamente el 80% del valor pagado de la facturación mensual corresponde a esta práctica ilegal; como se muestra a continuación:

AÑO 2023	VALOR FACTURA	COSTO GENERADO POR APORTES CON INGRESO BASE COTIZACIÓN DE \$1, \$100, \$1000, Etc.
JUNIO	49.131.155	39.304.924
JULIO	48.657.085	38.925.668
AGOSTO	52.476.668	41.981.334
TOTALES	150.264.908	120.211.926

La situación descrita anteriormente, está generando un gasto, que por ley no debería asumir la Caja, pues la mayoría de aportantes que demuestran esta situación no son afiliados a Comcaja y tampoco están pagando aportes parafiscales sobre la nómina mensual de cada trabajador, según lo contemplado en la Ley 21 de 1982.

iv. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se propone modificar el título y el artículo 2º en el sentido de incluir la palabra social dentro del concepto de “Sistema General de Seguridad Social”,

asimismo se propone modificar el artículo 3º del proyecto de ley, así:

Artículo 3º. Comisión Nacional contra el Fraude al Sistema General de Seguridad Social. Créase la Comisión Nacional contra el Fraude al Sistema General de Seguridad Social, como una instancia de coordinación, apoyo y asesoría, para generar acciones efectivas de atención y solución de los problemas de evasión y fraude en el Sistema de Seguridad Social Integral, mediante la implementación de estrategias de corto, mediano y largo plazo que busquen prevenir, gestionar y sancionar estos fenómenos. Para esto, se deberá diseñar e implementar una política pública que cuente con la participación de actores públicos y privados, la cual deberá ser revisada y actualizada cada dos (2) años de acuerdo al seguimiento de la ejecución que se haga de la misma.

El Gobierno nacional estará a cargo de la coordinación y dirección de esta Comisión, la cual estará integrada por miembros permanentes así:

- a. El Ministro(a) de Trabajo o su delegado.
- b. El Ministro(a) de Salud y Protección Social o su delegado.
- c. El Director de la Administradora de los Recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud (ADRES) o su delegado.
- d. El Superintendente Financiero o su delegado.
- e. El Director de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) o su delegado.
- f. El Director de la DIAN o su delegado.
- g. Un representante de las Administradoras de Riesgos Laborales.
- h. Un representante de Asocajas **las Asociaciones de Cajas de Compensación**.
- i. Un delegado del Procurador(a) General de la Nación.
- j. Un delegado de la Fiscalía General de la Nación.
- k. Un delegado de los Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes.
- l. Dos Congresistas elegidos por las Comisiones Constitucionales Séptimas de Cámara y Senado.
- m. Miembros invitados según el tema que se aborde como delegados que representen las EPS del régimen contributivo y de las del régimen subsidiado.
- n. Miembros delegados de los fondos o empresas aseguradoras.
- ñ. Un representante de las Administradoras de Fondos de Pensiones, conforme a lo establecido en la Ley 100 de 1993 y/o un representante de las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual de la Ley 2381 de 2024, o quien haga sus veces.

¹ <https://www.portafolio.co/economia/impuestos/cuatro-de-cada-10-independientes-evaden-aportes-a-salud-y-pension-523897>.

Esta Comisión diseñará una estrategia para que a través de los medios masivos de comunicación se adelanten campañas para sensibilizar e ilustrar a la ciudadanía frente a los riesgos que afrontan ante eventos de evasión o fraude al Sistema de Seguridad Social Integral.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la UGPP como administradora de la Planilla Integrada de Aportes (PILA), crearán y fomentarán las políticas y estrategias de prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales.

v. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, particularmente lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se precisa que la presente iniciativa **no genera impacto fiscal** ni requiere la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que no implica nuevos gastos públicos ni la creación de beneficios tributarios.

Igualmente, es necesario mencionar que frente a lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional en profusas sentencias de constitucionalidad (C-859 de 2001, C-911 de 2007, C-502 de 2007, C-577/09, C-766 de 2010, C-373/10, entre otras) ha sido enfática en señalar que:

“(...) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)”.

“(...) El mencionado artículo 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente. (...)” (subrayado fuera de texto).

“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado

artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de voto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica”.

