RESOLUCIÓN NÚMERO_____ DE 2026

Por la cual se derogan las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026, mediante las cuales se declararon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en cinco municipios de la provincia de Sabana Centro, departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 208 de la Constitución Política, 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, los numerales 2, 3 y 25 del artículo 6 del Decreto 1985 de 2013 y el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y,

CONSIDERANDO

I. FINALIDAD CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y ESTÁNDAR EXIGIBLE AL INSTRUMENTO

Que el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, impone al Estado el deber de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación adecuada, con enfoque intercultural y territorial, y de proteger especialmente la producción y el acceso a alimentos. La misma disposición ordena otorgar prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como a la infraestructura que facilite la disponibilidad de alimentos.

Que el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, con un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos y en la garantía de la soberanía alimentaria, y dispone la protección de sus dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental.

Que la especial protección constitucional de la producción de alimentos excede la sola existencia formal de un instrumento de intervención y en cambio exige que la medida administrativa adoptada sea materialmente capaz de identificar y proteger la realidad productiva sobre la cual pretende incidir, se sustente en información técnica suficientemente cierta y verificable, permita reconstruir y verificar técnicamente el procedimiento de delimitación y establezca efectos territoriales coherentes y proporcionados con el fin constitucional perseguido.

Que, por consiguiente, la revisión de un instrumento destinado a proteger la producción de alimentos responde al deber del Estado de verificar que las medidas utilizadas para realizarlo sean idóneas, necesarias y proporcionadas, que su fundamento técnico sea consistente con la realidad territorial y productiva y que la intensidad de sus efectos jurídicos guarde relación razonable con el grado de certeza de los elementos que las sustentan.

Que el artículo 209 de la Constitución Política somete la función administrativa a los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. A su vez, el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 dispone que las decisiones discrecionales deben ser adecuadas a los fines de la norma que las autoriza y proporcionales a los hechos que les sirven de causa.

Que el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, incorporó en el nivel 2 de las determinantes de ordenamiento territorial las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA.

Que, tratándose de instrumentos de carácter general dirigidos a realizar fines constitucionalmente imperativos, la autoridad competente conserva, dentro del marco

constitucional y legal, la facultad de revisar su mérito, conveniencia, eficacia e idoneidad y cuando una evaluación integral concluya que han dejado de constituir una respuesta adecuada, necesaria o proporcionada para la satisfacción del interés público, podrá modificarlos o derogarlos mediante un acto de igual naturaleza y jerarquía.

Que la derogatoria de un acto administrativo general opera hacia el futuro y se funda en un juicio actual de mérito, idoneidad, conveniencia y proporcionalidad, sin perjuicio del control de legalidad que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

II. ANTECEDENTES DE LAS APPA DECLARADAS EN SABANA CENTRO Y ALCANCE DE LA REVISIÓN

Que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió cinco resoluciones mediante las cuales declaró Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en municipios de la provincia de Sabana Centro, departamento de Cundinamarca, así:

Resolución	Fecha	Municipio	Área declarada (ha)
000266 de 2025	13 de agosto de 2025	Sopó	1.951,16
000393 de 2025	14 de noviembre de 2025	Nemocón	3.393,47
000116 de 2026	12 de mayo de 2026	Cogua	2.976,17
000153 de 2026	12 de junio de 2026	Tenjo	5.703,85
000218 de 2026	7 de julio de 2026	Tabio	1.775,74
		Total	15.800,39

Que los cinco actos comparten un mismo modelo general de delimitación, insumos nacionales determinantes, estructura documental equivalente y método común de postproceso cartográfico. Cada resolución dispuso, además, que el Ministerio, con apoyo de la UPRA, evaluaría el impacto de la respectiva APPA cada cinco años o cuando así se requiriera y reconoció que la existencia de información geográfica o técnica de mayor detalle podía dar lugar a la actualización de su soporte y al análisis de la modificación del polígono correspondiente.

Que dicho mecanismo de ajuste no resulta suficiente frente al alcance de los aspectos identificados en la revisión técnica, en la medida en que estos no se circunscriben a la geometría final de los polígonos, sino que comprenden también la información utilizada como punto de partida, la estructura del régimen de usos y la correspondencia entre el modelo de aptitud y la realidad productiva de los municipios.

