



Entidad originadora:	<i>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</i>
Fecha (dd/mm/aa):	16 de septiembre de 2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por la cual se deroga la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026, mediante la cual se declararon las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en diecisiete municipios del departamento de Córdoba, y se dictan otras disposiciones”</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. Identificación del problema, necesidad u oportunidad que se pretende abordar mediante una intervención normativa.

La garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada, así como la protección especial de la producción y el acceso a los alimentos, constituyen deberes que el artículo 65 de la Constitución Política, en la redacción que le imprimió el Acto Legislativo 01 de 2025, radica en cabeza del Estado. Por su parte, el artículo 64 superior, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, atribuye al campesinado la condición de sujeto de derechos y de especial protección constitucional, y reconoce el relacionamiento particular que lo une a la tierra y a la producción de alimentos.

Como desarrollo legal de ese marco, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 modificó el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 para elevar a determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 las áreas de especial interés destinadas a proteger el derecho humano a la alimentación que se encuentren al interior de la frontera agrícola, comprendiendo de manera específica las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos –APPA–, cuya declaratoria compete al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con arreglo a los criterios que defina la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA–.

Con fundamento en dicha disposición, el Ministerio declaró APPA en el departamento de Córdoba mediante la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026, por la cual se declaró como Área de Protección para la Producción de Alimentos, en calidad de determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, un área correspondiente a 667.034,75 hectáreas en los municipios de Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Lórica, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo.

Antecede a esa declaratoria la Resolución 242 del 1 de agosto de 2025, mediante la cual el Ministerio identificó una Zona de Protección para la Producción de Alimentos –ZPPA– para veintiún municipios del Departamento. La declaratoria comprendió diecisiete de esos veintiún municipios; los cuatro restantes —Chimá, Momil, San Andrés de Sotavento y Tuchín— quedaron por fuera, en atención a la solicitud de sus comunidades y autoridades de adelantar un proceso particular con enfoque diferencial étnico, de modo que respecto de ellos la zona preliminar identificada conserva vigencia sin término definido.



La declaratoria de Córdoba constituye, por su magnitud, la mayor adoptada en el país hasta la fecha: sus 667.034,15 hectáreas representan el 45,87 % de la superficie de los diecisiete municipios comprendidos, según el propio documento técnico de soporte, y el 49,27 % de los 109.059 predios existentes en los municipios priorizados se encuentra dentro del área identificada. Esta circunstancia incrementa de manera correlativa la exigencia de suficiencia, consistencia y reproducibilidad de su soporte técnico, pues los efectos de la determinante no recaen sobre un ámbito marginal sino sobre buena parte de un departamento.

La puesta en marcha de la declaratoria impuso examinar de manera integral tanto su configuración técnica como los efectos que produce sobre el territorio. Conviene precisar que el debate institucional y territorial que han suscitado las APPA se ha ocupado, entre otros aspectos, de su articulación con las competencias que corresponden a los municipios en materia de usos del suelo, de la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, de la seguridad jurídica de propietarios y productores, del carácter proporcionado de las restricciones adoptadas y de su incidencia sobre las actividades productivas, la infraestructura y los proyectos que se desarrollan en el territorio.

A lo anterior se agregan las solicitudes y observaciones que han presentado diversas autoridades territoriales, junto con actores institucionales y productivos. Dentro de ellas figuran las peticiones elevadas por municipios del departamento en relación con las actuaciones de declaratoria de APPA, así como los distintos cuestionamientos planteados por organizaciones gremiales y por asociaciones de entidades territoriales

En particular, la revisión técnica adelantada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA, contenida en el Documento Técnico de Soporte "*Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en el departamento de Córdoba mediante la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026*", permitió identificar aspectos que inciden directamente en la capacidad de la delimitación adoptada para cumplir el propósito de protección de la producción de alimentos. Dicha revisión se apoyó en el expediente institucional completo —dos mil seiscientos sesenta y ocho archivos, entre ellos las ciento setenta y cuatro capas de la geodatabase de entradas al proceso—, en el documento técnico de soporte de cuatrocientas cincuenta y seis páginas y en mediciones propias sobre las capas oficiales, practicadas en el sistema de referencia MAGNA-SIRGAS 2018 / Origen-Nacional, código EPSG:9377, con parámetros declarados y reproducibles.

Los aspectos identificados recaen sobre fases sucesivas de un mismo proceso y su efecto se acumula sobre el mismo producto —el límite que diecisiete municipios deben incorporar en sus instrumentos de ordenamiento territorial y el régimen que deben aplicar dentro de él—, y son los siguientes:

a) Escala cartográfica del producto declarado y parámetros de generalización. El documento técnico de soporte no declara escala de trabajo ni escala de salida en ninguna de sus cuatrocientas cincuenta y seis páginas; las únicas menciones de escala que contiene corresponden a los créditos de la cartografía básica empleada como insumo de referencia, con la expresión "Cartografía básica de Colombia. esc. 1:100.000". El acto administrativo tampoco contiene mención alguna de escala.



Adicionalmente, el documento declara haber aplicado las herramientas de generalización cartográfica Aggregate Polygons y Eliminate, y anuncia criterios técnicos de distancia máxima de agregación y de área mínima que remite a una nota al pie; la nota, sin embargo, se refiere a la disolución de la capa por campos de atributo y no enuncia ninguno de los dos parámetros anunciados. El registro de geoprocesos de la capa entregada, que comprende ciento setenta y seis operaciones ejecutadas entre 2020 y 2026, no contiene ninguna ocurrencia de esas herramientas ni de las de su familia. La capa se entrega, además, sin metadato propio: el archivo que la acompaña describe la base de datos de límites de las entidades territoriales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con un denominador de escala de 100.000 que pertenece a ese insumo y no constituye declaración sobre el producto. La verificación de la geometría resultó favorable a la capa —1.441 de sus 1.484 partes disjuntas tienen veinticinco hectáreas o más y concentran el 99,98 % de la superficie declarada—, de modo que lo que se constata no es un defecto geométrico sino la imposibilidad de reproducir el procedimiento que la produjo y de conocer el nivel de aplicación que el límite sostiene. Ello adquiere particular relevancia si se considera que, conforme al artículo 8 de la Resolución 261 de 2018, modificada por la Resolución 000327 del 3 de octubre de 2025, la identificación de la Frontera Agrícola Nacional —área de partida del modelo— se elabora a escala 1:100.000 y no aplica para análisis prediales, mientras que la determinante de nivel 2 se incorpora a los planes de ordenamiento territorial y se verifica en la expedición de licencias urbanísticas, esto es, opera sobre predios concretos.

b) Reproducibilidad del modelo cartográfico de identificación. El documento técnico describe un modelo de seis etapas, coherente en su estructura, cuya primera operación de exclusión reproduce exactamente la cifra publicada, lo que acredita la validez del procedimiento de reconstrucción empleado en la revisión. Ejecutado en su integridad con las capas que el propio expediente entrega, sin embargo, el modelo no reproduce el resultado que el documento reporta: el área de partida difiere en 39.726,95 hectáreas, las áreas con aptitud productiva en 61.736,40 hectáreas y el resultado preliminar para los veintiún municipios en 32.035,51 hectáreas. El eslabón que permitiría cerrar la cadena —la frontera agrícola habilitada ajustada, correspondiente a la quinta etapa— es precisamente el único que carece de cifra publicada y de capa en la geodatabase.

c) Vigencia de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal empleados en la etapa de exclusión. La tercera etapa del modelo sustrae del área acumulada las categorías no habilitadas de los instrumentos municipales —suelo urbano y de expansión, suelos suburbanos y corredores viales suburbanos, centros poblados rurales, áreas de vivienda campestre, equipamientos de gran escala y áreas de protección municipales—, de modo que la exclusión hereda la vigencia de esos instrumentos. Trece municipios cuentan con instrumentos adoptados con anterioridad a la Resolución 261 de 2018, que adoptó la frontera agrícola nacional utilizada como insumo de la primera etapa, y en ellos se declaran 383.579,85 hectáreas, esto es, el 57,51 % del ámbito; la proporción asciende al 58,07 % —387.361,28 hectáreas— si se agrega el municipio de Purísima, donde se declaran 3.781,43 hectáreas y el instrumento de ordenamiento no ha sido adoptado por el concejo municipal, existiendo únicamente un proyecto de acuerdo.



San Pelayo y Chinú aplican instrumentos adoptados en el año 2000, con veintiséis años de antigüedad, y en ellos se declaran 66.877,30 hectáreas en conjunto, el 10,03 % del ámbito; en el caso de Chinú el instrumento obra en el expediente únicamente como documento escaneado y en el de Cereté el expediente no contiene la cartografía de áreas agropecuarias del municipio. La constatación no imputa error de medición —las exclusiones se ejecutaron efectivamente sobre la cartografía disponible—, sino que establece que el soporte de la exclusión, en más de la mitad de la superficie declarada, descansa en instrumentos que no pudieron considerar el insumo respecto del cual se los superpuso. Esta circunstancia fue advertida por las propias comunidades durante las jornadas de participación, según consta en el documento técnico, sin que la constancia recibiera respuesta técnica, y el acto administrativo la prevé en el párrafo 2 de su artículo 1 difiriendo su tratamiento a un momento posterior, sin fijar plazo ni condición de resultado.

d) Concurrencia con actividades extractivas. La concurrencia del ámbito declarado con títulos mineros y contratos de hidrocarburos no constituye, por sí misma, objeción a la declaratoria, en tanto el artículo 6 del acto reconoce expresamente los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas y el documento técnico plantea la coexistencia como estrategia. El asunto verificado es distinto: consiste en establecer si la magnitud de esa concurrencia fue medida contra el ámbito efectivamente declarado y si la información que la sustenta obra en el expediente en condiciones de ser verificada. En materia minera, el documento técnico mide contra el polígono declarado y reporta 15.590,47 hectáreas, el 2,34 % del ámbito, cifra internamente consistente; no obstante, la capa que la sustenta no obra en el expediente y ninguno de los veintiséis expedientes relacionados figura entre los sesenta y ocho de la capa de títulos vigentes que sí fue entregada, cuya medición contra el ámbito arroja cero hectáreas. La desagregación que el documento no practica muestra, además, que 6.252,84 hectáreas —el 40,11 % del traslape— corresponden a títulos en etapa de explotación y que el 98,84 % del traslape se concentra en Montelíbano y Planeta Rica. En materia de hidrocarburos, el expediente no contiene medición alguna referida al polígono declarado: las dos tablas del documento técnico miden contra la frontera agrícola habilitada, que es una superficie distinta y mayor. La medición practicada en la revisión establece que 267.899,71 hectáreas, el 40,163 % del ámbito declarado, se superponen con áreas contratadas, de las cuales el 94,84 % corresponde a áreas en exploración y solamente 4.978,42 hectáreas —el 0,746 % del ámbito— a áreas en producción. Un contrato citado en el documento como enumerado en las tablas no figura en ninguna de ellas.