Lo que quiere decir que la Ley 819 de 2003, de ninguna manera puede interpretarse como una norma de sometimiento de las facultades legislativas al ejecutivo. Por el contrario, su propósito es el de permitir la concordancia y materialidad de las leyes conforme a las realidades fiscales y macroeconómicas del país.

En ese sentido, como se explicó en la justificación, esta iniciativa, lejos de generar un impacto fiscal, representa un ahorro para el Estado, en la medida en que permitiría impedir que se cometan defraudaciones al sistema.

vi. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo

grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) **Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**
 - b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
 - c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
 - d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
 - e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
 - f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".
- (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley pueden tener posible conflicto de interés quienes actualmente tengan inversiones o proyectos en los municipios objeto de la iniciativa o que cuenten con establecimientos que puedan ser beneficiados directamente con la iniciativa, de lo contrario se considera que no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. Salvo la hipótesis mencionada, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las

hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

vii. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley número 112 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas contra el fraude al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Ponente

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas contra el fraude al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para luchar, prevenir y sancionar el fraude contra el Sistema de la Protección Social.

Artículo 2°. Medidas contra el Fraude al Sistema de Seguridad Social

a. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional garantizará que todos los sistemas de consulta de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA), administrada por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), estén actualizados en tiempo real y brinden información que permita verificar las condiciones reales de afiliación como mínimo la fecha de pago, el periodo cotizado y de afiliación, y demás datos que el Gobierno nacional reglamente.

b. Una vez efectuada la afiliación se enviará al afiliado un correo electrónico, mensaje de texto o cualquier otro mecanismo idóneo, seguro y eficiente, que permita la consulta inmediata y verificación de datos personales y de afiliación cargados en el RUAFA o en la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA), o en el sistema que haga sus veces, para validar que se encuentren correctos. Será responsabilidad del administrador de la

Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) adelantar la referida notificación.

- c. Se deberá crear un mecanismo de verificación y autenticación que permita al empleador o contratante constatar la afiliación hecha directamente o por medio de agremiadoras o asociaciones debidamente autorizadas. Este sistema deberá integrar y consolidar las bases de datos y los mecanismos de control vigentes, garantizando así una mayor eficacia y seguridad en el proceso de verificación de la afiliación, y evitando duplicidades y contradicciones en la información.

En ningún caso, la implementación de estos mecanismos afectará los tiempos de cumplimiento en los procesos operativos de las Administradoras de Fondos de Pensiones en los procesos de afiliación, recaudo y acreditación de historia laboral.

- d. No podrá desvincularse o desafiliarse a la persona antes de cumplirse el tiempo inicialmente cotizado, pero en materia de pensiones, podrá pasar a la categoría de afiliados inactivos, cuando tenga más de seis meses de no pago de cotizaciones y en materia de salud procederá la terminación de la inscripción en los casos señalados en el artículo 2.1.3.17 del Decreto número 780 de 2015. Tampoco se podrá modificar la actividad inicialmente reportada, ni el valor reportado de ingresos. Cualquier modificación o error en la afiliación o en el Ingreso Base de Cotización deberá ser reportada al contratante o empresa y al afiliado dentro de los 2 días siguientes de la detección, para que el afiliado pueda manifestarse u oponerse a dicha modificación o desafiliación. Frente a aumentos significativos en los aportes de cotización las administradoras deberán revisar la veracidad y justificación de dichos aumentos. Cuando evidencien incrementos, datos o situaciones que puedan representar un riesgo de fraude y cuenten con las pruebas respectivas, los operadores autorizados deberán informar a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) para que esta inicie el procedimiento de fiscalización pertinente, cuando a ello haya lugar.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones deberán contar con mecanismos de prevención del fraude, blanqueo de capitales, lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

- e. Los operadores, la UGPP, las cajas de compensación, las Administradoras de Fondos de Pensiones, las Entidades Promotoras de Salud o quienes hagan sus veces y las demás que determine el Gobierno nacional, en todo momento podrán requerir a los contratantes o empleadores la información y documentación pertinente a fin de verificar el monto de los aportes, el tiempo de

afiliación, el empleador o aportante, previa autorización para el tratamiento de los datos personales para este fin.

Parágrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley se tendrá un (1) año para que los certificados de aportes a Seguridad Social sean completamente digitales y contengan en un único formato los elementos descritos en el presente artículo para que puedan ser consultados en línea. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente.

Artículo 3º. Comisión Nacional contra el Fraude al Sistema General de Seguridad Social. Créase la Comisión Nacional contra el Fraude al Sistema General de Seguridad Social, como una instancia de coordinación, apoyo y asesoría, para generar acciones efectivas de atención y solución de los problemas de evasión y fraude en el Sistema de Seguridad Social Integral, mediante la implementación de estrategias de corto, mediano y largo plazo que busquen prevenir, gestionar y sancionar estos fenómenos. Para esto, se deberá diseñar e implementar una política pública que cuente con la participación de actores públicos y privados, la cual deberá ser revisada y actualizada cada dos (2) años de acuerdo al seguimiento de la ejecución que se haga de la misma.

El Gobierno nacional estará a cargo de la coordinación y dirección de esta Comisión, la cual estará integrada por miembros permanentes así:

- n. El Ministro(a) de Trabajo o su delegado.
- o. El Ministro(a) de Salud y Protección Social o su delegado.
- p. El Director de la Administradora de los Recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud (ADRES) o su delegado.
- q. El Superintendente Financiero o su delegado.
- r. El Director de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) o su delegado.
- s. El Director de la DIAN o su delegado.
- t. Un representante de las Administradoras de Riesgos Laborales.
- u. Un representante de las Asociaciones de Cajas de Compensación.
- v. Un delegado del Procurador(a) General de La Nación.
- w. Un delegado de la Fiscalía General de la Nación.
- x. Un delegado de los Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes.
- y. Dos Congresistas elegidos por las Comisiones Constitucionales Séptimas de Cámara y Senado.
- z. Miembros invitados según el tema que se aborde como delegados que representen las

- EPS del régimen contributivo y de las del régimen subsidiado.
- n. Miembros delegados de los fondos o empresas aseguradoras.
 - ñ. Un representante de las Administradoras de Fondos de Pensiones, conforme a lo establecido en la Ley 100 de 1993 y/o un representante de las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual de la Ley 2381 de 2024, o quien haga sus veces.

Esta Comisión diseñará una estrategia para que a través de los medios masivos de comunicación se adelanten campañas para sensibilizar e ilustrar a la ciudadanía frente a los riesgos que afrontan ante eventos de evasión o fraude al Sistema de Seguridad Social Integral.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la UGPP como administradora de la Planilla Integrada de Aportes (PILA), crearán y fomentarán las políticas y estrategias de prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales.

La UGPP impondrá las sanciones establecidas en la ley de acuerdo con su competencia, para los actos de defraudación al sistema, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar y las sanciones administrativas que pueda imponer el Ministerio del Trabajo de acuerdo con las funciones establecidas en los artículos 1° y 2° del Decreto número 4108 de 2011.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará todo lo concerniente a esta norma dentro de los 6 meses siguientes a entrada a vigencia de la presente ley.

Artículo 4°. Informes al Congreso de la República. La Comisión Nacional contra el Fraude a la Protección Social remitirá al finalizar cada legislatura un informe a las Comisiones Constitucionales Séptimas de Cámara y Senado sobre la ejecución, resultados y acciones adelantadas en virtud de esta Ley, con el propósito de que cada una realice una sesión por legislatura, donde asistan los integrantes de la Comisión Nacional y se evalúe las políticas, acciones y soluciones para prevenir, gestionar y sancionar la evasión y el fraude.

Artículo 5°. Autorícese a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) para solicitar a las distintas entidades, del sector público y privado, incluyendo las financieras, que dispongan de la información necesaria que requiera para el ejercicio de sus funciones como administradora de la Planilla Única de Aportes (PILA) y las relacionadas con el control de la evasión y la elusión, conforme la competencia atribuida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Los obligados a reportar tendrán quince (15) días calendario para entregar la información solicitada. En todo momento la UGPP deberá guardar la reserva de la información de

conformidad con los principios del artículo 4° de la Ley 1581 de 2012 y tendrá el tratamiento de datos sensibles de acuerdo con la normatividad vigente.

