

## ZONAS Y ÁREAS DE PROTECCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS ZPPA-APPA Y SUS GRAVES IMPACTOS EN LOS TERRITORIOS.

### 1. Contexto General

El gobierno ha impulsado diversas reformas, especialmente en materia de regulación minera y ambiental, pero no ha logrado avances significativos en el Congreso. Se han aprobado decretos y resoluciones como alternativa a la negativa del congreso a avanzar en reformas adversas a la economía y al desarrollo del pueblo colombiano. La implementación de las nuevas políticas de ordenamiento territorial genera preocupaciones en distintos sectores económicos, especialmente aquellos relacionados con la explotación de recursos naturales y la producción agrícola.

La falta de consenso entre el gobierno y los sectores afectados ha creado un ambiente de incertidumbre que podría afectar la inversión privada y el crecimiento económico especialmente cuando el gobierno apela al estado de conmoción para lograr estos objetivos. Las reformas que han sido de las iniciativas gubernamentales han avanzado con mayor rapidez, mientras que la regulación minera sigue sin un marco definitivo, lo que ha llevado, a que la agenda regulatoria tome gran relevancia. Para este 2025 la importancia se centra en la agenda regulatoria y más aún porque el gobierno no cuenta con la misma gobernabilidad en el Congreso de la República, sobre todo en el Senado en la fase final de su gobierno.

### 2. Impacto del Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo en concordancia con el Art. 51 y 359 del mismo, colocan en alerta las competencias y la autonomía de las Entidades territoriales que dan la modificación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 trayendo cambios sustanciales en la jerarquización de las determinantes de ordenamiento territorial. Se introdujeron las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), que deben ser incorporadas en los planes de ordenamiento territorial municipales. Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) fueron establecidas como paso intermedio (indicativas) para definir áreas prioritarias en la producción agropecuaria. Las ZPPAS y APPAS pretenden garantizar la seguridad alimentaria, pero generan incertidumbre sobre su aplicación práctica, sostenibilidad económica y fortalecer la economía campesina familiar y comunitaria.

La metodología utilizada con planimetría 1-100.000, es muy amplia y poco efectiva para el conocimiento de los entornos regionales afectados y para la delimitación de estas áreas, no ha sido actualizada, no ha sido ampliamente divulgada, ni discutida con las comunidades afectadas, lo que ha generado resistencia y dudas sobre su efectividad.

Se sabe que la implementación de estas áreas, afecte la autonomía de los municipios y su capacidad de definir políticas de desarrollo acorde a sus necesidades específicas. Las restricciones impuestas por el PND podrían tener impactos negativos en sectores estratégicos, como el turismo, la minería y la agroindustria, que representan una fuente clave de empleo y desarrollo en varias regiones del país.

### 3. Restricciones y Cambios en el Uso del Suelo.

Se establece que los municipios tienen que incorporar estas nuevas determinantes en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POTS), imponiendo restricciones que afectan la libertad de empresa sí que haya una verdadera justificación limitando su autonomía en la decisión sobre el uso del suelo, violación flagrante de la Constitución Política en la autonomía territorial y restringiendo la iniciativa privada, desconociendo la iniciativa privada sin demostrar el “bien común” que justifica la Constitución política de Colombia Art. 333.

La aplicación inmediata de las APPA genera incertidumbre y posibles conflictos con sectores productivos previamente establecidos, como también con propietarios de los suelos que puedan ser sujeto de expropiación. Se

identificó que algunas actividades económicas, como la minería y la agroindustria, podrían verse afectadas de manera significativa. La delimitación de estas áreas no ha sido el resultado de un consenso amplio y los gobiernos locales deben revisar y modificar normativas y proyectos urbanísticos previamente aprobados, generando incertidumbre sobre la continuidad de inversiones y planes de desarrollo existentes.

Al imponer criterios definidos a nivel nacional, se limita la capacidad de los municipios para determinar el uso de su suelo de acuerdo con las particularidades locales, la cultura y tradiciones agropecuarias en el territorio y las necesidades específicas de cada pueblo. La centralización de la toma de decisiones en temas de ordenamiento territorial esta generado tensiones entre las autoridades locales y el gobierno central, especialmente en regiones con identidades y realidades económicas muy diferenciadas.

La delimitación de áreas de protección para la producción de alimentos (ZPPA y APPA) implica restricciones que afectan directamente a sectores económicos como la minería, la agroindustria y el desarrollo urbano. La incompatibilidad entre las normas de reforma agraria impuesta desde la UPRA y las expectativas de inversión de los sectores productivos puede derivar en conflictos jurídicos y en la paralización o reubicación de proyectos en marcha, frenándola inversión en los territorios.

