



--

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	24/09/2026
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se derogan las Resoluciones 000320, 000330 y 000394 de 2025 y 000011, 000012, 000063, 000064, 000117 y 000118 de 2026, mediante las cuales se declararon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en municipios de la región suroeste del departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones”

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.

El artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, dispone que el Estado garantizará de manera progresiva el derecho humano a la alimentación adecuada y protegerá especialmente la producción y el acceso a alimentos. A su vez, el artículo 64 superior, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, con un vínculo particular con la tierra y la producción de alimentos.

En desarrollo de dicho marco, el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, incorporó 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 Áreas de Protección para la Producción de Alimentos –APPA–, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA–

Con fundamento en dicha disposición, y como ejercicio previo a la declaratoria, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural identificó, mediante la Resolución 377 del 26 de diciembre de 2024, una Zona de Protección para la Producción de Alimentos –ZPPA– en la región suroeste del departamento de Antioquia, en los municipios de Amagá, Andes, Angelópolis, Betania, Betulia, Caramanta, Ciudad Bolívar, Concordia, Jardín, Fredonia, Hispania, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Salgar, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Titiribí, Valparaíso y Venecia —veintidós municipios, según la relación que reproducen de manera idéntica los considerandos de las nueve resoluciones de declaratoria—, con fundamento en el documento metodológico de la



UPRA de 2023 y la cartografía disponible en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria –SIPRA–. El Documento Técnico de Soporte de revisión de la UPRa refiere, por su parte, que esa identificación comprendió 249.618 hectáreas distribuidas en veintitrés municipios. Dicha identificación, de conformidad con el auto del 17 de enero de 2025 proferido por el Consejo de Estado dentro del radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00 —invocado expresamente en siete de los nueve actos que se relacionan a continuación (Resoluciones 000330 de 2025 y 000011, 000012, 000063, 000064, 000117 y 000118 de 2026)—, constituye un acto de trámite que no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna ni afecta el ordenamiento territorial de los municipios que comprende.

Agotado el procedimiento de identificación y declaratoria respecto de cada agrupación de municipios, el Ministerio profirió las siguientes nueve resoluciones, que declararon las APPA en diecinueve de los municipios comprendidos en la ZPPA del suroeste antioqueño, con fundamento cada una en su propio documento técnico de soporte elaborado por la UPRa:

- **Resolución 000320 del 22 de septiembre de 2025**, mediante la cual se declararon 13.040,13 hectáreas en el municipio de Concordia, publicada previamente en el SUCOP entre el 12 y el 27 de agosto de 2025, con fundamento en el documento técnico de soporte “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos Concordia (Antioquia)”, elaborado por la UPRa en 2025.
- **Resolución 000330 del 6 de octubre de 2025**, mediante la cual se declararon 11.381,09 hectáreas en el municipio de Fredonia y 3.498,43 hectáreas en el municipio de Venecia (14.879,52 hectáreas en total), publicada previamente en el SUCOP entre el 20 de agosto y el 4 de septiembre de 2025.
- **Resolución 000394 del 14 de noviembre de 2025**, mediante la cual se declararon 5.270,22 hectáreas en el municipio de Jericó, publicada previamente en el SUCOP entre el 1 y el 16 de octubre de 2025.
- **Resolución 000011 del 15 de enero de 2026**, mediante la cual se declararon 2.467,09 hectáreas en el municipio de Tarso y 5.900,55 hectáreas en el municipio de Salgar (8.367,64 hectáreas en total), publicada previamente en el SUCOP entre el 30 de octubre y el 21 de noviembre de 2025.
- **Resolución 000012 del 15 de enero de 2026**, mediante la cual se declararon 1.759,88 hectáreas en el municipio de Caramanta, publicada previamente en el SUCOP entre el 14 y el 29 de agosto de 2025.
- **Resolución 000063 del 5 de marzo de 2026**, mediante la cual se declararon 1.409,57 hectáreas en La Pintada, 1.631,19 hectáreas en Montebello, 9.711,15 hectáreas en Santa Bárbara y 4.064,66 hectáreas en Valparaíso (16.816,57 hectáreas en total), publicada previamente en el SUCOP entre el 28 de noviembre y el 13 de diciembre de 2025.



- **Resolución 000064 del 5 de marzo de 2026**, mediante la cual se declararon 1.072,57 hectáreas en el municipio de Hispania y 2.891,14 hectáreas en el municipio de Jardín (3.963,71 hectáreas en total), publicada previamente en el SUCOP entre el 29 de noviembre y el 14 de diciembre de 2025.
- **Resolución 000117 del 12 de mayo de 2026**, mediante la cual se declararon 7.436,15 hectáreas en Betania, 11.429,64 hectáreas en Betulia, 2.284,30 hectáreas en Pueblorrico y 3.989,96 hectáreas en Támesis (25.140,05 hectáreas en total), publicada previamente en el SUCOP entre el 19 de enero y el 13 de febrero de 2026.
- **Resolución 000118 del 12 de mayo de 2026**, mediante la cual se declararon 8.296,35 hectáreas en el municipio de Andes y 5.267,78 hectáreas en el municipio de Ciudad Bolívar (13.564,13 hectáreas en total), publicada previamente en el SUCOP entre el 18 de diciembre de 2025 y el 2 de enero de 2026.