Artículo 6°. Medidas contra el fraude en prestaciones económicas por incapacidades, licencias maternas y licencias paternas. El médico tratante, debidamente inscrito en el Registro Especial de Talento Humano de Salud ReTHus, o un profesional prestando su servicio social obligatorio inscrito en un servicio de salud habilitado, expedirá el documento que certifique la incapacidad del afiliado, licencia materna, licencia paterna, licencia parental o licencia de maternidad por extensión. Este documento debe cumplir con los requisitos mínimos establecidos en el Decreto número 2126 de 2023.

La Entidad Promotora de Salud (EPS), o quien haga sus veces, a la cual está afiliado el cotizante deberá validar el documento expedido por el profesional independiente de la cantidad de días otorgados. En un plazo máximo de 15 días, la EPS o quien haga sus veces, informará al empleador sobre el reconocimiento o no de la incapacidad o licencia.

Parágrafo 1°. Si la EPS, o quien haga sus veces, identifica que el documento presenta inconsistencias evidentes sobre su origen o validez, tendrá la obligación de reportarlo al empleador y ponerlo en conocimiento de la Comisión Nacional contra el Fraude a la Protección Social y de la Fiscalía General de la Nación para los trámites correspondientes. Esto se hace en virtud de que los recursos del sistema de seguridad integral en salud son de carácter público y deben gozar de protección del Estado.

Parágrafo 2°. Por médico tratante se entenderá aquel profesional de la salud, con título habilitado, que tiene bajo su responsabilidad la atención clínica directa de un paciente y toma decisiones diagnósticas y terapéuticas sobre su estado de salud, bajo los principios de la autonomía profesional.

Artículo 7°. Administración de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA).

Para el ejercicio de las funciones de determinación y cobro de las contribuciones a los diferentes subsistemas de la protección social, así como para la producción de la información necesaria para la adopción de políticas públicas en materia de formalización laboral, protección del empleo y de la seguridad social, la UGPP será la encargada de la administración de la Planilla Integrada de Aportes (PILA).

La UGPP y el Ministerio de Salud y Protección Social, contarán con un término máximo de un (1) año, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para adelantar las gestiones necesarias de entrega y recibo de dicha planilla.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social mantendrá el acceso directo a la información reportada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), para lo cual acordará con la UGPP los términos requeridos para el efecto.

Artículo 8º. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, adicionando un inciso y un parágrafo, el cual quedará así:

“Artículo 17. Para efectos de la liquidación de los aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, se entiende por nómina mensual de salarios la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la ley laboral, cualquiera que sea su denominación, y además, los verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales. Los pagos hechos en moneda extranjera deberán incluirse en la respectiva nómina, liquidados al tipo de cambio oficial y vigente el último día del mes al cual corresponde el pago.

En todo caso, la base de cotización (IBC), para liquidar aportes al subsidio familiar por cada trabajador, no podrá ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente, o proporcional al tiempo efectivamente laborado cuando se reporte novedad en el respectivo período, o se trabaje jornada parcial o por días u horas, sin que el ingreso base de cotización pueda ser inferior a la proporción del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la entidad encargada de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), realizará los ajustes a que haya lugar.

Artículo 9º. Documentación para verificación de información. La caja de compensación familiar podrá solicitar los documentos y demás soportes que sean necesarios para cumplir con la verificación del correcto pago de la contribución parafiscal, tales como la nómina de salarios certificada por contador o revisor fiscal, licencia de funcionamiento, contratos laborales o de trabajo. El empleador deberá remitir la información requerida dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a dicha solicitud.

Parágrafo. En caso de no recibir la información solicitada dentro del término otorgado, o recibirla parcialmente sin justificación válida para el efecto, la Caja de Compensación Familiar deberá aplicar lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 21 de 1982.

Artículo 10. Transparencia y Campañas de Difusión Pública. Las autoridades darán a conocer al público y a los interesados en general, en forma sistemática y permanente, la práctica ilegal en la que incurren los aportantes que realizan estas prácticas fraudulentas que pagan aportes a través de PILA y defraudan al sistema de Protección Social y a la comunidad. Así mismo pondrán a disposición de la ciudadanía canales de comunicación en los cuales pueden denunciar al empleador o empresas agremiadoras que no están realizando el pago de aportes al Sistema de la Protección Social o hacen un pago ilegal.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas contra el fraude al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.