La falta de claridad en los criterios de selección y delimitación de estas áreas genera dudas sobre la compatibilidad de nuevos proyectos con las restricciones impuestas, afectando la planificación a largo plazo. Las nuevas normativas tienden a segmentar el territorio en zonas estrictamente definidas, donde solo se permiten usos compatibles con la producción de alimentos en los términos que establezca el ministerio de agricultura, esto es Agricultura familiar campesina y comunitaria. Esto puede limitar la posibilidad de reconversión o diversificación del uso del suelo en respuesta a cambios en la demanda económica o en el contexto social.

La aplicación de estas restricciones podría excluir o relegar a un segundo plano actividades económicas emergentes o sectores tradicionales que no encajan dentro del marco priorizado, afectando la flexibilidad de la economía local. En áreas donde se exige la integración de estas restricciones, los procesos de planificación urbana se ven sometidos a la necesidad de conciliar las metas de seguridad alimentaria con la expansión de infraestructuras y la modernización de servicios públicos. Que pasará con la Agricultura con destino a la exportación y que pasará como municipios floricultores.

Los cambios en el uso del suelo pueden afectar la disponibilidad de terrenos para proyectos de vivienda, infraestructura comercial o industrial y proyectos de cadenas hoteleras, lo que a su vez repercute en el desarrollo urbano y en la capacidad de crecimiento de las ciudades. En zonas rurales, las restricciones pueden limitar la expansión de actividades agropecuarias diversificadas, restringiendo la capacidad de los municipios para aprovechar de forma óptima su potencial económico y productivo.

**La falta de un proceso participativo amplio y de una metodología transparente para la delimitación de las áreas protegidas dificulta la implementación efectiva de las restricciones.** Sin mecanismos claros de supervisión y evaluación, es posible que se generen interpretaciones divergentes de la normativa, lo que a su vez puede dar lugar a litigios o a la aplicación inconsistente de las reglas en diferentes municipios.

Por último, La ausencia de incentivos o de un plan de transición que contemple compensaciones para sectores afectados agrava la situación, generando resistencia y una posible desconexión entre la normativa y las necesidades reales de desarrollo territorial.

#### **4. Impacto en el Sector Minero y Productivo.**

La prohibición de la minería en las áreas de protección (APPA) genera incertidumbre tanto para proyectos en curso como para futuros desarrollos extractivos. Esta restricción afecta directamente a la capacidad de explotación de recursos naturales, lo que repercute en la oferta de materias primas y en la cadena de suministro a nivel nacional e internacional.

**Las empresas y todo el sector minero requieren certezas regulatorias para justificar inversiones en infraestructura, tecnología y exploración.** La ausencia de un marco legal claro y la imposición de restricciones sin mecanismos de transición desincentiva nuevas inversiones. La planificación de proyectos a largo plazo se ve comprometida, ya que la incertidumbre normativa obliga a las compañías a reconsiderar la viabilidad de sus planes de expansión o incluso de proyectos ya aprobados. Las actividades mineras generan una significativa cantidad de empleos directos e indirectos en las regiones donde se desarrollan. La imposición de restricciones se traduce en una reducción en la generación de empleo, afectando las economías locales y la calidad de vida de las comunidades dependientes de la minería.

La reducción en la actividad minera puede tener un efecto multiplicador en otras áreas económicas, desde la construcción hasta servicios auxiliares, lo que se traduce en una disminución generalizada de la actividad económica en la región. Al limitar formalmente la actividad minera en zonas estratégicas, incentiva la aparición de grupos al margen de ley en la extracción ilícita de minerales, en la que se operan sin controles ambientales ni de seguridad.

**El desincentivo trae consigo riesgos adicionales: problemas ambientales, conflictos sociales y una menor recaudación fiscal, que afecta la inversión en infraestructura y servicios públicos en las regiones afectadas.** La falta de coordinación entre las políticas de protección de suelos y la normativa minera genera un terreno fértil para disputas legales y conflictos de competencias entre distintas entidades gubernamentales.

No existe norma que autorice al Ministerio de Agricultura vía resolución, que prohíba la actividad minera legalmente constituida. El Consejo de Estado ha reiterado que la minería puede coexistir con otras actividades económicas en el territorio, por lo cual no justifica esa prohibición.