e) Concurrencia con infraestructura de energía y coexistencia con la transición energética. El expediente aplica dos tratamientos opuestos a dos componentes de una misma infraestructura. Los parques y granjas solares y las subestaciones eléctricas fueron excluidos del polígono mediante regla expresa y motivada, y la exclusión se ejecutó en el 99,72 % de la superficie de los parques, quedando dentro del ámbito solamente 17,21 hectáreas. Las áreas de proyecto de las líneas de transmisión eléctrica, en cambio, no fueron excluidas y permanecen dentro del ámbito con 1.753,26 hectáreas, correspondientes a tres expedientes de licenciamiento ambiental localizados principalmente en Chinú —1.559,04 hectáreas, el 4,80 % del ámbito declarado en ese municipio— y Sahagún. La proporción resultante es de 101,9 hectáreas de área de proyecto de línea de transmisión por cada hectárea de parque solar remanente. El único



soporte del tratamiento diferenciado es una frase del documento técnico que califica esas líneas como infraestructura de soporte del desarrollo agropecuario, sin remisión a norma, estudio ni concepto de autoridad, en un documento que no emplea en ninguna de sus páginas el término mediante el cual se constituyen las restricciones de uso bajo ellas, pese a que la página inmediatamente anterior recomienda observar el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas en lo relativo a distancias de seguridad para zonas rurales y de siembra. A ello se agrega que el artículo 8 del acto administrativo enuncia una compatibilidad general de las iniciativas de transición energética con la protección del suelo rural, sin criterio de admisibilidad, umbral ni condición verificable, y que los lineamientos de coexistencia residen en el documento técnico de soporte, cuya actualización el parágrafo 2 del artículo 1 atribuye al Ministerio con apoyo de la Unidad. La consecuencia es que la regla aplicable a 1.753,26 hectáreas de suelo declarado no consta en el acto que las declara, en un ámbito en el que concurre la declaratoria de utilidad pública e interés social prevista en la Ley 1715 de 2014, modificada por la Ley 2099 de 2021.

f) Articulación con las determinantes ambientales de nivel 1 y sede del régimen de usos. Las determinantes ambientales son de nivel 1 y prevalecen sobre las de nivel 2, y el modelo incorporó esa jerarquía habilitando o no habilitando, para su ingreso al ámbito, cada subzona de la zonificación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. La coordinación con la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge está acreditada y documentada mediante las actas suscritas de la reunión de aprestamiento y de las cinco mesas técnicas celebradas entre el 11 de abril de 2024 y el 19 de mayo de 2025. La matriz resultante, sin embargo, resuelve de manera expresa únicamente el 41,66 % de la superficie que examina; el 58,34 % restante —774.690,67 hectáreas— queda condicionado a lo que indique el plan de manejo, diferido a ese plan, habilitado con excepciones que no se delimitan o declinado por falta de competencia. Dentro de lo expresamente resuelto, 98.869,96 hectáreas correspondientes a áreas de amenazas naturales de los dos planes de ordenación y manejo fueron habilitadas para ingresar al ámbito. Siete determinantes que la propia autoridad ambiental registra sin acto administrativo de adopción de su plan de manejo ingresaron al ámbito declarado con 4.688,24 hectáreas, de modo que la zonificación que gobierna el uso de esa superficie descansa en instrumentos no adoptados. Y los compromisos suscritos en la quinta mesa técnica del 19 de mayo de 2025 —el envío de los actos de adopción del POMCA del medio y bajo río Sinú, de la actualización del plan de manejo del Distrito Regional de Manejo Integrado Bahía de Cispata y de los instrumentos de las cinco figuras costeras, con fecha límite del 20 de mayo de 2025— no se reflejan en la versión final de la matriz de calificación, que sigue consignando esas cinco figuras sin acto administrativo y sin zonificación entregada. A lo anterior se suma que el régimen de usos no consta en el acto administrativo: su artículo 3 remite a la competencia municipal sobre la base de los lineamientos y parámetros del documento técnico de soporte, y el parágrafo 2 del artículo 1 atribuye la actualización de ese documento al Ministerio con apoyo de la Unidad, con lo cual el contenido sustantivo de una determinante de superior jerarquía —la restricción efectiva de uso— reside en un instrumento modificable por vía administrativa y no en el acto que la declara.

g) Calidad del suelo y aptitud efectiva para la producción de alimentos. El modelo cartográfico evalúa la aptitud agrológica del suelo, esto es, su capacidad productiva por condiciones de



clima, relieve y fertilidad, pero no la inocuidad de lo que en él se produce. El propio documento técnico de soporte de la declaratoria, en su numeral 5.8.4, páginas 306 a 311, consigna que los suelos con aptitud agropecuaria dentro del APPA están expuestos a metales pesados en términos que comprometen su capacidad para producir alimentos seguros, y que el 43,54 % del área declarada en el municipio de Ayapel —23.353,19 hectáreas, equivalentes al 3,50 % del ámbito departamental— se superpone con la zona de estudio del convenio 1018 de 2023 suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades, en la que se registran niveles de arsénico, cadmio, mercurio y plomo que superan los límites permisibles para actividades agropecuarias, así como acumulación progresiva de mercurio, plomo y cadmio en el arroz. Ese hallazgo no se tradujo en consecuencia alguna sobre el objeto declarado: no hay exclusión cartográfica, no hay categoría de zonificación que lo recoja, no hay condicionamiento del régimen de usos y el acto administrativo no contiene referencia alguna a la calidad del suelo, a los metales pesados ni a la contaminación en ninguno de sus diez artículos ni en sus considerandos; el documento técnico lo remite a la fase de implementación mediante una recomendación de prácticas agroecológicas y de biorremediación, sin plazo, sin responsable y sin acto que la incorpore. A ello se agrega que la capa que sustenta la cifra de superposición no obra entre las ciento setenta y cuatro de la geodatabase de entradas al proceso, de modo que la magnitud publicada no puede contrastarse; que la misma página del documento consigna tres cifras distintas para la superficie declarada en Ayapel, ninguna de las cuales produce el porcentaje publicado, que solo se obtiene con la que arroja la medición sobre la capa entregada; y que la atribución de la contaminación a la actividad minera, que es la que el documento destaca, no está sustentada en medición de atribución alguna y convive en el mismo texto con la mención de los agroquímicos de los monocultivos y de las descargas de aguas residuales como fuentes significativas de los mismos elementos.

h) Concurrencia con el área arqueológica protegida del sistema hidráulico prehispánico. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural de la Nación figuran entre las determinantes de superior jerarquía relacionadas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. El documento técnico identificó y midió correctamente la concurrencia del ámbito con 25.606,13 hectáreas de las áreas del sistema hidráulico prehispánico Zenú en los municipios de Ayapel, Buenavista y Pueblo Nuevo, y la resolvió clasificando la totalidad de esa superficie como zona compatible para la producción de alimentos, tratamiento consistente con el dispensado a las demás determinantes concurrentes y correcto al momento de la expedición, pues la figura era entonces un proyecto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Lo que ha variado es la condición jurídica de la figura concurrente: el Sistema Hidráulico Prehispánico del Bajo San Jorge y La Mojana fue declarado Área Arqueológica Protegida mediante acto suscrito el 10 de julio de 2026 por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia [verificar número, fecha de publicación y delimitación definitiva del acto declaratorio], esto es, con posterioridad a la suscripción y a la publicación del acto que se revisa. En consecuencia, sobre esas 25.606,13 hectáreas —de las cuales 9.940,56 corresponden a las categorías de alto y muy alto potencial arqueológico— concurren hoy dos determinantes de superior jerarquía cuya articulación el acto no establece, tanto más cuanto el expediente de inscripción del bien en la Lista Indicativa del Patrimonio Mundial de la UNESCO,



efectuada el 27 de septiembre de 2012, señala la expansión de la frontera agrícola y ganadera entre los factores que lo han deteriorado. El acto no previó el supuesto: su artículo 5 se limita a disponer una evaluación quinquenal de impacto, no contiene mecanismo de actualización ante la declaratoria sobreviniente de una determinante concurrente y su artículo 9 no incluyó entre los destinatarios de la comunicación a la autoridad que la expidió, de modo que el municipio obligado a incorporar ambas determinantes en su instrumento de ordenamiento no encuentra en el acto revisado regla que le indique cómo hacerlo.

i) Determinación de la superficie efectivamente declarada y trazabilidad del acto. El artículo 1 del acto declara 667.034,75 hectáreas, cifra que excede en 0,60 hectáreas las cuatro fuentes técnicas concordantes —la medición propia sobre la capa vectorial, el campo de superficie de la propia capa, la página 300 del documento técnico y el servicio publicado en el geoservicio institucional—, que coinciden en 667.034,15 hectáreas. La indeterminación relevante, sin embargo, es de otro orden: el parágrafo 2 del artículo 6 excluye de la declaratoria y de sus efectos, como determinante de ordenamiento territorial de segundo nivel, las áreas destinadas a la ejecución de las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 215 de 2026, sin delimitarlas, sin identificarlas por municipio, sin cuantificar su superficie y sin fijar el procedimiento o la oportunidad en que habrán de determinarse. La exclusión no se difiere a un acto posterior: el propio acto la declara vigente desde su expedición. La consecuencia es que la superficie que efectivamente queda declarada como determinante de superior jerarquía no resulta determinable a partir del acto ni de sus anexos, y que un municipio obligado a incorporarla en su plan de ordenamiento territorial no puede establecer, con el acto a la vista, qué parte del polígono está excluida de sus efectos. A ello se agrega que el atributo de la capa que porta la clasificación en zona principal y zona compatible para la producción de alimentos —del cual depende el régimen de usos aplicable a cada polígono— fue calculado el 28 de abril de 2026, esto es, cinco días después de la suscripción del acto y seis días antes de su publicación en el Diario Oficial, mientras que la geometría del ámbito permanece estable desde el 16 de marzo de 2026. Lo que quedó fijado con posterioridad a la firma no es el límite sino la clasificación que gobierna el uso dentro de él. Finalmente, el número del acto aparece con tres grafías distintas en las fuentes disponibles —00093 en el encabezado del acto, 000093 en la denominación del archivo del expediente y 093 en el campo de identificación del servicio publicado en el geoservicio institucional—, circunstancia que se consigna sin atribuirle efectos, por ser el número el elemento con el que los municipios deben citar la determinante en sus instrumentos.