Que las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026 son actos administrativos de carácter general mediante los cuales se declararon APPA como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2, con fundamento en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Que, en virtud de las atribuciones conferidas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por los artículos 208 de la Constitución Política; 58 y 59 de la Ley 489 de 1998 y los numerales 2, 3 y 25 del artículo 6 del Decreto 1985 de 2013, corresponde a esta autoridad dirigir la política del sector, ejercer las funciones de regulación que le atribuye el ordenamiento jurídico y expedir los actos administrativos generales necesarios para el cumplimiento de sus competencias. Tales atribuciones comprenden la potestad de revisar, modificar o derogar los actos generales que haya expedido cuando una evaluación debidamente motivada evidencie que su permanencia no resulta adecuada para la realización del interés público y de las finalidades constitucionales y legales que justificaron su adopción.

Que, en ejercicio de ese deber de evaluación, la UPRA, mediante documento técnico de fecha 25 de agosto, validó la revisión integral consignada en el “Documento Técnico de Soporte. Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en Sabana Centro, Cundinamarca”, junto con sus anexos técnicos, cartográficos y matriz de trazabilidad.

Que la revisión comprendió las resoluciones, documentos técnicos de soporte, anexos de fuentes, matrices de flujo y capas cartográficas correspondientes a los cinco procesos. Su método distinguió entre información tomada directamente de los expedientes, mediciones geoespaciales verificables y fuentes normativas o técnicas externas, e identificó expresamente las limitaciones de cada comprobación.

Que, por la naturaleza de las APPA como determinantes de superior jerarquía y por su incidencia directa sobre la planificación municipal y la reglamentación de usos del suelo, el análisis examinó si los elementos técnicos disponibles permiten comprender, reconstruir y verificar de manera suficiente cómo se obtuvo cada delimitación, cuál fue el fundamento de las reglas de uso adoptadas y qué tan representativa resulta la configuración final frente a la realidad productiva de los municipios.

III. ASPECTOS ESTRUCTURALES IDENTIFICADOS EN LA REVISIÓN TÉCNICA

3.1 Consistencia técnica del procedimiento de delimitación cartográfica

Que, en la operación de proceso y postproceso cartográfico, los cinco documentos técnicos emplean sucesivamente dos reglas asociadas a escalas diferentes. Una elimina polígonos iguales o inferiores a 1,56 hectáreas por corresponder a la unidad mínima de representación a escala 1:25.000 y la siguiente elimina polígonos aislados menores de 25 hectáreas porque la escala de menor detalle de los insumos es 1:100.000. No obstante, los documentos no determinan cuál de esas escalas gobierna la precisión del producto final, el cual se consolida como insumo para los procesos de ordenamiento territorial, para los cuales se encuentran establecidos estándares en resoluciones vigentes del IGAC en el marco de lo dispuesto en los Decretos 1232 de 2020, 824 de 2021, compilados en el Decreto 1077 de 2021.

Que la divergencia entre la regla declarada y el producto cartográfico es verificable, pues, aunque los documentos técnicos de Nemocón y Tabio señalan que durante el postproceso se eliminarían los polígonos iguales o inferiores a 1,56 hectáreas, equivalentes a 15.600 metros cuadrados, la revisión geométrica de las capas oficiales identificó componentes de 10,39 metros cuadrados y 86,37 metros cuadrados, respectivamente.

Que los expedientes administrativos que sirvieron de soporte a la delimitación y declaratoria de las APPA de dichos municipios no permiten establecer si esos componentes permanecieron porque la regla se aplicó únicamente a la superficie total de geometrías multiparte, porque operó alguna excepción o porque el procedimiento no se ejecutó de manera uniforme. En consecuencia, no es posible reconstruir con certeza la aplicación de la regla ni determinar la unidad espacial mínima que efectivamente orientó la delimitación.

Que tal incertidumbre no resulta subsanable mediante la visualización del producto a una escala de mayor detalle, pues la "*Metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola en Colombia, escala 1:100.000, actualización con enfoque de derechos, UPRA 2026*", adoptada por este Ministerio mediante el artículo 1 de la Resolución 000259 del 31 de julio de 2026, señala que la escala de visualización o consulta del producto final no aumenta la precisión espacial de los insumos de origen.

Que las APPA constituyen determinantes de ordenamiento territorial de obligatorio acatamiento y producen efectos jurídicos sobre áreas geográficas específicas. Por ello, la imposibilidad de identificar de forma suficientemente cierta cuál regla espacial gobernó la delimitación, cómo fue aplicada y por qué determinados componentes permanecieron en la geometría final compromete la aptitud técnica del producto para continuar soportando efectos territoriales vinculantes de esa intensidad.

Que, en consecuencia, la información técnica que obra actualmente en el expediente no ofrece la certeza y consistencia requeridas para respaldar la vigencia del instrumento en su estado actual frente a las dinámicas territoriales y productivas observadas.