En conjunto, las nueve resoluciones declararon 102.801,85 hectáreas —102.803,11 hectáreas conforme a la medición efectuada por la UPRA sobre las capas geográficas entregadas en cada expediente, con una diferencia de apenas 1,26 hectáreas, doce partes por millón— como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, en calidad de determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, distribuidas en 1.727 partes disjuntas en diecinueve municipios de la subregión suroeste del departamento de Antioquia: Andes, Betania, Betulia, Caramanta, Ciudad Bolívar, Concordia, Fredonia, Hispania, Jardín, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Salgar, Santa Bárbara, Tarso, Támesis, Valparaíso y Venecia. Los municipios de Amagá, Angelópolis y Titiribí —y, de confirmarse la cifra de veintitrés municipios que refiere el Documento Técnico de Soporte de revisión, el municipio adicional que resulte de la verificación señalada—, aunque comprendidos dentro de la Zona de Protección para la Producción de Alimentos identificada mediante la Resolución 377 de 2024, no fueron objeto de una declaratoria individual de APPA mediante ninguna de las nueve resoluciones relacionadas, de modo que respecto de ellos únicamente subsiste, con el alcance de acto de trámite no vinculante ya señalado, la identificación preliminar contenida en dicha resolución.

Las nueve resoluciones comparten una misma matriz normativa e idéntica estructura considerativa: todas se fundan en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023; todas anteceden la declaratoria en la Resolución 377 de 2024 de identificación de la ZPPA del suroeste antioqueño; ocho de ellas —todas salvo la Resolución 000118 de 2026— incorporan, en su parte motiva, un juicio expreso de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto para justificar la medida entonces adoptada; y todas fueron suscritas por la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, doctora Martha Viviana Carvajalino Villegas, con fundamento en documentos técnicos de soporte elaborados individualmente por la UPRA para cada agrupación de municipios. Se trata, en consecuencia, de una unidad normativa que debe leerse conjuntamente, en tanto los nueve actos materializan, de



manera fraccionada en el tiempo y en el territorio, un mismo ejercicio de identificación y declaratoria derivado de una única ZPPA.

Precisamente esa fragmentación —nueve resoluciones autónomas, sustentadas en nueve documentos técnicos de soporte distintos, uno por cada acto, publicadas en el SUCOP en ventanas escalonadas entre agosto de 2025 y febrero de 2026, y suscritas en un lapso de casi ocho meses, entre el 22 de septiembre de 2025 y el 12 de mayo de 2026— constituye el primer elemento que impone examinar la conveniencia de su permanencia conjunta en el ordenamiento jurídico. Cuando un mismo ámbito geográfico funcionalmente homogéneo —la subregión suroeste de Antioquia, articulada por relaciones económicas, ambientales y viales que trascienden los límites municipales— se somete a un instrumento de ordenamiento territorial de superior jerarquía mediante actos separados, expedidos en momentos distintos y con soportes técnicos individuales, se genera un riesgo verificable de inconsistencia en los criterios de delimitación, de zonificación y de régimen de usos aplicados en los bordes municipales compartidos, así como de asincronía entre la información de base —instrumentos de ordenamiento territorial municipal, determinantes ambientales, frontera agrícola nacional— empleada en cada ejercicio, según la fecha en que cada documento técnico fue elaborado.

A lo anterior se suma un segundo elemento de carácter sobreviniente. Con posterioridad a la expedición de la primera de las resoluciones aquí relacionadas, el Gobierno nacional expidió el Decreto 381 del 7 de abril de 2026, por el cual se modificó la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 y se reglamentó el procedimiento para la gestión de la información y los parámetros para la coordinación interinstitucional de la expedición de las determinantes de que trata el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Su artículo 2 dispuso que lo previsto en el artículo 1 empezaría a regir seis meses después de la expedición del decreto, y que las determinantes sobre las que se hubieren publicado proyectos de actos administrativos antes de ese término, en cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, continuarían su procedimiento de expedición sin aplicar las nuevas disposiciones. La propia Resolución 000118 de 2026 —la última de las nueve en el tiempo— da cuenta de que su procedimiento de expedición continuó y culminó sin sujeción a las nuevas disposiciones, por haberse publicado el proyecto para comentarios de la ciudadanía antes del vencimiento del término de transición; lo propio cabe predicar, en principio, de la Resolución 000117 de 2026, publicada en el SUCOP entre el 19 de enero y el 13 de febrero de 2026. Ello significa que las nueve declaratorias fueron surtidas bajo un régimen de coordinación institucional que el propio Gobierno nacional decidió sustituir pocos meses después, circunstancia que, sin comprometer por sí sola la validez originaria de los actos, sí constituye un elemento de oportunidad relevante para valorar su permanencia bajo un marco de coordinación que ya no es el vigente.