j) Componente étnico, participación y trazabilidad de la coordinación. El ámbito declarado no presenta superposición con territorios étnicos formalizados: la medición de los diez territorios examinados —ocho resguardos indígenas y dos tierras de comunidades negras— arroja cero hectáreas dentro del ámbito, por cuanto la sustracción se practicó en la primera etapa del modelo, según acredita la denominación de la capa de partida. El expediente documenta, asimismo, seis espacios de diálogo con comunidades étnicas celebrados entre el 7 de noviembre y el 4 de diciembre de 2025, de los cuales obran las actas. La sustracción de los cuatro municipios que solicitaron un proceso diferencial se ejecutó, sin embargo, mediante una operación geométrica de recorte sobre el límite municipal practicada el 15 de marzo de 2026 —esto es, mediante un recorte administrativo y no mediante un análisis territorial de la presencia de comunidades étnicas—, y la resta correspondiente, de 48.474,90 hectáreas, no se publica



de manera expresa en el documento técnico. Por último, el expediente revisado no contiene pronunciamiento alguno sobre la procedencia o improcedencia de la consulta previa respecto del acto declarado, ni comunicación dirigida al Ministerio del Interior sobre la materia; la afirmación se enuncia como ausencia documental en el expediente revisado, con el alcance de búsqueda declarado en el documento técnico de revisión, y no como afirmación sobre la existencia del hecho.

Las anteriores circunstancias deben leerse, además, en el contexto en que la declaratoria fue expedida. Mediante el Decreto 0150 del 11 de febrero de 2026 el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los departamentos de Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó, como consecuencia de un evento hidrometeorológico atípico que generó precipitaciones excepcionales, inundaciones extensas y afectaciones significativas sobre la infraestructura productiva, los ecosistemas y los medios de vida rurales, y cuyos considerandos relacionan la magnitud de los impactos con la ocupación de rondas hídricas, humedales y planicies inundables. El acto declaratorio, expedido dos meses y doce días después, invoca ese contexto en su parte motiva y, sin embargo, habilitó el ingreso al ámbito de 98.869,96 hectáreas calificadas como áreas de amenazas naturales y excluyó de sus efectos, sin delimitarlas, las áreas destinadas a los proyectos de reasentamiento colectivo del Decreto Legislativo 215 de 2026.

Considerados de manera conjunta, estos elementos generan la necesidad de revisar la permanencia de la declaratoria en su configuración actual, teniendo en cuenta que se trata de una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía, cuyos efectos deben ser observados por las entidades territoriales y que inciden directamente sobre las decisiones de propietarios, poseedores, productores, comunidades y demás actores que desarrollan actividades en el área delimitada.

1.2. Identificación del objetivo principal del proyecto que se plantea producir, y de cómo este abordará el problema identificado.

El proyecto tiene por objeto derogar la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026, mediante la cual fueron declaradas las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos –APPA– en los municipios de Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Loricá, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo del departamento de Córdoba.

La intervención busca que cesen, hacia el futuro, los efectos jurídicos de una determinante de ordenamiento territorial cuya revisión técnica evidenció dificultades relacionadas con la escala y la reproducibilidad de la delimitación, la vigencia de los instrumentos que alimentaron las exclusiones, la verificabilidad de las cifras de concurrencia sectorial publicadas, la articulación con las determinantes ambientales de superior jerarquía, la sede normativa del régimen de usos y la determinación misma de la superficie que resulta declarada.

La derogatoria del acto en su integridad, y no la modificación de alguno de sus artículos, obedece a que las dificultades identificadas no corresponden a aspectos puntuales susceptibles de corrección aislada, sino a elementos que se encuentran en la base de su configuración



técnica y que se comunican entre sí: la escala del producto condiciona el nivel de aplicación del límite; la vigencia de los instrumentos municipales condiciona el contenido de las exclusiones; la indeterminación de las áreas excluidas por el parágrafo 2 del artículo 6 condiciona la superficie efectivamente declarada; y la remisión del régimen de usos al documento técnico condiciona el contenido restrictivo que los municipios deben aplicar. Ninguno de esos elementos puede corregirse sin rehacer los demás.

Es preciso resaltar que la medida no supone disminución alguna del deber estatal de proteger la producción de alimentos, ni de las obligaciones reforzadas que corresponden al Estado en un departamento en el que la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y grave alcanzó el 47,6 % de los hogares en 2024, con un incremento de diecisiete puntos porcentuales respecto del año anterior, y asciende al 49,8 % en las zonas rurales. Su finalidad consiste, precisamente, en evitar que permanezca produciendo efectos una determinante territorial cuya configuración actual no ofrece una correspondencia suficientemente clara entre la intensidad de sus consecuencias jurídicas, la información que le sirve de fundamento y el propósito constitucional de protección que persigue.

En esa medida, la decisión desarrolla la exigencia contenida en el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en la versión introducida por la Ley 2294 de 2023, conforme al cual las determinantes de ordenamiento territorial deben contar con información documental técnica, jurídica y geoespacial, ser delimitadas geográficamente e incorporar la correspondiente zonificación y restricciones de uso. Cuando el soporte de una determinante no permite establecer la superficie que efectivamente declara, ni el nivel de detalle al que su límite puede ser invocado, ni la regla de uso que rige dentro de él, esa exigencia legal deja de estar satisfecha y la administración no puede sustraerse al deber de valorar si resulta razonable conservar sus efectos. La derogatoria proyectada obedece a esa valoración.

La derogatoria conserva incólume la competencia del Ministerio para declarar otra medida en el departamento de Córdoba, con soporte técnico corregido, escala declarada, modelo reproducible, información municipal actualizada, régimen de usos incorporado al acto administrativo, delimitación determinable y disponible en formato vectorial y, cuando corresponda, agotamiento previo de la ruta diferencial étnica anunciada para los municipios de Chimá, Momil, San Andrés de Sotavento y Tuchín.

1.3. Identificación del inventario normativo vigente en la(s) materia(s) sobre las cuales se va a derogar, subrogar, modificar, adicionar o sustituir de forma total o parcial con el proyecto normativo.

El marco normativo relevante para la intervención propuesta está integrado, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, modificados respectivamente por los Actos Legislativos 01 de 2023 y 01 de 2025, relativos a la especial protección constitucional del campesinado y a la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y la protección de la producción y acceso a los alimentos.



- El artículo 288 de la Constitución Política, en cuanto establece los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que orientan el ejercicio de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
- El numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que establece como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación localizadas dentro de la frontera agrícola y, en particular, las APPA declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con los criterios definidos por la UPRA, así como su parágrafo 1, sobre las exigencias de información documental técnica, jurídica y geoespacial, delimitación geográfica, zonificación, restricciones de uso y coordinación con las entidades territoriales.
- El artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, relativo a los principios que orientan el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial, y el literal a) del numeral 1 de su artículo 29.
- La Ley 1437 de 2011, en particular los principios que rigen las actuaciones administrativas, el numeral 8 del artículo 8 sobre el deber de información al público, el artículo 44 sobre adecuación y proporcionalidad de las decisiones discrecionales y las reglas aplicables a las decisiones de carácter general.
- El Decreto 381 del 7 de abril de 2026, que estableció parámetros para la coordinación en la expedición o modificación de determinantes de ordenamiento territorial y previó una entrada en vigencia diferida y un régimen de transición.
- La Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, modificada por la Resolución 000327 del 3 de octubre de 2025, que define la Frontera Agrícola Nacional y adopta la metodología para su identificación general, y la Resolución 000259 del 31 de julio de 2026, mediante la cual se adoptó una nueva metodología para esa identificación.
- La Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y la Parte VI del Decreto 1080 de 2015, modificada por el Decreto 138 de 2019, en particular su artículo 2.6.3.4, sobre el régimen de las áreas arqueológicas protegidas y la exigencia de que su declaratoria se acompañe del correspondiente plan de manejo arqueológico.

En relación directa con el objeto del proyecto:

la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026, “Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el departamento de Córdoba, municipios de Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Loricá, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo y se dictan otras disposiciones”, junto con su documento técnico de soporte, sus anexos cartográficos y demás instrumentos que forman parte integral de la declaratoria.

La intervención propuesta no deroga, modifica ni sustituye la habilitación legal contenida en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 ni las demás disposiciones



constitucionales, legales o reglamentarias relacionadas con la protección de la producción de alimentos y el ordenamiento territorial.

1.4. Identificación de las razones por las que las disposiciones del inventario normativo vigente no son suficientes o efectivas para lograr el objetivo que se pretende alcanzar con la intervención normativa.

La resolución objeto del proyecto se encuentra actualmente vigente y, en tal virtud, continúa produciendo los efectos jurídicos propios de las determinantes de ordenamiento territorial previstas en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. En consecuencia, mientras permanezca en el ordenamiento, su delimitación y los lineamientos de uso alojados en el documento técnico de soporte deben ser observados por las autoridades competentes y proyectan efectos sobre las actividades y decisiones que se desarrollan en las áreas comprendidas, así como sobre la expedición de licencias urbanísticas en los diecisiete municipios.