3.2. Estructura y coherencia de los parámetros, lineamientos y el régimen de uso del suelo

Que en las resoluciones correspondientes a los municipios de Nemocón, Cogua, Tenjo y Tabio se establecieron parámetros, lineamientos y prevalencias entre los usos referidos a categorías de uso principal, compatible y condicionado, mientras que para Sopó se emplearon restricciones de uso del suelo con las categorías de uso principal, compatible y restringido.

Que esta divergencia se manifiesta, en particular, en el tratamiento de la producción de flores y de los viveros de plantas ornamentales, actividades calificadas como compatibles en cuatro municipios y como restringidas en Sopó sin que la documentación técnica y jurídica que integra los respectivos expedientes administrativos identifique las condiciones territoriales, productivas o ambientales específicas que justifican ese tratamiento diferenciado.

Que esta divergencia es especialmente relevante porque los cinco documentos técnicos invocan como fundamento normativo el Decreto 1077 de 2015, pero derivan de él estructuras de clasificación distintas, sin explicar si las categorías de uso condicionado y uso restringido responden a criterios diferentes o producen consecuencias jurídicas de diversa intensidad, en el marco de las competencias de la determinante de ordenamiento territorial acordes a las competencias establecidas en la Ley 1454 de 2011. En tal virtud, una misma norma es utilizada para sustentar regímenes no equivalentes, sin que los respectivos expedientes permitan reconstruir el criterio técnico y jurídico que condujo a esa diferenciación.

Que una determinante nacional que impone efectos obligatorios sobre instrumentos municipales de ordenamiento no puede someter actividades equivalentes a tratamientos jurídicos distintos sin una justificación territorial, productiva o ambiental que permita comprender, verificar y anticipar razonablemente la diferenciación.

ue la ausencia de una explicación suficiente compromete la coherencia interna del instrumento y traslada a los municipios la obligación de aplicar directrices vinculantes cuyo contenido, alcance e intensidad no pueden establecerse de manera inequívoca. Tal imprecisión repercute igualmente sobre propietarios, productores, inversionistas y demás destinatarios de decisiones administrativas relacionadas con el uso del suelo, quienes requieren reglas comprensibles y previsibles para organizar sus actividades y adoptar decisiones legítimas sobre el territorio.

3.3. Grado de consolidación de la información de soporte

Que la revisión también puso de presente deficiencias en la información utilizada como punto de partida, toda vez que los documentos técnicos de Sopó, Tenjo y Cogua reconocen que el procesamiento de la Frontera Agrícola Nacional no incluyó todas las etapas previstas para su actualización y califican como preliminares las áreas obtenidas. En Cogua, esta salvedad aparece precisamente en el cuadro que consolida la superficie de frontera agrícola habilitada para la declaratoria de APPA. Por su parte, el documento de Nemocón denomina la capa utilizada "Área FA preliminar 2025".

Que, pese a la importancia de estas advertencias, los respectivos expedientes no indican cuáles etapas quedaron pendientes, qué incidencia pudo tener su omisión sobre las áreas calculadas ni qué actuaciones faltaban para consolidar el insumo. La ausencia de esa información impide dimensionar si el carácter preliminar tuvo una incidencia marginal o sustantiva sobre la delimitación finalmente adoptada.

Que, no existe evidencia de la inclusión del reconocimiento de otras áreas en la frontera agrícola nacional de acuerdo con la resolución 327 de 2025 Por la cual se modifican los

artículos 3, 6 y 8 de la Resolución 261 de 2018, mediante la cual se definió la Frontera Agrícola Nacional y se adoptó la metodología para la identificación general.

Que, con posterioridad a las cinco declaratorias, el Ministerio expidió la Resolución 000259 del 31 de julio de 2026 y adoptó la "*Metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola en Colombia, escala 1:100.000, actualización con enfoque de derechos, UPRA 2026*".

Que, si bien la expedición de una metodología posterior no implica por sí misma la invalidez de actos previamente expedidos, la existencia de una metodología actualizada refuerza la necesidad de revisar delimitaciones que partieron de información expresamente calificada como *preliminar*, especialmente cuando los expedientes no permiten establecer la incidencia de las etapas pendientes sobre el producto final.

Que, tratándose de determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía, la permanencia de efectos obligatorios exige un soporte técnico suficientemente estable y verificable. Así, la utilización de información preliminar exige un grado de explicación proporcional a los efectos que se pretenden imponer.