Se debe tener en cuenta en lo que se refiere al resultado del ejercicio técnico de revisión. el Ministerio cuenta con el Documento Técnico de Soporte “Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en la región suroeste del departamento de



Antioquia”, elaborado por la UPRA Versión 2, septiembre de 2026, que aplicó a los nueve actos la misma metodología de contraste —trazabilidad, consistencia interna y concordancia externa, sobre diecisiete asuntos técnicos, 484 documentos y 10.450 páginas del expediente institucional y dieciséis servicios de datos oficiales consultados el 12 y el 13 de septiembre de 2026—. Sus resultados, que se desarrollan en detalle en los numerales 3.2 y 3.4 de esta memoria, confirman la pertinencia de la revisión aquí proyectada. Tres de ellos no provienen de una medición externa, sino que están escritos, con página, en el propio expediente: el anexo regional de frontera agrícola, idéntico en los nueve actos, declara en su página 78 que «las áreas presentadas son preliminares [...] el procesamiento no contempla la totalidad de las etapas del flujo» previsto; cuatro de los nueve documentos técnicos declaran, en veintidós pasajes referidos a ocho municipios, que una o más exclusiones de las categorías del suelo rural municipal no pudieron ejecutarse, de modo que los siete municipios en los que la causa declarada es la ausencia de cartografía municipal suman 46.103,34 hectáreas, el 44,85 % del ámbito —55.814,56 hectáreas, el 54,29 %, si se agrega Santa Bárbara—; y los nueve documentos técnicos advierten que sus análisis de estructura predial y de productividad «reflejan tendencias generales» y que establecer relaciones de causalidad requiere estudios adicionales que no obran en el expediente. A ello se suma que la frontera agrícola habilitada en los diecinueve municipios asciende a 216.280,24 hectáreas, de las cuales solo el 47,53 % —102.803,11 hectáreas— constituye el ámbito finalmente declarado, sin que el criterio que produce esa diferencia de 113.477,12 hectáreas conste documentado en el expediente; y que, de las dos reglas del postproceso cartográfico que determinaron la composición final del ámbito en 1.727 partes disjuntas, la segunda —de conectividad— no consigna en ninguno de los nueve documentos técnicos el parámetro que la gobierna. En sus conclusiones, el mismo documento señala, además, que las áreas identificadas se localizan predominantemente sobre suelos con limitaciones para el uso agropecuario, por lo que la delimitación «se aparta del propósito fundamental del APPA», y que en el expediente no se evidencian actividades de validación en campo de los resultados cartográficos ni la consideración explícita de la situación productiva actual, de la disponibilidad y oferta de agua o de las necesidades reales de alimentos del territorio. Estos hallazgos se desarrollan íntegramente en el numeral 3.2 de esta memoria y sustentan, junto con los demás elementos aquí relacionados, la revisión de la permanencia de las nueve declaratorias en su configuración actual.

Finalmente, debe destacarse que la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada conserva plena vigencia y relevancia en el departamento de Antioquia. Según la Estimación de la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en Colombia durante el año 2022 a nivel municipal, elaborada por el DANE con la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria –FIES– y publicada en 2024, el departamento de Antioquia registró una prevalencia departamental del 20,9 %, cifra que se retoma como referente de prevalencia departamental en varios de los documentos técnicos de soporte de las declaratorias objeto de esta memoria. La derogatoria que se propone no desconoce esa realidad ni disminuye el deber estatal de protección de la producción de alimentos; por el contrario, parte de reconocer que ese deber exige que los instrumentos empleados para desarrollarlo sean técnicamente sólidos,



jurídicamente ciertos y normativamente coordinados, condiciones cuya verificación integral es precisamente el objeto de la revisión que este proyecto normativo pretende habilitar.

Consideradas en conjunto, la fragmentación del ejercicio de declaratoria en nueve instrumentos autónomos, el cambio sobreviniente del régimen de coordinación de determinantes de ordenamiento territorial introducido por el Decreto 381 de 2026, el cuestionamiento constitucional pendiente de definición sobre el fundamento legal habilitante de la figura y los hallazgos del Documento Técnico de Soporte de revisión unificado de las nueve declaratorias elaborado por la UPRA, generan la necesidad de examinar la permanencia de esas determinantes en su configuración actual, sin que ello suponga, se reitera, un juicio sobre su legalidad originaria.