La revisión adelantada, cuyos resultados se consignan en el numeral 1.1 de esta memoria y en el Documento Técnico de Soporte que la contiene, conduce a una conclusión que la sola permanencia del acto no puede corregir: el instrumento vigente no reúne las condiciones mínimas de operación exigibles a una determinante de superior jerarquía. No es posible determinar con certeza la superficie que declara, ni el nivel de detalle al que su límite puede ser invocado, ni reproducir con las capas que obran en el expediente el resultado que su soporte reporta; las exclusiones que lo delimitan provienen, en más de la mitad de su extensión, de instrumentos municipales que no pudieron considerar el insumo frente al cual se los superpuso; la regla de uso que debe regir dentro del ámbito no consta en el acto que lo declara; y la articulación con las determinantes ambientales de nivel 1 quedó sin resolver en la mayor parte de la superficie examinada. Mientras la resolución subsista, esas condiciones permanecen inalteradas, pues ninguna de ellas depende del transcurso del tiempo, de la actuación de las entidades territoriales ni de la expedición de actos posteriores.

Se evaluaron, para estos efectos, distintas alternativas de actuación: mantener la declaratoria en su configuración actual; introducir modificaciones parciales a la delimitación, a la zonificación o al régimen de usos; adoptar un acto aclaratorio o correctivo que precisara la superficie declarada y las áreas excluidas; suspender los efectos de la determinante mientras se surte una nueva revisión; o disponer la derogatoria del acto.

La conservación de la resolución mantendría los efectos de una delimitación respecto de la cual se identificaron las dificultades técnicas descritas, entre ellas la imposibilidad de determinar la superficie efectivamente declarada una vez operada la exclusión que el propio acto dispone, circunstancia que impide a los municipios incorporar con certeza el límite que están obligados a observar y a las autoridades urbanísticas verificar su cumplimiento.

Una modificación parcial no permitiría resolver integralmente aspectos que se encuentran en la base misma del ejercicio, tales como la escala del producto cartográfico, la reproducibilidad del modelo de identificación, la vigencia de los instrumentos municipales que alimentaron las exclusiones en más de la mitad de la superficie declarada y la articulación con unas



determinantes ambientales de nivel 1 cuya matriz de calificación no resuelve el 58,34 % de la superficie que examina. Tales elementos no son susceptibles de corrección mediante el ajuste de un artículo o el reemplazo de un anexo, porque son condiciones de operación del instrumento y no aspectos de presentación.

Un acto meramente aclaratorio o correctivo tampoco sería suficiente. La indeterminación del objeto no proviene de un error de transcripción susceptible de corrección conforme al artículo 45 del CPACA, sino de una exclusión sustantiva que el acto declara vigente desde su expedición sin delimitar su alcance; y la precisión de la superficie declarada exigiría, previamente, definir el universo de áreas destinadas a la ejecución de las medidas del Decreto Legislativo 215 de 2026, definición que corresponde a autoridades distintas y que se encuentra en curso.

Finalmente, la suspensión de efectos no constituye, en el ordenamiento colombiano, una potestad administrativa ordinaria respecto de los actos de carácter general, y su empleo generaría una situación de mayor incertidumbre jurídica para las entidades territoriales y para los administrados que la cesación definitiva de efectos hacia el futuro.

En consecuencia, las disposiciones actualmente vigentes no resultan suficientes para alcanzar el objetivo perseguido mediante esta intervención, pues su propia permanencia constituye el supuesto jurídico que mantiene los efectos territoriales cuya idoneidad se considera necesario revisar integralmente.

1.5. Explicación de por qué el abordaje del problema, necesidad u oportunidad debe ser desde el punto de vista normativo y no de política pública o de otro tipo de intervención.

La vía normativa no constituye aquí una opción entre otras, sino la única con aptitud para producir el efecto perseguido, porque las APPA del departamento de Córdoba fueron creadas mediante un acto administrativo de carácter general actualmente vigente, que produce efectos jurídicos vinculantes como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2 y de obligatoria incorporación en los instrumentos de ordenamiento de diecisiete municipios.

En consecuencia, ninguna decisión de política pública, directriz administrativa interna, mesa técnica interinstitucional o revisión técnica tiene, por sí sola, aptitud jurídica para hacer cesar los efectos de la Resolución 00093 de 2026.

La revisión técnica constituye el fundamento material de la decisión, pero la modificación del estado jurídico creado por la resolución vigente requiere necesariamente la expedición de un acto administrativo de igual naturaleza y jerarquía que disponga expresamente su derogatoria, en aplicación del principio de contrarius actus.

La intervención normativa es, por tanto, el mecanismo idóneo para retirar hacia el futuro la declaratoria del ordenamiento jurídico, restableciendo respecto de las áreas involucradas la aplicación de las demás reglas y determinantes territoriales, ambientales, rurales y municipales que correspondan, sin afectar la vigencia de la competencia legal del Ministerio para declarar APPA ni el deber constitucional de protección de la producción de alimentos.

**1.6. Determinación completa del ámbito de aplicación del proyecto normativo incluyendo las situaciones de hecho o de derecho, o territoriales dependiendo del tipo de acto.**

Atendiendo el nivel territorial, el proyecto comprende exclusivamente las áreas declaradas como APPA por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los municipios de Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Loricá, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo, departamento de Córdoba, mediante la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026, correspondientes a 667.034,75 hectáreas conforme al artículo 1 del acto.

El análisis desde la óptica jurídica, el proyecto se circunscribe a la derogatoria de dicha resolución y del documento técnico de soporte, los anexos cartográficos, las matrices y demás instrumentos que formen parte integral de la declaratoria. La medida produce efectos hacia el futuro a partir de la entrada en vigencia del acto administrativo que se expida.

La derogatoria supone que la declaratoria deja de operar como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2 en los respectivos municipios. En consecuencia, deja de producir hacia el futuro los efectos jurídicos derivados específicamente de ese acto, sin afectar situaciones jurídicas consolidadas durante su vigencia y sin alterar las competencias atribuidas por la ley al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.

El proyecto no modifica ni deroga el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, ni incide sobre la vigencia de las determinantes de ordenamiento territorial de nivel 1, entre ellas las determinantes ambientales compiladas por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, los planes de ordenación y manejo de las cuencas del río Sinú y del río San Jorge, el Distrito Regional de Manejo Integrado Bahía de Cispatá, los complejos de humedales y las demás figuras registradas, las cuales conservan plena vigencia y prevalencia. Tampoco incide sobre los resguardos indígenas y las tierras de comunidades negras, que fueron sustraídos del ámbito declarado en la primera etapa del modelo, ni sobre las áreas del sistema hidráulico prehispánico Zenú y demás bienes de interés arqueológico, cuyo régimen corresponde a la autoridad competente en la materia, ni sobre las normas ambientales, instrumentos de planificación, disposiciones rurales o reglas municipales aplicables a los respectivos territorios.

Su ámbito material se limita, por tanto, a retirar del ordenamiento jurídico la resolución individualmente identificada, como consecuencia de la revisión de su soporte técnico y de la evaluación de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de mantener sus efectos en su configuración actual.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO.

El proyecto de resolución se aplica a las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos —APPA— declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los municipios de Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Loricá, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo, departamento de Córdoba, mediante la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026.



Se trata de un acto de contenido general y abstracto. No decide situaciones jurídicas individuales ni se dirige a destinatarios previamente identificados: lo que dispone es la cesación hacia el futuro de los efectos de una determinante de ordenamiento territorial, de manera que sus consecuencias alcanzan por igual a cuantos ejerzan competencias o desarrollen actividades dentro de los ámbitos territoriales señalados.

Siendo así las cosas, está dirigido a las autoridades nacionales, departamentales y municipales que, en el marco de sus competencias, deben considerar las determinantes de ordenamiento territorial en sus instrumentos, actuaciones y decisiones, en particular a la Gobernación de Córdoba, a las alcaldías de los diecisiete municipios señalados, a los concejos municipales en ejercicio de la competencia prevista en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, a las autoridades competentes para la expedición de licencias urbanísticas y a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, así como a los propietarios, poseedores, productores, organizaciones campesinas, gremios y demás actores cuyas actividades se desarrollen en el área actualmente comprendida por la declaratoria.

La derogatoria se circunscribe exclusivamente a dicha declaratoria y a los efectos jurídicos derivados de esta. En consecuencia, no modifica las competencias generales previstas en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, ni afecta la vigencia o aplicación de las demás determinantes de ordenamiento territorial y de las normas ambientales, rurales y municipales que resulten aplicables en los respectivos territorios.

3. LA VIABILIDAD JURÍDICA DEL PROYECTO, INCLUYENDO CUALQUIER OBSERVACIÓN O ADVERTENCIA DE CUALQUIER CIRCUNSTANCIA JURÍDICA QUE PUEDA SER RELEVANTE PARA LA VALIDEZ O EFECTIVIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO. EN TAL SENTIDO, SE DEBERÁ INDICAR SI EL PROYECTO NORMATIVO SE AJUSTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y A LA LEY, Y DE SER PROCEDENTE SI SE ESTÁ AJUSTANDO A ALGÚN PRONUNCIAMIENTO JURISPRUDENCIAL.

El proyecto de resolución es jurídicamente viable y se ajusta a la Constitución Política, a la ley y a los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa.

3.1. Competencia.

La competencia del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural encuentra fundamento, en primer lugar, en el artículo 208 de la Constitución Política. Esta competencia constitucional en concordancia con el artículo 209 superior, que dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y exige a las autoridades coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En el mismo plano legal, la Ley 489 de 1998 —artículos 58 y 59 y literal c) del artículo 60— asigna a los ministerios, como objeto primordial, la formulación y adopción de las políticas, planes, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen, y les confiere las funciones necesarias para cumplir sus objetivos institucionales y ejercer las competencias que la Constitución, la ley y los reglamentos les atribuyan. Ese marco general se concreta, en el caso



que ocupa, en los numerales 2, 3, 11 y 25 del artículo 6 del Decreto 1985 de 2013, que radican en el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural funciones de planificación del territorio, desarrollo rural con enfoque territorial, uso productivo del suelo y articulación de la política agropecuaria y de desarrollo rural con las entidades territoriales.