3.4. Representación de la realidad productiva en el modelo de delimitación

Que la revisión evidenció que en todos los municipios el componente pecuario del modelo de aptitud se restringió exclusivamente a dos cadenas bovinas desarrolladas bajo sistemas de pastoreo, lo cual significa que el análisis consideró únicamente actividades ganaderas extensivas o asociadas al uso directo de praderas, sin incorporar otras formas relevantes de producción pecuaria.

Que tal omisión es especialmente problemática porque los documentos técnicos registran, en conjunto, la existencia de 1.263.540 aves y una producción anual superior a 240 millones de huevos. Por tanto, pese a que la actividad avícola representa un componente importante de la estructura productiva de los municipios y así fue reconocida en la caracterización económica y productiva, no se incluyó posteriormente en el modelo de zonificación de aptitud.

Que, en consecuencia, las cadenas pecuarias desarrolladas en sistemas confinados, como la avicultura, no fueron evaluadas para determinar su compatibilidad, importancia o localización dentro de las áreas potencialmente aptas. Por esta razón, sus necesidades territoriales y su aporte a la producción agropecuaria no incidieron en la definición de las áreas delimitadas como APPA, lo que implica una subrepresentación de la diversidad productiva municipal y limita la correspondencia entre la realidad agropecuaria identificada en los diagnósticos y el resultado final de la zonificación.

Que esta exclusión tiene efectos importantes porque los regímenes de usos de las cinco APPA califican como uso principal los sistemas pecuarios confinados destinados a la alimentación humana. Aunque estas actividades fueron reconocidas en la caracterización productiva y admitidas expresamente en el componente regulatorio, no se incorporaron al análisis de aptitud ni incidieron en la definición espacial de las áreas protegidas.

Que, en términos sustantivos, el instrumento destinado a proteger territorialmente la producción de alimentos dejó por fuera del modelo espacial que orientó su delimitación una actividad alimentaria cuya relevancia había sido reconocida por sus propios diagnósticos. Esta circunstancia comporta una desconexión entre aquello que la caracterización identifica como parte de la realidad productiva y aquello que el modelo efectivamente utiliza para determinar dónde debe operar la protección.

Que la aptitud del suelo es pertinente para sistemas que dependen directamente de sus propiedades, pero no permite por sí sola identificar la relevancia territorial de sistemas confinados cuya localización depende también de infraestructura, bioseguridad, agua, logística, disponibilidad energética y encadenamientos productivos.

Que existe, por tanto, una desconexión entre la realidad productiva identificada en los propios documentos técnicos, el régimen de usos adoptado y el modelo empleado para determinar la delimitación, que restringe la capacidad del instrumento para representar la diversidad de los sistemas de producción de alimentos presentes en los cinco municipios.

4. EVALUACIÓN INTEGRAL DE LOS RESULTADOS TÉCNICOS Y SU INCIDENCIA JURÍDICA

Que, examinados en conjunto, los análisis precedentes no corresponden a aspectos formales susceptibles de una corrección puntual pues sus efectos se proyectan sobre elementos estructurales del instrumento como la información territorial utilizada como punto de partida, la precisión del límite, la posibilidad de reconstruir y verificar técnicamente el procedimiento de delimitación, la coherencia del régimen jurídico de usos y la correspondencia entre el modelo de aptitud y la realidad productiva de los municipios.

Que, en esas condiciones, las cinco delimitaciones, en su configuración actual, no resultan idóneas para identificar y proteger de manera suficientemente cierta, las áreas que responden al propósito constitucional de garantizar la producción de alimentos.

Que esta falta de idoneidad adquiere especial relevancia por los efectos jurídicos de las APPA, pues al constituir determinantes de ordenamiento territorial de obligatorio acatamiento inciden directamente en la planificación municipal y en la reglamentación de los usos del suelo. Una intervención de ese alcance exige un fundamento técnico coherente, verificable y proporcional a la intensidad de sus consecuencias.

Que la intensidad jurídica de una determinante nacional exige un estándar de motivación y soporte proporcional a sus efectos. De esta manera, si la decisión condiciona el ejercicio de competencias territoriales e irradia consecuencias sobre actividades productivas desarrolladas en áreas determinadas, la incertidumbre cartográfica, la inconsistencia regulatoria, la utilización de insumos preliminares sin explicación suficiente y la insuficiente representación de la realidad productiva adquieren relevancia jurídica sustantiva.

Que, en consecuencia, el mantenimiento de los efectos obligatorios de las cinco APPA no guarda actualmente una relación proporcionada con el grado de certeza, coherencia y representatividad de los elementos que sustentan su configuración.