(Aprobado en la sesión presencial del 21 de octubre de 2025, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 13).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para luchar, prevenir y sancionar el fraude contra el Sistema de la Protección Social.

Artículo 2º. Medidas contra el fraude al Sistema de Seguridad Social Integral.

- a. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Gobierno nacional garantizará que todos los sistemas de consulta de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA), administrada por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), estén actualizados en tiempo real y brinden información que permita verificar las condiciones reales de afiliación como mínimo la fecha de pago, el periodo cotizado y de afiliación, y demás datos que el Gobierno nacional reglamente.
- b. Una vez efectuada la afiliación se enviará al afiliado un correo electrónico, mensaje de texto o cualquier otro mecanismo idóneo, seguro y eficiente, que permita la consulta inmediata y verificación de datos personales y de afiliación cargados en el RUAFA o en la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA), o en el sistema que haga sus veces, para validar que se encuentren correctos. Será responsabilidad del administrador de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) adelantar la referida notificación.
- c. Se deberá crear un mecanismo de verificación y autenticación que permita al empleador o contratante constatar la afiliación hecha directamente o por medio de agremiadoras o asociaciones debidamente autorizadas. Este sistema deberá integrar y consolidar las

bases de datos y los mecanismos de control vigentes, garantizando así una mayor eficacia y seguridad en el proceso de verificación de la afiliación, y evitando duplicidades y contradicciones en la información.

En ningún caso, la implementación de estos mecanismos afectará los tiempos de cumplimiento en los procesos operativos de las Administradoras de Fondos de Pensiones en los procesos de afiliación, recaudo y acreditación de historia laboral.

- d. No podrá desvincularse o desafiliarse a la persona antes de cumplirse el tiempo inicialmente cotizado, pero en materia de pensiones, podrá pasar a la categoría de afiliados inactivos, cuando tenga más de seis meses de no pago de cotizaciones y en materia de salud procederá la terminación de la inscripción en los casos señalados en el artículo 2.1.3.17 del Decreto número 780 de 2015. Tampoco se podrá modificar la actividad inicialmente reportada, ni el valor reportado de ingresos. Cualquier modificación o error en la afiliación o en el Ingreso Base de Cotización deberá ser reportada al contratante o empresa y al afiliado dentro de los 2 días siguientes de la detección, para que el afiliado pueda manifestarse u oponerse a dicha modificación o desafiliación. Frente a aumentos significativos en los aportes de cotización, las administradoras deberán revisar la veracidad y justificación de dichos aumentos. Cuando evidencien incrementos, datos o situaciones que puedan representar un riesgo de fraude y cuenten con las pruebas respectivas, los operadores autorizados deberán informar a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) para que esta inicie el procedimiento de fiscalización pertinente, cuando a ello haya lugar.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones deberán contar con mecanismos de prevención del fraude, blanqueo de capitales, lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

- e. Los operadores, la UGPP, las cajas de compensación, las Administradoras de Fondos de Pensiones, las Entidades Promotoras de Salud o quienes hagan sus veces y las demás que determine el Gobierno nacional, en todo momento podrán requerir a los contratantes o empleadores la información y documentación pertinente a fin de verificar el monto de los aportes, el tiempo de afiliación, el empleador o aportante, previa autorización para el tratamiento de los datos personales para este fin.

Parágrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley se tendrá un (1) año para que los certificados de aportes a Seguridad Social sean completamente digitales y contengan en un único formato los elementos descritos en el presente artículo para que puedan ser consultados en línea. El

Gobierno nacional reglamentará lo pertinente.

Artículo 3°. Comisión Nacional contra el Fraude al Sistema General de Seguridad Social. Créase la Comisión Nacional contra el Fraude al Sistema General de Seguridad Social, como una instancia de coordinación, apoyo y asesoría, para generar acciones efectivas de atención y solución de los problemas de evasión y fraude en el Sistema de Seguridad Social Integral, mediante la implementación de estrategias de corto, mediano y largo plazo que busquen prevenir, gestionar y sancionar estos fenómenos. Para esto, se deberá diseñar e implementar una política pública que cuente con la participación de actores públicos y privados, la cual deberá ser revisada y actualizada cada dos (2) años de acuerdo al seguimiento de la ejecución que se haga de la misma.