Sobre esa base, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, al modificar el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, fijó el orden de prevalencia de las determinantes de ordenamiento territorial y situó en el nivel 2 las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, entre ellas las APPA, cuya declaratoria corresponde a este Ministerio con arreglo a los criterios que defina la UPRA y en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De esa habilitación legal, que sirvió de fundamento directo a la expedición de la Resolución 00093 de 2026, se desprende igualmente la competencia para disponer su derogatoria: quien está facultado para dictar un acto de carácter general lo está para retirarlo del ordenamiento mediante otro de igual naturaleza y jerarquía, cuando razones debidamente sustentadas de oportunidad y conveniencia justifiquen que deje de regir hacia el futuro. Así lo imponen el principio de *contrarius actus* y la potestad de la administración de derogar o modificar sus propios actos generales, respaldada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en el principio de control gubernamental.

3.2. Exigencias materiales de las determinantes de ordenamiento territorial.

El párrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en la versión introducida por la Ley 2294 de 2023, establece exigencias materiales para las determinantes de ordenamiento territorial. Entre ellas, que cuenten con información documental técnica, jurídica y geoespacial; que sean delimitadas geográficamente; que incorporen la correspondiente zonificación y restricciones de uso; que el Sistema de Administración del Territorio sirva de base para el desarrollo, actualización y disposición de esa información; y que su expedición se articule mediante mecanismos de coordinación con las entidades territoriales, en el marco de su autonomía y atendiendo las particularidades y capacidades de los respectivos contextos territoriales.

Confrontada la determinante vigente con esas exigencias, la revisión técnica evidencia cuatro circunstancias jurídicamente relevantes. Primera, que la delimitación geográfica no resulta determinable, en tanto el párrafo 2 del artículo 6 del acto excluye de la declaratoria y de sus efectos, desde su expedición, un conjunto de áreas que no se delimitan, no se identifican por municipio ni se cuantifican. Segunda, que la información geoespacial que sustenta el acto no permite conocer la escala del producto ni reproducir el procedimiento de depuración con que fue obtenido, ni verificar la principal cifra de concurrencia extractiva que el documento técnico publica. Tercera, que las restricciones de uso no constan en el acto administrativo sino en un documento técnico susceptible de actualización por vía administrativa, lo que compromete la certeza y la oponibilidad del contenido restrictivo de una determinante de superior jerarquía. Y cuarta, que en el 58,34 % de la superficie examinada por la matriz de articulación con la autoridad ambiental la definición del régimen aplicable quedó condicionada, diferida o exceptuada sin delimitación.



Estas circunstancias, sin constituir por sí mismas una declaración de ilegalidad —juicio que corresponde privativamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo—, sustentan la evaluación administrativa de lo adecuado y proporcionado de permanecer la determinante en el ordenamiento.

3.3. Naturaleza de la decisión: derogatoria de acto general y no revocatoria directa.

Tratándose de actos administrativos de carácter general, la autoridad competente para expedirlos puede disponer su derogatoria mediante otro acto de la misma naturaleza. La derogatoria constituye una decisión administrativa orientada a hacer cesar hacia el futuro la vigencia de una regulación y responde a una valoración actual de las razones que justifican su permanencia en el ordenamiento.

La decisión proyectada no persigue revocar actos administrativos particulares ni modificar situaciones jurídicas individuales y concretas, de modo que no se estructura como revocatoria directa, sino como derogatoria de un acto de carácter general que declaró una determinante aplicable sobre un área geográfica determinada y frente a un conjunto indeterminado de destinatarios. La derogatoria producirá, por tanto, efectos hacia el futuro a partir de la entrada en vigencia del acto que la disponga, sin perjuicio de las garantías de publicidad, participación y motivación que deben observarse en su expedición.

3.4. Juicio de proporcionalidad: adecuación a los fines de la norma habilitante y proporcionalidad respecto de los hechos que sirven de causa.

El artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que, en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, esta debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa. Esta exigencia, de rango legal, incorpora al derecho administrativo el estándar de proporcionalidad que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado como método de control de las medidas que limitan derechos o competencias constitucionales, y opera en un doble sentido: respecto de la medida que se examina —la declaratoria vigente— y respecto de la medida que se proyecta —su derogatoria—.

La intensidad del escrutinio aplicable no es la ordinaria. La declaratoria de una APPA, en su condición de determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía del nivel 2, incide simultáneamente sobre tres ámbitos de relevancia constitucional: la autonomía de las entidades territoriales y la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículos 287, 288 y 313-7 de la Constitución Política); el derecho de propiedad y la libertad de empresa e iniciativa privada en su dimensión de función social y ecológica (artículos 58 y 333 ibidem); y el deber estatal de protección del derecho humano a la alimentación adecuada (artículos 64 y 65 ibidem). Por esa razón, la propia Resolución 00093 de 2026 formuló en su parte motiva un juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto para justificar la declaratoria, concluyendo que esta constituía una medida constitucionalmente legítima, razonable y proporcionada. Corresponde ahora, con fundamento en la revisión técnica adelantada, verificar si las premisas fácticas sobre las que ese juicio se construyó se mantienen



y si, a la luz de la información disponible en la actualidad, resulta proporcionado conservar los efectos del acto.

El examen que sigue no constituye un juicio sobre la legalidad originaria de la Resolución 00093 de 2026 —que conserva su presunción de legalidad—, sino la valoración administrativa de oportunidad y conveniencia que el artículo 44 del CPACA impone a la autoridad al decidir sobre la permanencia de sus propios actos generales.

3.4.1. Finalidad constitucionalmente imperiosa.

El primer paso del juicio verifica que la medida persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa. En el presente caso esa finalidad es doble y no se discute: de una parte, la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y la protección especial de la producción y el acceso a los alimentos (artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025); de otra, la protección del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y de su particular relacionamiento con la tierra (artículo 64 ibidem, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023). Esa finalidad adquiere particular intensidad en el departamento de Córdoba, donde la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y grave alcanzó el 47,6 % de los hogares en 2024 y el 49,8 % en las zonas rurales, y diez de los diecisiete municipios declarados presentan prevalencias superiores al promedio departamental.

La derogatoria proyectada no cuestiona ni desplaza esa finalidad. Por el contrario, parte de reconocerla como imperiosa y precisamente por ello exige que el instrumento administrativo llamado a realizarla sea apto para hacerlo. Como se expone en el numeral 5 de esta memoria, el deber estatal y convencional de protección del derecho a la alimentación permanece incólume y continúa vinculando a todas las autoridades del sector.

3.4.2. Idoneidad de la medida.

El juicio de idoneidad o adecuación examina si el medio empleado es conducente para alcanzar el fin perseguido, esto es, si contribuye efectivamente a su realización. La Corte Constitucional ha precisado que este examen no se satisface con la mera invocación de una finalidad legítima, sino que exige que exista una relación empírica verificable entre el medio y el fin.

En su configuración actual, la declaratoria contenida en la Resolución 00093 de 2026 no satisface ese estándar por las siguientes razones, todas ellas verificadas en el Documento Técnico de Soporte de revisión:

- El objeto de la medida no es determinable. El artículo 1 declara 667.034,75 hectáreas y el parágrafo 2 del artículo 6 excluye de esa declaratoria y de sus efectos, desde la expedición del acto, un conjunto de áreas que no delimita, no identifica por municipio ni cuantifica. Una determinante cuya superficie efectivamente declarada no puede establecerse a partir del acto ni de sus anexos no es apta para orientar la incorporación en diecisiete planes de ordenamiento territorial ni para servir de parámetro de verificación en la expedición de licencias urbanísticas, que son precisamente los canales a través de los cuales la medida realizaría su finalidad protectora.



- El límite carece de escala declarada. El soporte no permite conocer el nivel de aplicación que el trazo sostiene, en un instrumento cuyo insumo de partida —la Frontera Agrícola Nacional— se elabora a escala 1:100.000 y, por disposición expresa del artículo 8 de la Resolución 261 de 2018, no aplica para análisis prediales, mientras que la determinante opera sobre predios concretos. Un límite que no puede trasladarse con certeza al nivel predial no protege el suelo productivo: transfiere al municipio y al administrado una incertidumbre que el instrumento debía resolver.
- El resultado no es reproducible. El modelo cartográfico de seis etapas, ejecutado con las capas que el propio expediente entrega, no reproduce las cifras publicadas, y el eslabón que permitiría cerrar la cadena carece de cifra y de capa. La aptitud de un instrumento técnico para alcanzar su fin se predica de su capacidad de ser verificado y actualizado; un resultado que no puede reconstruirse tampoco puede corregirse ni defenderse.
- El contenido restrictivo no reside en el acto. El régimen de usos no consta en la resolución: el artículo 3 remite a la competencia municipal sobre la base de los lineamientos del documento técnico de soporte y el párrafo 2 del artículo 1 atribuye la actualización de ese documento a la propia administración. La protección efectiva del suelo para la producción de alimentos depende de la restricción de los usos que la comprometen; si esa restricción no consta en el acto que declara la determinante, la contribución del instrumento al fin perseguido queda diferida a un instrumento distinto y modificable.
- El insumo de las exclusiones no es actual. En el 57,51 % de la superficie declarada —y en el 58,07 % si se incluye el municipio que carece de instrumento adoptado— las exclusiones se practicaron sobre instrumentos municipales anteriores a la resolución que adoptó la frontera agrícola nacional, dos de ellos con veintiséis años de antigüedad. La delimitación resultante no distingue el suelo que el municipio clasificó como rural en un instrumento antiguo de aquel que hoy tendría otra clasificación.
- La articulación con las determinantes de nivel 1 quedó indeterminada en la mayor parte de la superficie examinada, y 98.869,96 hectáreas de áreas de amenazas naturales fueron habilitadas para ingresar al ámbito en un departamento cuya emergencia hidrometeorológica, declarada dos meses antes mediante el Decreto 0150 de 2026, se asocia expresamente a la ocupación de rondas hídricas, humedales y planicies inundables. La protección de la producción de alimentos mediante la habilitación de áreas de amenaza no es conducente al fin, sino potencialmente contraria a él.
- El suelo declarado no es en toda su extensión apto para el objeto que se declara. El propio soporte de la declaratoria establece que los suelos con aptitud agropecuaria dentro del ámbito están expuestos a metales pesados en términos que comprometen su capacidad para producir alimentos seguros, y que el 43,54 % de la superficie declarada en Ayapel se localiza en territorios cuyos niveles de arsénico, cadmio, mercurio y plomo superan los límites permisibles para actividades agropecuarias, sin que ello se tradujera en exclusión, zonificación diferenciada, condicionamiento de uso ni mención en el acto. Declarar como área de protección para la producción de alimentos una superficie que el



propio expediente describe como impactada en términos que comprometen la inocuidad de esos alimentos no acredita la relación verificable entre el medio y el fin que el juicio de idoneidad exige.