Que la garantía de los derechos fundamentales no se satisface con la sola creación o conservación formal de los instrumentos administrativos destinados a protegerlos sino que su exigibilidad impone a las autoridades el deber de adoptar y mantener medidas que, a partir de información suficiente, verificable y actualizada, sean materialmente idóneas para realizar el contenido protegido del derecho y adecuadas a las circunstancias territoriales y poblacionales sobre las que producen efectos.

Que la jurisprudencia constitucional ha precisado que el mandato de progresividad exige ampliar de manera paulatina la cobertura y el nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, y proscribe la adopción de medidas regresivas. Asimismo, ha reconocido que la protección de los contenidos mínimos o esenciales de estos derechos no puede reducirse a una declaración normativa, pues compromete obligaciones estatales de garantía cuya satisfacción debe ser efectiva. En ese sentido, la evaluación de las medidas estatales debe atender a su aptitud real para asegurar el derecho comprometido y no únicamente a su permanencia formal[1].

Que, por tanto, la especial protección constitucional de la producción de alimentos y la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación no obligan a conservar una determinada configuración administrativa cuando una revisión integral, técnica y debidamente motivada evidencia limitaciones estructurales que disminuyen su aptitud para identificar las áreas que pretende proteger, representar la realidad productiva del territorio o establecer cargas territoriales coherentes y verificables. En tales circunstancias, mantener el instrumento pese a la insuficiencia demostrada de sus presupuestos técnicos puede perpetuar una intervención incapaz de cumplir eficazmente la finalidad constitucional y legal que justificó su adopción.

Que la modificación o derogatoria de un instrumento general en estas condiciones no supone renunciar al deber de proteger la producción de alimentos ni desatender el derecho humano a la alimentación. Constituye una medida dirigida a asegurar que las actuaciones

[1] Corte Constitucional, Sentencia T-182 de 2024.

administrativas destinadas a realizar tales mandatos se sustenten en criterios técnicamente reproducibles, guarden una relación razonable con la realidad territorial y productiva, y sean idóneas, necesarias y proporcionadas para alcanzar una protección material y efectiva.

5. AUTONOMÍA TERRITORIAL, COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Que los artículos 287 y 311 de la Constitución Política reconocen la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses y atribuyen a los municipios la función de ordenar el desarrollo de su territorio, mientras que el numeral 7 del artículo 313 superior confiere a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo. A su vez, el artículo 288 constitucional dispone que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ejercerse de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Que estos mandatos son desarrollados por los numerales 1 a 3 del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, conforme a los cuales la Nación y las entidades territoriales deben ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, desarrollar acciones conjuntas cuando concurra un objeto común y respetar la autonomía de las autoridades territoriales. En el mismo sentido, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 y el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 exigen a las autoridades administrativas coordinar y concertar sus actuaciones con las demás instancias estatales competentes.

Que las APPA forman parte de las determinantes de ordenamiento territorial del nivel 2 previstas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, y constituyen normas de superior jerarquía que deben ser observadas por los municipios y distritos durante la formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial. El parágrafo 1 del mismo artículo ordena establecer mecanismos de coordinación entre las entidades responsables de expedir las determinantes y los entes territoriales, en el marco de su autonomía y atendiendo las particularidades y capacidades de los respectivos contextos territoriales.

Que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la reglamentación de los usos del suelo constituye una función esencial de los concejos municipales, aunque no exclusiva ni absoluta, y que dicha competencia debe articularse con las atribuciones que la Constitución y la ley asignan a otros niveles de gobierno. En esa interacción, las competencias nacionales y territoriales deben armonizarse de modo que la intervención de un nivel no vacíe ni sustituya el ámbito decisorio constitucionalmente reservado al otro. En particular, la Sentencia C-138 de 2020 destacó la relevancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la articulación entre decisiones nacionales y competencias territoriales sobre el uso del suelo.

Que, precisamente por la intensidad de los efectos de una determinante de superior jerarquía sobre la planificación local, cuanto mayor sea su incidencia sobre las competencias municipales, mayor debe ser la solidez de su soporte técnico, la claridad de sus efectos, la coordinación institucional y la participación que sostienen la decisión.

Que, por consiguiente, las dificultades advertidas no se agotan en la reconstrucción de los componentes cartográficos y productivos. La eventual adopción de una nueva delimitación, por sus efectos vinculantes sobre el ordenamiento territorial, deberá estar precedida de mecanismos de coordinación y participación que permitan a los municipios y a los actores sociales, campesinos, productivos y gremiales concernidos conocer oportunamente la información relevante, formular observaciones y aportar elementos sobre las condiciones territoriales que deban ser valoradas.