Las empresas afectadas, en cumplimiento de tratados internacionales, de la protección de inversión extranjera y los tratados de libre comercio, apelaran al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), para impugnar las restricciones, lo que generaría mayores costos y demoras en la ejecución de proyectos, afectando la estabilidad y competitividad del sector. La minería es un pilar importante en la cadena productiva de muchos países, y su restricción puede afectar la disponibilidad de insumos para industrias dependientes, como abonos agrícolas, sales pecuarias, la construcción, manufactura y tecnología. La disminución de la producción minera repercute en la balanza comercial, ya que el sector minero suele representar una parte importante de las exportaciones. Esto tiene efectos adversos en la estabilidad macroeconómica y en la competitividad internacional, la reducción y pérdida de Regalías en afectación a las comunidades.

Con la prohibición de la minería, se afecta la industria de la construcción, la vivienda de interés social y otros sectores que dependen directamente de los insumos mineros pueden enfrentar problemas de abastecimiento, incremento en los costos de producción y, en consecuencia, una disminución en la rentabilidad de sus operaciones. En el ámbito agroindustrial, la restricción de ciertas actividades productivas en áreas con potencial minero puede limitar la diversificación económica y la integración de sectores complementarios, reduciendo la resiliencia económica de las regiones afectadas.

La ausencia de un plan claro que contemple mecanismos de compensación o transición para las empresas y comunidades afectadas agrava el impacto. Sin incentivos o medidas de apoyo para la reconversión productiva, el

sector minero y los sectores relacionados podrían sufrir impactos económicos a mediano y largo plazo, generando un clima de desconfianza hacia las políticas públicas.

## 5. Preguntas:

- ¿Qué otras actividades, además de la minería, estarán restringidas en estas zonas de protección?
- ¿Una vez se declaren las APPA, los municipios estarán obligados a actualizar sus planes de ordenamiento territorial inmediatamente debido a estas determinantes?
- ¿Cómo se garantizará que realmente se logre la producción de alimentos, si no existen incentivos ni apoyo técnico adecuado?
- ¿Cómo se concilia esta nueva regulación con la autonomía de los municipios en la planificación del uso del suelo?
- ¿Qué mecanismos de compensación existen para los sectores afectados por las restricciones?
- ¿Cómo se financiará la implementación de estas políticas y el desarrollo agropecuario en estas zonas?
- ¿Por qué el Gobierno no ha presentado un análisis económico detallado sobre el impacto de estas medidas en la seguridad alimentaria y la economía local?
- ¿Existe un plan para mejorar la infraestructura rural (caminos, acceso a fertilizantes, asesoramiento técnico) que acompañe estas restricciones?
- ¿Cómo se asegurará que los municipios puedan cumplir con las exigencias, sin generar conflictos con otros sectores productivos?
- ¿Bajo qué criterios se garantiza que las APPAS conlleven medidas de protección de suelos y sean sostenibles a largo plazo?
- ¿De qué manera estas políticas aseguran impactos positivos en el precio de los alimentos y en el costo de vida de las comunidades rurales y urbanas?
- ¿Cuáles son los criterios específicos y la metodología que se usará para evaluar el éxito de estas políticas?
- ¿Por qué se están implementando estas medidas sin antes haber consultado ampliamente a las comunidades locales y sectores productivos?
- ¿Qué garantías existen para que no se conviertan en herramientas de control político más que en estrategias de desarrollo sostenible?

## Conclusiones

Si bien la protección de suelos para la producción de alimentos es una iniciativa positiva en términos de seguridad alimentaria, su aplicación **presenta serias fallas en planificación, socialización y metodología de actualización de la base en la información agrológica**. La falta de información y claridad en la regulación genera preocupación en los sectores afectados, especialmente en la minería y agroindustria, donde las nuevas restricciones pueden limitar su desarrollo y generar impactos económicos adversos. Planos a escalas muy amplias.

En cumplimiento del Acuerdo de Escazú, es fundamental establecer un diálogo más amplio con las comunidades, los sectores productivos y los entes territoriales para garantizar que estas políticas sean efectivas y sostenibles a largo plazo. Se requiere un marco regulatorio claro y detallado que contemple mecanismos de compensación para los sectores y personas afectados y garantice que las restricciones impuestas no afecten el desarrollo económico de las regiones.

La implementación de estas políticas debe considerar estudios técnicos y económicos sólidos para evitar impactos negativos en la producción, el empleo y la estabilidad financiera de las comunidades rurales y el gobierno debe garantizar que la normativa se aplique con transparencia y equidad, evitando decisiones arbitrarias que puedan generar conflictos territoriales y económicos.

Finalmente, es esencial evaluar continuamente el impacto de estas regulaciones en el sector productivo para realizar ajustes que permitan la coexistencia de diversas actividades económicas sin comprometer la sostenibilidad ambiental y alimentaria.



Luis Fernando Barrera M.  
Presidente APMC

Elaboración y revisión del contenido: Comités Jurídico y Técnico.