La conclusión del examen de idoneidad no es que la figura APPA carezca de aptitud para proteger la producción de alimentos —cuestión ajena a esta memoria—, sino que la configuración concreta adoptada mediante la Resolución 00093 de 2026 no permite establecer una relación verificable entre el instrumento y el fin que persigue. Correlativamente, la derogatoria sí es idónea respecto del objetivo que aquí se persigue: hacer cesar los efectos de un instrumento que no puede aplicarse con certeza y habilitar la construcción de uno que sí pueda serlo.

3.4.3. Necesidad de la medida.

El juicio de necesidad examina si existe un medio alternativo igualmente eficaz para alcanzar el fin y menos lesivo de los bienes constitucionales en tensión. El análisis desarrollado en el numeral 1.4 de esta memoria da cuenta de la evaluación de cinco alternativas: mantener la declaratoria; modificarla parcialmente; expedir un acto aclaratorio o correctivo; suspender sus efectos; y derogarla.

Ninguna de las cuatro primeras alternativas alcanza el objetivo con igual eficacia. El mantenimiento perpetúa los efectos de una delimitación cuya superficie no es determinable. La modificación parcial no resuelve elementos que se encuentran en la base del ejercicio —escala, reproducibilidad, vigencia de los insumos municipales y articulación ambiental— y que se comunican entre sí, de modo que corregir uno exigiría rehacer los demás; la experiencia comparable de otros ámbitos declarados demuestra, además, que la vía modificatoria no ha corregido aspectos estructurales de esta naturaleza. El acto aclaratorio no es procedente porque la indeterminación del objeto no proviene de un error formal susceptible de corrección conforme al artículo 45 del CPACA, sino de una exclusión sustantiva cuya delimitación depende de decisiones que corresponden a otras autoridades y se encuentran en curso. Y la suspensión de efectos no constituye una potestad administrativa ordinaria frente a los actos de carácter general, y generaría mayor incertidumbre que la cesación definitiva.

La derogatoria es, además, la alternativa menos lesiva de los bienes constitucionales concurrentes. Retira del ordenamiento una restricción cuya aplicación es incierta, restablece la plena operatividad de las competencias municipales de reglamentación del uso del suelo y de las determinantes ambientales de nivel 1 —que conservan su prevalencia y no resultan afectadas—, produce efectos exclusivamente hacia el futuro, respeta los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas y no impone carga alguna a los administrados. Frente al deber de protección de la producción de alimentos, su incidencia es la menor posible, en tanto conserva intactos la habilitación legal del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, la competencia del Ministerio para declarar nuevamente APPA en el departamento y la totalidad de los demás instrumentos de protección del suelo rural agropecuario vigentes en el territorio.

3.4.4. Proporcionalidad en sentido estricto.



El último paso del juicio pondera los beneficios que la medida reporta frente a los sacrificios que impone. La ponderación debe realizarse en ambos sentidos.

De una parte, conservar la declaratoria en su configuración actual reporta un beneficio marginal para la finalidad de protección, precisamente porque el instrumento no puede aplicarse con certeza: no se conoce la superficie efectivamente declarada, no se conoce el nivel de aplicación del límite y la restricción de uso no consta en el acto. Frente a ese beneficio incierto, el sacrificio es considerable y verificable: una limitación de superior jerarquía sobre 667.034,15 hectáreas equivalentes al 45,87 % de la superficie de diecisiete municipios, que comprende el 49,27 % de los 109.059 predios de los municipios priorizados, que restringe el margen de decisión de los concejos municipales sobre los usos del suelo, que concurre con 267.899,71 hectáreas bajo contrato de hidrocarburos y con 1.753,26 hectáreas de áreas de proyecto de líneas de transmisión eléctrica declaradas de utilidad pública e interés social, y que se proyecta sobre las decisiones de propietarios, poseedores y productores sin que estos puedan establecer, con el acto a la vista, si sus predios están o no comprendidos y qué régimen les resulta aplicable. La desproporción entre una restricción de esa intensidad y un soporte que no permite determinar su alcance es manifiesta.

De otra parte, la derogatoria impone un sacrificio cierto pero acotado: durante el lapso que transcurra hasta una eventual nueva declaratoria, el departamento de Córdoba no contará con una determinante de nivel 2 específicamente destinada a la protección de la producción de alimentos. Ese sacrificio se encuentra compensado por tres razones. Primera, porque el suelo rural agropecuario del departamento continúa amparado por las determinantes ambientales de nivel 1, que prevalecen sobre las de nivel 2 y conservan plena vigencia; por las categorías de protección del suelo rural del Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015; por los instrumentos municipales de ordenamiento territorial; y por las normas agrarias y ambientales aplicables. Segunda, porque la protección que se retira era, según se ha expuesto, de eficacia incierta, de modo que el sacrificio real es menor que el aparente. Y tercera, porque la medida no clausura la protección: conserva íntegra la competencia del Ministerio para declarar nuevamente APPA sobre la base de un soporte técnico corregido, y los hallazgos de la revisión constituyen precisamente la hoja de ruta metodológica de ese nuevo ejercicio.

Ponderados unos y otros, los beneficios de la derogatoria —recuperación de la certeza jurídica sobre el uso del suelo en diecisiete municipios, restablecimiento de la plena operatividad de las competencias territoriales y ambientales, eliminación de una restricción cuya extensión no es determinable y habilitación de un ejercicio técnico verificable— superan ampliamente el costo que representa la cesación temporal de un instrumento cuya aptitud para alcanzar su propia finalidad no ha podido establecerse.

3.4.5. Conclusión del juicio.

En consideración a la intensidad de los efectos jurídicos que comporta una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía, los elementos identificados justifican la evaluación de su permanencia y sustentan la decisión de hacer cesar sus efectos hacia el futuro. La decisión proyectada es, conforme al artículo 44 del CPACA, adecuada a los fines de la norma que autoriza la declaratoria —la protección del derecho humano a la alimentación mediante



instrumentos técnicamente sustentados— y proporcional a los hechos que le sirven de causa, que son los consignados en el Documento Técnico de Soporte de revisión y sintetizados en el numeral 1.1 de esta memoria.

3.5. Componente étnico y consulta previa.

El ámbito declarado no presenta superposición con territorios étnicos formalizados. La medición practicada sobre los diez territorios examinados —ocho resguardos indígenas y dos tierras de comunidades negras localizados en los municipios declarados— arroja cero hectáreas dentro del ámbito, por cuanto la sustracción se practicó en la primera etapa del modelo de identificación. Adicionalmente, los municipios de Chimá, Momil, San Andrés de Sotavento y Tuchín, que concentran la mayor presencia del pueblo Zenú en el departamento, fueron excluidos de la declaratoria en atención a la solicitud de sus comunidades y autoridades de adelantar un proceso particular con enfoque diferencial.

El expediente revisado no contiene, sin embargo, pronunciamiento alguno de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la procedencia o improcedencia de la consulta previa respecto del acto declarado, ni comunicación dirigida a esa entidad sobre la materia, dentro del alcance de búsqueda declarado en el documento técnico de revisión. Esa circunstancia se consigna como ausencia documental y no como afirmación sobre la existencia del hecho, y se advierte únicamente porque, conforme al Decreto 2353 de 2019 y a las Directivas Presidenciales 01 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020, la determinación sobre la procedencia y oportunidad de la consulta previa corresponde a esa autoridad y no puede sustituirse por la valoración propia de la administración ni suplirse mediante un ejercicio cartográfico de sustracción.

En consecuencia, cualquier nuevo proceso de identificación y declaratoria de APPA en el departamento, y en particular el proceso diferencial anunciado para los municipios de Chimá, Momil, San Andrés de Sotavento y Tuchín, deberá iniciarse con la solicitud de determinación de procedencia y oportunidad ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, acompañada del proyecto normativo, de la memoria justificativa y del formato correspondiente debidamente diligenciado, y, de resultar procedente, con el agotamiento del proceso consultivo.

Finalmente, la decisión proyectada no requiere, en sí misma, el agotamiento de un proceso de consulta previa. La derogatoria no impone medidas, restricciones ni intervenciones sobre los territorios de las comunidades étnicas; por el contrario, retira del ordenamiento una determinante cuyo ámbito excluyó expresamente los territorios étnicos formalizados, de modo que no se configura una afectación directa, específica y diferenciada en los términos del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, incorporado mediante la Ley 21 de 1991, y de la jurisprudencia constitucional sobre la materia. Ello sin perjuicio del deber de comunicar la decisión al Ministerio del Interior y a las autoridades étnicas del departamento para lo de su competencia.

3.6. Autonomía territorial, competencias ambientales y compatibilidad constitucional.



Ninguno de los mandatos contenidos en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política resulta afectado por la decisión. Retirar una declaratoria concreta de APPA deja intactos el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, el deber estatal de avanzar progresivamente en la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada y la obligación de proteger de manera especial la producción y el acceso a los alimentos. Igualmente intacta permanece la habilitación legal del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

La decisión ha de leerse, asimismo, en armonía con los artículos 1, 287, 288 y 311 superiores y con los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Las determinantes de ordenamiento territorial son vinculantes y prevalecen dentro de los ámbitos que la Constitución y la ley les señalan; esa prevalencia, sin embargo, no sustituye ni desplaza las competencias que el ordenamiento atribuye a los municipios en materia de ordenamiento territorial y, en particular, la que el numeral 7 del artículo 313 de la Carta confiere a los concejos para reglamentar los usos del suelo.

La derogatoria deja igualmente incólumes las restantes determinantes de superior jerarquía, señaladamente las determinantes ambientales de nivel 1 que define la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge en ejercicio de las funciones del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, así como las normas ambientales, rurales, territoriales y urbanísticas que continúen vigentes y resulten aplicables en los diecisiete municipios. Tampoco afecta los derechos adquiridos ni las situaciones jurídicas consolidadas —cuya garantía consagraba el artículo 6 de la Resolución 00093 de 2026— ni incide sobre los títulos mineros, los contratos de hidrocarburos y las licencias ambientales vigentes, sometidos todos ellos a su propio régimen legal.