Que dicha exigencia se fundamenta en el principio de participación previsto en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y en el deber de democratización de la gestión pública establecido en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998. Asimismo, la participación del campesinado deberá ser especialmente considerada, en atención a su condición de sujeto de especial protección constitucional, a su particular relacionamiento con la tierra y a su vinculación con la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, conforme al artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023.

Que el artículo 1 del Decreto 381 de 2026 dispuso la modificación de los artículos 2.2.2.1.1.1, 2.2.2.1.1.2 y 2.2.2.1.1.3 del Decreto 1077 de 2015 y estableció parámetros específicos para la coordinación institucional en la adopción o modificación de las determinantes de ordenamiento territorial. Entre ellos se encuentran la articulación con autoridades territoriales, regionales y esquemas asociativos; la identificación de la incidencia de la determinante sobre otras determinantes, proyectos en desarrollo e instrumentos de planificación territorial; la definición, cuando resulte pertinente, de actividades o mecanismos de participación; y la elaboración de un informe que documente las actividades de coordinación, los acuerdos alcanzados y las discrepancias no resueltas.

6. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y DEBATE CONSTITUCIONAL

Que la revisión adelantada por este Ministerio evidencia que desde la creación e implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA, se ha suscitado un debate público e institucional relevante sobre el alcance de esta determinante, la distribución constitucional de competencias en materia de ordenamiento del suelo rural y los efectos que una decisión nacional de superior jerarquía puede producir sobre la autonomía territorial, las actividades productivas, la seguridad jurídica y los procesos municipales de planificación.

Que dicho debate tiene expresión en el expediente D-16118, promovido contra el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Mediante auto de 19 de marzo de 2025, la magistrada sustanciadora admitió el cargo por presunta vulneración del principio de autonomía territorial, derivado de los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución Política.

Que, mediante Auto 1411 de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional constató que durante el término de intervención se recibieron treinta y nueve (39) escritos: siete (7) solicitaron la exequibilidad de la disposición acusada; veintiocho (28), su inexequibilidad; dos (2), una decisión inhibitoria; y dos (2) no formularon solicitud expresa. Asimismo, señaló que el Procurador General de la Nación solicitó la inexequibilidad de la disposición demandada.

Que la Sala Plena consideró que la materia discutida había suscitado "*especial interés ciudadano"* e involucraba asuntos complejos relacionados con las competencias entre la Nación y los municipios sobre los usos del suelo. Por ello, convocó audiencia pública para profundizar, entre otros aspectos, en el contenido, alcance, objetivos y procedimiento de constitución de las APPA; su relación con los instrumentos de ordenamiento territorial; la concurrencia entre autonomía territorial y cohesión estatal; y sus efectos sobre los sectores vinculados al uso del suelo rural, incluidos los mecanismos de participación y coordinación.

Que aunque la admisión del cargo y la convocatoria de la audiencia no anticipan el sentido de la decisión que corresponde adoptar a la Corte Constitucional ni constituyen, por sí mismas, fundamento de la presente derogatoria, sí reflejan que la discusión sobre las APPA trasciende la protección de la producción de alimentos e involucra las condiciones jurídicas, técnicas, procedimentales y territoriales bajo las cuales una autoridad nacional puede adoptar una determinante de ordenamiento territorial que incida en la reglamentación municipal del suelo.

Que, en el ámbito sectorial, territorial e institucional, durante la revisión se identificaron solicitudes, observaciones, pronunciamientos e intervenciones provenientes de autoridades municipales, asociaciones de entidades territoriales, organismos de control, organizaciones gremiales, productivas, empresariales, campesinas y de la sociedad civil. En distintos escenarios relacionados con la formulación, implementación o discusión de las ZPPA y APPA han participado o intervenido, entre otros, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, Asocapitales, la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina - ANZORC, la Asociación Colombiana de Minería, CAMACOL, la Cámara Colombiana de Infraestructura, la Cámara de Comercio de Bogotá, Asocolflores, Asoleche, la Fundación para el Estado de Derecho - FEDe. Colombia, ProBogotá Región y la Asociación de Empresarios de la

Sabana, además de autoridades departamentales y municipales y otros actores del sector agropecuario y productivo.

Que tales observaciones evidencian que la legitimidad, aplicación y eficacia práctica de una determinante de ordenamiento territorial dependen de que sus presupuestos técnicos sean comprensibles y verificables, sus efectos jurídicos sean previsibles y su adopción se desarrolle mediante mecanismos suficientes de coordinación y participación.

7. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS Y PROCEDENCIA DE LA DEROGATORIA

Que, para adoptar la presente decisión, este Ministerio evaluó la conservación de las cinco resoluciones, su modificación parcial, la derogatoria individual de algunos de los actos y la derogatoria conjunta.