El Gobierno nacional estará a cargo de la coordinación y dirección de esta Comisión, la cual estará integrada por miembros permanentes así:

- a. El Ministro(a) de Trabajo o su delegado.
- b. El Ministro(a) de Salud y Protección Social o su delegado.
- c. El Director de la Administradora de los Recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud (ADRES) o su delegado.
- d. El Superintendente Financiero o su delegado.
- e. El Director de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) o su delegado.
- f. El Director de la DIAN o su delegado.
- g. Un representante de las Administradoras de Riesgos Laborales.
- h. Un representante Asocajas.
- i. Un delegado del Procurador(a) General de la Nación.
- j. Un delegado de la Fiscalía General de la Nación.
- k. Un delegado de los Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes.
- l. Dos Congresistas elegidos por las Comisiones Constitucionales Séptimas de Cámara y Senado.
- m. Miembros invitados según el tema que se aborde como delegados que representen las EPS del régimen contributivo y de las del régimen subsidiado.
- n. Miembros delegados de los fondos o empresas aseguradoras.
- ñ. Un representante de las Administradoras de Fondos de Pensiones, conforme a lo establecido en la Ley 100 de 1993 y/o un representante de las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual de la Ley 2381 de 2024, o quien haga sus veces.

Esta Comisión diseñará una estrategia para que

a través de los medios masivos de comunicación se adelanten campañas para sensibilizar e ilustrar a la ciudadanía frente a los riesgos que afrontan ante eventos de evasión o fraude al Sistema de Seguridad Social Integral.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la UGPP como administradora de la Planilla Integrada de Aportes (PILA), crearán y fomentarán las políticas y estrategias de prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales.

La UGPP impondrá las sanciones establecidas en la ley de acuerdo con su competencia, para los actos de defraudación al sistema, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar y las sanciones administrativas que pueda imponer el Ministerio del Trabajo de acuerdo con las funciones establecidas en los artículos 1° y 2° del Decreto número 4108 de 2011.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará todo lo concerniente a esta norma dentro de los 6 meses siguientes a entrada a vigencia de la presente ley.

Artículo 4°. Informes al Congreso de la República. La Comisión Nacional contra el Fraude a la Protección Social remitirá al finalizar cada legislatura un informe a las Comisiones Constitucionales Séptimas de Cámara y Senado sobre la ejecución, resultados y acciones adelantadas en virtud de esta ley, con el propósito de que cada una realice una sesión por legislatura, donde asistan los integrantes de la Comisión Nacional y se evalúe las políticas, acciones y soluciones para prevenir, gestionar y sancionar la evasión y el fraude.

Artículo 5°. Autorícese a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) para solicitar a las distintas entidades, del sector público y privado, incluyendo las financieras, que dispongan de la información necesaria que requiera para el ejercicio de sus funciones como administradora de la Planilla Única de Aportes (PILA) y las relacionadas con el control de la evasión y la elusión, conforme la competencia atribuida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Los obligados a reportar tendrán quince (15) días calendario para entregar la información solicitada. En todo momento la UGPP deberá guardar la reserva de la información de conformidad con los principios del artículo 4° de la Ley 1581 de 2012 y tendrá el tratamiento de datos sensibles de acuerdo con la normatividad vigente.

Artículo 6°. Medidas contra el fraude en prestaciones económicas por incapacidades, licencias maternas y licencias paternas. El médico tratante, debidamente inscrito en el Registro Especial de Talento Humano de Salud ReTHus, o un profesional prestando su servicio social obligatorio inscrito en un servicio de salud habilitado, expedirá el documento que certifique la incapacidad del afiliado, licencia materna, licencia paterna, licencia parental o licencia de maternidad por extensión. Este

documento debe cumplir con los requisitos mínimos establecidos en el Decreto número 2126 de 2023.