3.7. Aspectos procedimentales.

En el plano procedimental, la expedición del acto queda sometida a las exigencias propias de los actos administrativos de carácter general. Entre ellas ocupa lugar principal la del numeral 8 del artículo 8 del CPACA, conforme a la cual las autoridades han de mantener a disposición de cualquier persona los proyectos específicos de regulación y la información que les sirve de fundamento, de modo que puedan recogerse opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, sin que ello menoscabe la autonomía de la autoridad para adoptar la decisión que demande el interés general.

Concurren asimismo las reglas de técnica normativa, publicidad y participación que el Decreto 1081 de 2015 prevé para los proyectos de regulación de carácter general, entre las cuales figuran el deber de acompañar el proyecto de la correspondiente memoria justificativa y el de conservar, como antecedentes administrativos, los documentos técnicos que sustentan la decisión, las constancias de publicación y las observaciones recogidas durante la participación ciudadana. En cumplimiento de lo anterior, el proyecto se publicará en el Sistema Único de Consulta Pública –SUCOP– durante [15] días [del 16 al 30 de Septiembre de 2026], acompañado del Documento Técnico de Soporte de revisión y de esta memoria justificativa.



Una vez expedida, la resolución deberá publicarse en el Diario Oficial como presupuesto de su eficacia y oponibilidad, y comunicarse a la Gobernación de Córdoba, a las alcaldías de los diecisiete municipios comprendidos, a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y a las demás entidades competentes conforme al parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, para efectos de la actualización de los sistemas de información territorial y del retiro del servicio publicado en el geoservicio institucional.

En conclusión, no se advierte impedimento constitucional o legal para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural derogue la Resolución 00093 de 2026. La medida se encuentra comprendida dentro de las competencias de la autoridad que expidió la declaratoria, conserva incólume el marco constitucional y legal de protección de la producción de alimentos y de las APPA, produce efectos hacia el futuro y se sustenta en razones técnicas y jurídicas que guardan relación con la naturaleza e intensidad de los efectos propios de una determinante de ordenamiento territorial.

4. EL ANÁLISIS DE LAS DECISIONES JUDICIALES DE LOS ÓRGANOS DE CIERRE DE LAS JURISDICCIONES QUE PUDIERAN TENER IMPACTO O SER RELEVANTES PARA EFECTOS DE LA VALIDEZ DEL PROYECTO NORMATIVO.

Para la estructuración del presente proyecto se analizaron las decisiones judiciales y actuaciones de los órganos de cierre que, por su materia, podrían incidir en la validez de la derogatoria de la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026, mediante la cual se declararon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en diecisiete municipios del departamento de Córdoba.

La revisión tuvo su eje principalmente en los pronunciamientos constitucionales relativos a la autonomía territorial, la reglamentación de los usos del suelo, la concurrencia de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, los deberes estatales de protección de la producción y el acceso a los alimentos y el derecho fundamental a la consulta previa. Asimismo, se revisaron los criterios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre la vigencia, eficacia, derogatoria y control judicial de los actos administrativos de carácter general.

La conclusión de dicha revisión, es que no se identificaron sentencias de constitucionalidad, tutela, unificación, de nulidad o de cualquier otra naturaleza que ordenen mantener vigente la declaratoria objeto del proyecto, que prohíban a la autoridad competente derogar actos administrativos generales de esta naturaleza o que condicionen específicamente la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para revisar la permanencia de las APPA declaradas mediante actos administrativos individualizados.

Pacífica resulta la jurisprudencia constitucional examinada que reconoce que la autonomía territorial y las competencias de los municipios y distritos para ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos del suelo deben interpretarse en armonía con las competencias



que la Constitución y la ley atribuyen a las autoridades nacionales. Esta línea resulta relevante para la validez del proyecto, en cuanto confirma que la intervención del Ministerio en materia de APPA debe enmarcarse en la competencia asignada por el legislador y respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sin embargo, de dicha jurisprudencia no se deriva una obligación de conservar indefinidamente una declaratoria de APPA cuando la autoridad competente, a partir de una revisión técnica y jurídica, concluye que debe retirar hacia el futuro sus efectos en la configuración vigente.

Objeto de verificación fue igualmente el proceso de constitucionalidad radicado bajo el expediente D-16118, dirigido contra un aparte del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, esto es, la norma que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 e incorporó las APPA al nivel 2 de las determinantes de ordenamiento territorial. Mediante el Auto 1411 de 2025 la Corte Constitucional convocó audiencia pública con el propósito de profundizar en la autonomía territorial, la concurrencia de competencias en materia de ordenamiento territorial, el alcance de las APPA, su articulación con los planes de ordenamiento territorial y los mecanismos de coordinación y participación aplicables. Se trata, sin embargo, de una providencia de trámite: no resuelve de fondo sobre la constitucionalidad de las APPA, ni sobre las resoluciones que las han declarado, ni sobre la competencia administrativa para derogar los actos generales que las establecen. De ella no se sigue, por tanto, deber alguno de conservar la declaratoria de Córdoba, ni restricción a que el Ministerio adopte la decisión de derogarla, siempre que lo haga dentro de su competencia, con motivación suficiente y con observancia de las reglas constitucionales y legales aplicables

Se revisó igualmente el auto del 17 de enero de 2025 proferido por el Consejo de Estado dentro del radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00, citado por la propia Resolución 00093 de 2026, en el que, respecto del acto administrativo que identificó la Zona de Protección para la Producción de Alimentos de Sabana Centro, se precisó que este tipo de resolución no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna y no afecta en manera alguna el ordenamiento territorial de los municipios. Ese criterio resulta pertinente para delimitar el alcance del proyecto, en cuanto confirma que la Resolución 242 de 2025, de naturaleza preliminar e indicativa, no resulta afectada por la derogatoria de la declaratoria.

Así mismo se analizaron los argumentos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo relacionados con la diferencia entre la validez y la eficacia de los actos administrativos. La Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 15 de diciembre de 2021, expediente 25000-23-41-000-2020-00011-01, señaló que la validez se relaciona con la correcta expedición de la manifestación de voluntad de la Administración, mientras que la eficacia corresponde a la aptitud del acto para producir efectos jurídicos. La providencia también reconoce que un acto administrativo general derogado conserva su presunción de legalidad, sin perjuicio del control judicial que corresponda sobre él. Tal criterio es relevante porque permite delimitar adecuadamente el alcance de la decisión proyectada. En todo caso, la derogatoria no constituye una declaración sobre la legalidad o ilegalidad originaria de la Resolución 00093 de 2026, ni pretende sustituir el control que corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo cual la medida se limita a disponer que dicha resolución deje de producir efectos hacia el futuro, a partir de la entrada en vigencia del acto derogatorio.



También se revisaron los criterios relativos a la revocatoria directa de los actos administrativos. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha precisado que la revocatoria directa es un mecanismo de control administrativo de los propios actos, sometido a las causales, procedimientos y garantías previstas en los artículos 93 a 97 del CPACA, según se desprende del Concepto 11001-03-06-000-2021-00160-00 del 9 de noviembre de 2022. Esta referencia resulta relevante para distinguir esa institución de la decisión objeto del proyecto: las resoluciones objeto de derogatoria son actos de carácter general que declararon una determinante de ordenamiento territorial aplicable sobre áreas geográficas determinadas y frente a un conjunto indeterminado de destinatarios, por lo que la medida proyectada se estructura como derogatoria de acto general y no como revocatoria directa de actos particulares.

En materia étnica, se examinaron los pronunciamientos relativos al derecho fundamental a la consulta previa, en particular las sentencias SU-039 de 1997, C-030 de 2008, C-175 de 2009, T-129 de 2011 y SU-123 de 2018, que precisan el criterio de afectación directa. De esa línea no se deriva exigencia alguna de consulta previa para la decisión de derogatoria, en tanto esta no impone medidas ni cargas sobre territorios étnicos y retira una determinante cuyo ámbito los excluyó expresamente.

Finalmente, la revisión realizada no identificó una orden judicial vigente, una medida cautelar, una sentencia ejecutoriada o una decisión administrativa judicialmente exigible que recaiga de manera específica sobre la Resolución 00093 de 2026, que ordene preservar sus efectos o que impida su derogatoria. Se advierte, sin embargo, que cursa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, la acción popular radicada bajo el número 25000-23-41-000-2026-01249-00, promovida contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y otras entidades del orden nacional, en la que se demandan actos administrativos relacionados con las zonas y áreas de protección para la producción de alimentos y con la frontera agrícola nacional, y se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de sus efectos. A la fecha no obra decisión que impida a la administración pronunciarse sobre la permanencia de la declaratoria. Ninguna de las pretensiones de esa acción persigue conservar las declaratorias, sino precisamente la cesación de sus efectos, finalidad que la derogatoria satisface de manera definitiva. La medida tampoco sustrae el acto del control judicial, pues el acto general derogado conserva su presunción de legalidad y sigue siendo susceptible de control. En todo caso, expedida la resolución, deberá informarse de ello al Tribunal para lo de su competencia.

En conclusión, el análisis de las decisiones judiciales y actuaciones jurisdiccionales potencialmente relevantes no evidencia un impedimento para la expedición del proyecto de resolución. Por el contrario, permite establecer que la decisión debe: i) mantenerse dentro del marco de competencia legal atribuido al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; ii) respetar la autonomía territorial y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; iii) estar suficientemente motivada en las razones técnicas y jurídicas expuestas en la presente memoria justificativa; iv) producir efectos exclusivamente hacia el futuro; y v) no formular un juicio sobre la legalidad originaria de la resolución derogada ni afectar las competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

**5. ARGUMENTOS RELEVANTES SOBRE LA COHERENCIA CON INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN CASO DE QUE APLIQUE.**

La derogatoria de la Resolución 00093 de 2026 resulta compatible con los instrumentos internacionales relevantes para la protección del derecho humano a la alimentación, la producción de alimentos, el desarrollo rural, los derechos del campesinado y los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

En primer lugar, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–, aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una alimentación adecuada, así como el derecho fundamental a estar protegida contra el hambre, y exige a los Estados adoptar medidas apropiadas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos. La Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisa el contenido de ese derecho en términos de disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y adecuación.