7.2. Conservación de los actos

Que la conservación de las cinco resoluciones prolongaría los efectos vinculantes de delimitaciones cuya configuración actual presenta dificultades estructurales relacionadas con la precisión cartográfica, la posibilidad de reconstruir y verificar el procedimiento de delimitación, el carácter preliminar de parte de la información de partida, la correspondencia entre el modelo de aptitud y la realidad productiva y la coherencia del régimen de usos.

Que esta alternativa mantendría determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía mientras se adelantan actuaciones dirigidas a esclarecer o corregir elementos que sustentan su delimitación y regulación. En esas condiciones, la conservación no ofrece una respuesta adecuada frente a la exigencia de que las restricciones y efectos obligatorios derivados de una determinante cuenten con fundamento técnico verificable, suficiente y proporcional a su incidencia territorial.

7.3. Modificación parcial

Que una modificación limitada a los polígonos no resolvería las dificultades relativas a la información de partida, el modelo de aptitud ni las inconsistencias advertidas en el régimen de usos. Del mismo modo, una modificación circunscrita al régimen de usos no corregiría las incertidumbres sobre la delimitación espacial ni la falta de correspondencia entre el modelo de aptitud y la estructura productiva identificada en los municipios.

Que las dificultades constatadas recaen de forma interdependiente sobre los presupuestos técnicos, espaciales, productivos y regulatorios del instrumento. Por ello, no resulta técnica ni jurídicamente suficiente tratarlas mediante correcciones parciales que mantengan vigentes los restantes efectos obligatorios de las cinco APPA mientras se revisan sus componentes estructurales.

7.4. Derogatoria individual

Que la derogatoria de solo algunos de los actos tampoco resulta adecuada. Los cinco procesos comparten un modelo metodológico, insumos nacionales determinantes, una estructura documental equivalente y un método común de postproceso cartográfico. Adicionalmente, varias de las limitaciones identificadas se originan en elementos empleados transversalmente en las distintas delimitaciones.

Que mantener la vigencia de algunas APPA y derogar otras conservaría tratamientos regulatorios divergentes entre municipios de una misma provincia, sin que los expedientes permitan establecer una justificación técnica, territorial y jurídica suficiente para tales diferencias. Esa alternativa tampoco superaría las limitaciones comunes relativas a la reconstrucción de los procedimientos, la información de partida, la representación de la realidad productiva y la coherencia de los regímenes de usos.

7.5. Derogatoria conjunta

Que, por consiguiente, la derogatoria conjunta constituye la alternativa más coherente con el carácter estructural y común de las dificultades identificadas. La decisión busca asegurar que las medidas dirigidas a realizar el derecho humano a la alimentación y a proteger la producción de alimentos se sustenten en información actual, verificable y técnicamente suficiente; representen adecuadamente la diversidad productiva del territorio; y establezcan efectos jurídicos cuya intensidad pueda justificarse en relación con su fundamento técnico, la autonomía territorial y las condiciones de los destinatarios sobre quienes recaen.

Que la presente decisión parte de que una finalidad constitucional y legal de esa importancia exige instrumentos capaces de identificar de manera adecuada la realidad productiva que pretenden proteger, apoyados en información suficientemente precisa y dotados de reglas cuyo alcance, intensidad y consecuencias puedan explicarse y justificarse frente a los territorios y destinatarios concernidos.

Que la derogatoria es idónea para alcanzar dicha finalidad, porque hace cesar hacia el futuro los efectos vinculantes de cinco determinantes cuya configuración actual no permite establecer una correspondencia suficientemente sólida entre las restricciones que imponen, la realidad productiva que representan y el objetivo de protección que persiguen.

Que esta medida es necesaria, pues la conservación de los actos mientras se modifican sus componentes estructurales prolongaría los efectos obligatorios de delimitaciones cuya precisión, coherencia y representatividad se encuentran comprometidas.

Que la medida es proporcionada en sentido estricto pues los beneficios de hacer cesar los efectos de determinantes que no cuentan actualmente con una justificación técnica suficientemente estable superan la afectación derivada de retirar esos instrumentos específicos.

Que la derogatoria no suprime el deber constitucional de proteger la producción de alimentos, ni elimina las competencias ni los instrumentos generales de intervención estatal en esta materia y no deja el territorio desprovisto de las determinantes, normas e instrumentos nacionales, regionales y municipales que permanezcan vigentes y resulten aplicables al suelo rural, como el Decreto 545 de 2026, Ley 388 de 1997 determinantes ambientales de la CAR, POT, PBOT y EOT que se encuentren vigentes.