La Entidad Promotora de Salud (EPS), o quien haga sus veces, a la cual está afiliado el cotizante deberá validar el documento expedido por el profesional independiente de la cantidad de días otorgados. En un plazo máximo de 15 días, la EPS o quien haga sus veces, informará al empleador sobre el reconocimiento o no de la incapacidad o licencia.

Parágrafo 1°. Si la EPS, o quien haga sus veces, identifica que el documento presenta inconsistencias evidentes sobre su origen o validez, tendrá la obligación de reportarlo al empleador y ponerlo en conocimiento de la Comisión Nacional contra el Fraude a la Protección Social y de la Fiscalía General de la Nación para los trámites correspondientes. Esto se hace en virtud de que los recursos del sistema de seguridad integral en salud son de carácter público y deben gozar de protección del Estado.

Parágrafo 2°. Por médico tratante se entenderá aquel profesional de la salud, con título habilitado, que tiene bajo su responsabilidad la atención clínica directa de un paciente y toma decisiones diagnósticas y terapéuticas sobre su estado de salud, bajo los principios de la autonomía profesional.

Artículo 7°. Administración de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA).

Para el ejercicio de las funciones de determinación y cobro de las contribuciones a los diferentes subsistemas de la protección social, así como para la producción de la información necesaria para la adopción de políticas públicas en materia de formalización laboral, protección del empleo y de la seguridad social, la UGPP será la encargada de la administración de la Planilla Integrada de Aportes (PILA).

La UGPP y el Ministerio de Salud y Protección Social, contarán con un término máximo de un (1) año, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para adelantar las gestiones necesarias de entrega y recibo de dicha planilla.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social mantendrá el acceso directo a la información reportada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), para lo cual acordará con la UGPP los términos requeridos para el efecto.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, adicionando un inciso y un parágrafo, el cual quedará así:

“Artículo 17. Para efectos de la liquidación de los aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, se entiende por nómina mensual de salarios la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la ley laboral, cualquiera que sea su denominación, y además, los verificados por descansos remunerados

de ley y convencionales o contractuales. Los pagos hechos en moneda extranjera deberán incluirse en la respectiva nómina, liquidados al tipo de cambio oficial y vigente el último día del mes al cual corresponde el pago.

En todo caso, la base de cotización (IBC), para liquidar aportes al subsidio familiar por cada trabajador, no podrá ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente, o proporcional al tiempo efectivamente laborado cuando se reporte novedad en el respectivo período, o se trabaje jornada parcial o por días u horas, sin que el ingreso base de cotización pueda ser inferior a la proporción del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la entidad encargada de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), realizará los ajustes a que haya lugar.

Artículo 9º. Documentación para verificación de información. La caja de compensación familiar podrá solicitar los documentos y demás soportes que sean necesarios para cumplir con la verificación del correcto pago de la contribución parafiscal, tales como la nómina de salarios certificada por contador o revisor fiscal, licencia de funcionamiento, contratos laborales o de trabajo. El empleador deberá remitir la información requerida dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a dicha solicitud.

Parágrafo. En caso de no recibir la información solicitada dentro del término otorgado, o recibirla parcialmente sin justificación válida para el efecto, la Caja de Compensación Familiar deberá aplicar lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 21 de 1982.

Artículo 10. Transparencia y Campañas de Difusión Pública. Las autoridades darán a conocer al público y a los interesados en general, en forma sistemática y permanente, la práctica ilegal en la que incurren los aportantes que realizan estas prácticas fraudulentas que pagan aportes a través de PILA y defraudan al sistema de Protección Social y a la comunidad. Así mismo pondrán a disposición de la ciudadanía canales de comunicación en los cuales pueden denunciar al empleador o empresas agremiadoras que no están realizando el pago de aportes al Sistema de la Protección Social o hacen un pago ilegal.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



Camilo Esteban Ávila Morales
Presidente



Héctor David Chaparro Chaparro
Ponente Único



Ricardo Alfonso Albornoz Barreto
Secretario

CONTENIDO

Gaceta número 2069 - Jueves, 30 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 434 de 2025 Cámara, 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.....	1
---	---

PONENCIAS

Informe de Ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 112 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas contra el fraude al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.....	19
--	----