Así, el PIDESC no prescribe un instrumento específico de ordenamiento territorial ni impone la permanencia indefinida de una determinada medida administrativa como mecanismo necesario para cumplir estas obligaciones, pues corresponde al Estado definir, dentro de su ordenamiento jurídico y de conformidad con las obligaciones internacionales asumidas, las medidas adecuadas para avanzar en la garantía efectiva del derecho a la alimentación.

En este contexto, la derogatoria proyectada no supone el abandono ni la disminución de las obligaciones estatales derivadas del PIDESC, obligaciones que resultan particularmente exigentes en un departamento en el que casi la mitad de los hogares enfrenta inseguridad alimentaria moderada o grave. La medida se circunscribe a retirar hacia el futuro un acto específico cuya revisión técnica identificó aspectos relevantes relacionados con la determinación de la superficie declarada, la escala y reproducibilidad de la delimitación, la sede normativa del régimen de usos y la suficiencia de la información territorial empleada. La decisión parte, por tanto, de la consideración de que la relevancia constitucional y convencional de la protección de la producción y del acceso a los alimentos exige que los instrumentos administrativos utilizados para desarrollar ese propósito sean idóneos para alcanzarlo.

En segundo lugar, el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador–, aprobado por Colombia mediante la Ley 319 de 1996, reconoce el derecho de toda persona a una nutrición adecuada y establece el compromiso de los Estados de perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos. La derogatoria tampoco desconoce estas obligaciones, pues se limita a retirar una declaratoria determinada y no elimina el marco constitucional y legal destinado a la protección de la producción alimentaria. Permanecen vigentes el deber constitucional y legal de protección de la producción y del acceso a los alimentos, las competencias de las autoridades nacionales y territoriales en materia de desarrollo rural y ordenamiento territorial, las demás determinantes aplicables, la regulación ambiental y rural y los instrumentos municipales de ordenamiento territorial.



En tercer lugar, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado mediante la Ley 21 de 1991, exige consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente. Como se expuso en el numeral 3.5, la derogatoria no configura una afectación directa en los términos del Convenio, en tanto no impone medidas sobre territorios étnicos y retira una determinante que los había excluido de su ámbito. La decisión es, en cambio, coherente con el estándar del Convenio en la medida en que habilita que el proceso diferencial anunciado para los municipios de Chimá, Momil, San Andrés de Sotavento y Tuchín se adelante con el pronunciamiento previo de la autoridad nacional competente.

En cuarto lugar, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales –UNDROP–, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018, constituye un referente interpretativo de especial importancia en tanto reconoce la relación de las personas campesinas con la tierra, los recursos naturales y la producción de alimentos, así como su derecho a participar en las decisiones que puedan afectar sus derechos. Sin perjuicio de su naturaleza declarativa y no convencional, estos criterios son compatibles con la decisión proyectada, toda vez que la revisión tuvo en cuenta la correspondencia entre la configuración territorial de la determinante y las actividades productivas presentes en los municipios involucrados, incluidas las de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria, y recogió la preocupación expresada por las comunidades en las jornadas de participación respecto del uso de instrumentos de ordenamiento territorial desactualizados como insumo de los análisis de identificación.

Finalmente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada mediante la Ley 164 de 1994, y el Acuerdo de París, aprobado mediante la Ley 1844 de 2017, resultan particularmente pertinentes en un territorio afectado por un evento hidrometeorológico atípico que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 0150 de 2026. Estos instrumentos refuerzan la exigencia de que los ejercicios de planificación del suelo rural incorporen información actualizada sobre amenazas naturales, rondas hídricas, humedales y planicies inundables, cuya valoración fue precisamente uno de los aspectos identificados en la revisión técnica.

La coherencia con estos referentes internacionales también exige considerar la participación de los sectores potencialmente afectados por decisiones públicas relacionadas con el territorio rural y la producción de alimentos. En ese sentido, la publicación del proyecto de resolución y de sus soportes, así como la recepción y valoración de observaciones ciudadanas, permiten la participación de organizaciones campesinas, productores, propietarios, gremios, comunidades, entidades territoriales y demás grupos interesados, en concordancia con las garantías previstas en el ordenamiento jurídico interno.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

No se identifica un impacto directo negativo sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural de la Nación. La derogatoria no adopta regulación ambiental, no modifica los niveles de protección



existentes ni altera la vigencia de las determinantes ambientales de nivel 1, las cuales prevalecen sobre las determinantes de nivel 2 y conservan plena aplicación en el territorio.

Por el contrario, la medida disuelve dos tensiones advertidas en la revisión técnica. La primera es la habilitación, dentro del ámbito declarado, de 98.869,96 hectáreas correspondientes a áreas de amenazas naturales de los planes de ordenación y manejo de las cuencas del río San Jorge y del medio y bajo Sinú, en un departamento cuya emergencia hidrometeorológica se asocia expresamente a la ocupación de rondas hídricas, humedales y planicies inundables. La segunda es el ingreso al ámbito de 4.688,24 hectáreas correspondientes a siete figuras que la propia autoridad ambiental registra sin acto administrativo de adopción de su plan de manejo, de modo que la zonificación que gobierna el uso de esa superficie descansaba en instrumentos no adoptados.

En cuanto al patrimonio cultural, el ámbito declarado comprende 25.606,13 hectáreas de las áreas del sistema hidráulico prehispánico Zenú en los municipios de Ayapel, Buenavista y Pueblo Nuevo, de las cuales 9.940,56 corresponden a las categorías de alto y muy alto potencial arqueológico. Esa superficie, que el acto clasificó íntegramente como zona compatible para la producción de alimentos cuando la figura concurrente era todavía un proyecto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, forma parte hoy del Área Arqueológica Protegida del Sistema Hidráulico Prehispánico del Bajo San Jorge y La Mojana, declarada mediante acto Resolución 1129 del 10 de julio de 2026 por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

La derogatoria no incide sobre ese régimen de protección, que es autónomo, de superior jerarquía y se rige por la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y por la Parte VI del Decreto 1080 de 2015, cuyo artículo 2.6.3.4 exige que toda declaratoria de área arqueológica protegida se acompañe del correspondiente plan de manejo arqueológico, instrumento llamado a fijar las condiciones de intervención sobre el área. Antes bien, al retirar del ordenamiento la determinante de nivel 2 que se superponía a esa superficie sin regla de articulación, la medida elimina la concurrencia no resuelta entre dos determinantes de superior jerarquía y devuelve a los municipios un marco unívoco para la incorporación del área arqueológica en sus instrumentos de ordenamiento territorial. Tampoco altera las obligaciones de los ejecutores de obras públicas o privadas en materia de arqueología preventiva.

7. EL ANÁLISIS DEL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL, INCLUYENDO UN ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL CUANDO SE REQUIERA.

No se requiere un análisis específico de sostenibilidad medioambiental, dado que el proyecto no adopta regulación ambiental ni modifica los niveles de protección existentes.

Las decisiones posteriores sobre uso, ocupación o aprovechamiento del suelo continuarán sujetas a las determinantes ambientales, a los planes de manejo de las figuras de conservación presentes en el territorio, a los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas del río Sinú y del río San Jorge, al plan de manejo del Distrito Regional de Manejo Integrado Bahía de Cispatá, a los instrumentos de ordenamiento territorial y a las autorizaciones y licencias ambientales que resulten aplicables.



8. EL ANÁLISIS ECONÓMICO, FINANCIERO, FISCAL O ADMINISTRATIVO DE LOS POSIBLES EFECTOS DEL ACTO DE CARÁCTER GENERAL Y ABSTRACTO. EN CASO DE QUE DICHO TIPO DE REGULACIÓN CUENTE CON UNA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO ESTABLECIDA POR LA LEY O ACTO ADMINISTRATIVO, SE PODRÁ ANEXAR PARA TAL FIN.

El proyecto no crea obligaciones económicas o fiscales a cargo del Estado, ni establece subsidios, compensaciones, tasas, contribuciones o nuevas cargas administrativas.

Tampoco genera obligaciones indemnizatorias, en tanto la derogatoria produce efectos hacia el futuro, no afecta derechos adquiridos ni situaciones jurídicas consolidadas y no impone restricción alguna a los administrados.

9. LA VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, CUANDO SE REQUIERA.

El proyecto no ordena erogaciones, no compromete apropiaciones presupuestales ni genera obligaciones fiscales con cargo al Presupuesto General de la Nación. No se requiere viabilidad o disponibilidad presupuestal expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

10. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos).

Como soporte del proyecto se incorpora el Documento Técnico de Soporte “*Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en el departamento de Córdoba mediante la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026*”, elaborado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [radicado UPRA, junto con sus anexos: Anexo A, matriz de trazabilidad, en el cual se relacionan una a una las afirmaciones del documento con la fuente, el apartado y el nivel de soporte que las respalda; Anexo B, parámetros de reproducción de las mediciones; Anexo C, inventario de fuentes; y Anexo D, normativa citada.

Constituyen igualmente antecedentes administrativos del proyecto el expediente completo del proceso de declaratoria.

11. CUALQUIER OTRO ASPECTO QUE LA ENTIDAD PRODUCTORA DEL PROYECTO NORMATIVO CONSIDERE RELEVANTE O DE IMPORTANCIA PARA LA ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN.

No se identifican aspectos adicionales distintos de los desarrollados en la presente memoria justificativa y en el Documento Técnico de Soporte que resulten necesarios para la adopción de la decisión.

ANEXOS:



Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente – entidad originadora)	(X)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	N/A
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	(X)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	N/A
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	N/A

Aprobó:**JAIRO ALONSO MESA GUERRA**

Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

JOSÉ LEONIDAS TOBÓN TORREGOSA

Viceministro de Desarrollo Rural

SIMÓN DIAZ GRANADOS

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jairo Alonso Mesa Guerra Director de ordenamiento social de la propiedad y uso productivo del suelo

Revisó: José Leonidas Tobón Torregosa Viceministro de desarrollo rural

Aprobó: José Leonidas Tobón Torregosa Viceministro de desarrollo rural