Que, consideradas en su conjunto, las dificultades identificadas impiden mantener razonablemente los efectos obligatorios de las cinco APPA.

Que, en cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y de las disposiciones sobre consulta pública contenidas en el Decreto 1081 de 2015, sustituidas por el Decreto 385 de 2026, el proyecto de resolución, su memoria justificativa, el documento técnico de soporte y sus anexos fueron publicados **entre el xx y el xx de 2026**. Las observaciones recibidas fueron evaluadas y respondidas en el informe de observaciones y análisis de resultados de fecha xx, incorporado al expediente y publicado conforme a lo previsto en el artículo 2.1.2.5.1.6 del Decreto 1081 de 2015.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. Derogar expresamente las siguientes resoluciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, incluidos los documentos técnicos, anexos cartográficos y demás instrumentos que formen parte integral de cada una de ellas:

1. **RESOLUCIÓN 000266 DEL 13 DE AGOSTO DE 2025**, "*Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Sopó de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*".

2. **RESOLUCIÓN 000393 DEL 14 DE NOVIEMBRE DE 2025**, "*Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de*

Nemocón de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones".

3. **RESOLUCIÓN 000116 DEL 12 DE MAYO DE 2026**, "*Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Cogua de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*".

4. **RESOLUCIÓN 000153 DEL 12 DE JUNIO DE 2026**, "*Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Tenjo de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*".

5. **RESOLUCIÓN 000218 DEL 7 DE JULIO DE 2026**, "*Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Tabio de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*".

ARTÍCULO 2. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La derogatoria dispuesta en el artículo 1 de la presente resolución produce efectos a partir de la entrada en vigencia de este acto. En consecuencia, desde esa fecha las áreas declaradas mediante las resoluciones derogadas dejan de producir efectos como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2.

Las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de la presente resolución y que no hayan sido decididas de manera definitiva se resolverán con fundamento en el ordenamiento jurídico vigente al momento de adoptar la decisión correspondiente. En ningún caso podrán sustentarse en las resoluciones derogadas como determinantes de ordenamiento territorial.

Los instrumentos de ordenamiento territorial, las actuaciones de formulación, revisión, modificación o ajuste de estos y los demás actos o procedimientos adelantados por las entidades territoriales continuarán rigiéndose por las normas aplicables y por las competencias de las autoridades que intervienen en cada caso. La presente derogatoria no modifica por sí misma los instrumentos de ordenamiento territorial ni los actos territoriales válidamente adoptados durante la vigencia de las resoluciones derogadas.

PARÁGRAFO. La presente disposición no comporta pronunciamiento sobre la validez originaria de las resoluciones derogadas, de los actos particulares adoptados durante su vigencia ni de las situaciones jurídicas consolidadas, sin perjuicio de las competencias de las autoridades administrativas y judiciales respecto de los asuntos sometidos a su conocimiento.

ARTÍCULO 3. ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN OFICIAL. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación de la presente resolución, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA y las dependencias competentes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectuarán las actualizaciones necesarias en los sistemas de información, visores geográficos, capas cartográficas, documentos y demás medios oficiales de divulgación, con el fin de reflejar la derogatoria aquí dispuesta.

Desde la entrada en vigencia de la presente resolución y hasta que culmine la actualización prevista en el inciso anterior, cualquier capa cartográfica, visor o documento oficial que continúe mostrando las APPA derogadas deberá advertir de manera expresa y visible que dichas delimitaciones carecen de vigencia jurídica.

ARTÍCULO 4. COORDINACIÓN E INFORMACIÓN INSTITUCIONAL. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, adelantará las acciones de coordinación que resulten necesarias con los municipios de Sopó, Nemocón, Cogua, Tenjo y Tabio y con las demás entidades competentes para facilitar la adecuada incorporación de los efectos de la presente decisión

en los instrumentos, sistemas de información y actuaciones administrativas correspondientes.

ARTÍCULO 5. COMUNICACIONES. Comuníquese la presente resolución a los alcaldes de Sopó, Nemocón, Cogua, Tenjo y Tabio, a los respectivos concejos municipales; al Gobernador de Cundinamarca; a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA; al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Departamento Nacional de Planeación; a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y a las demás entidades que administren, incorporen o utilicen información derivada de las resoluciones derogadas.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D. C., a los

INDALECIO DANGOND BAQUERO
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Doris Yamira Rodríguez Directora de ordenamiento social de la propiedad y uso productivo del suelo (e)
Revisó: José Leonidas Tobón Viceministro de Desarrollo rural
Aprobó: José Leonidas Tobón Viceministro de Desarrollo rural