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 las Resoluciones 000320, 000330 y 000394 de 2025 y 000011, 000012, 000063, 000064, 000117 y 000118 de 2026, mediante las cuales fueron declaradas las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos –APPA– en los municipios de Concordia, Fredonia, Venecia, Jericó, Tarso, Salgar, Caramanta, La Pintada, Montebello, Santa Bárbara, Valparaíso, Hispania, Jardín, Betania, Betulia, Pueblorrico, Támesis, Andes y Ciudad Bolívar, de la región suroeste del departamento de Antioquia.

La intervención busca que cesen, hacia el futuro, los efectos jurídicos de nueve determinantes de ordenamiento territorial expedidas de manera fraccionada sobre un mismo ámbito subregional, habilitando su reemplazo —de resultar procedente conforme al criterio técnico de la UPRA— por un ejercicio de declaratoria unificado, actualizado al régimen de coordinación institucional vigente y a la situación jurídica del fundamento legal habilitante una vez la Corte Constitucional se pronuncie sobre el expediente D-16118.

La derogatoria de los nueve actos en su integridad, y no la modificación puntual de alguno de sus artículos, obedece a que los elementos identificados en el numeral 1.1 —la fragmentación del ejercicio, el cambio del régimen de coordinación y la pendencia constitucional sobre la norma habilitante— son comunes a los nueve instrumentos y no admiten corrección aislada respecto de alguno de ellos sin generar, en los restantes, la misma inconsistencia que se pretende resolver.

Es preciso resaltar que la medida no supone disminución alguna del deber estatal de proteger la producción de alimentos en el suroeste antioqueño, ni de las obligaciones reforzadas que corresponden al Estado frente a los hogares del departamento aún en condición de inseguridad alimentaria. Su finalidad consiste en evitar que permanezcan produciendo efectos, de manera indefinida, nueve determinantes territoriales expedidas bajo un régimen de coordinación ya sustituido y cuya revisión técnica unificada, ya surtida y desarrollada en los numerales 1.1, 3.2 y 3.4 de esta memoria, evidencia deficiencias relevantes en un instrumento que compromete más de ciento dos mil ochocientas hectáreas sobre diecinueve municipios.



La derogatoria de las APPA no suprime el deber constitucional de proteger la producción de alimentos, ni elimina las competencias ni los instrumentos generales de intervención estatal en esta materia y no deja al territorio desprovisto de las determinantes, normas e instrumentos nacionales, regionales y municipales que permanezcan vigentes y resulten aplicables al suelo rural, como la Ley 388 de 1997 y las determinantes ambientales de la CAR, POT, PBOT y EOT que se encuentren vigentes, es decir, que el Estado mantiene el deber de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación adecuada, conforme lo establece el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025.

Sin embargo, la revisión de los actos administrativos que declararon las APPA como instrumentos destinados a proteger la producción de alimentos, responde al deber del Estado de verificar que las medidas utilizadas sean idóneas, necesarias y proporcionadas, que su fundamento técnico sea consistente con la realidad territorial y productiva y que la intensidad de sus efectos jurídicos guarde relación razonable con el grado de certeza de los elementos que las sustentan.

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

En este sentido, la derogatoria de las APPA responde al imperativo legal de asegurar que las determinantes de ordenamiento territorial, en razón de sus efectos vinculantes, se sustenten en información suficiente y actualizada, criterios técnicos consistentes, reglas claramente trazables y una adecuada correspondencia entre su configuración, las condiciones territoriales y productivas y el propósito de protección que persiguen sobre el suelo productivo.

Es por esto que, al mantenerse vigente la especial protección constitucional, la derogatoria de las APPA son compatibles con los artículos 64 y 65 de la Constitución Política ya que no se elimina ni modifica el reconocimiento y especial protección constitucional del campesinado, el deber estatal de garantizar progresivamente el derecho humano a la alimentación adecuada, ni la obligación de proteger especialmente la producción y el acceso a los alimentos. Tampoco altera la vigencia de la habilitación legal contenida en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por lo que la emisión de futuros instrumentos destinados a proteger la producción de alimentos, deben responder al deber del Estado de verificar que las medidas utilizadas para realizarlo sean idóneas, necesarias y proporcionadas, que su fundamento técnico sea consistente con la realidad territorial y productiva, que la intensidad de sus efectos jurídicos guarde relación razonable con el grado de certeza de los elementos que las sustentan y que se garantice en debida forma la coordinación



y participación institucional de los municipios involucrados, al igual que a las demás entidades, gremios, organizaciones, etc., en cumplimiento de lo previsto en la constitución y la ley.

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:

En relación directa con el objeto del proyecto:

- 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.
- Los artículos 1, 287, 288, 311 y 313 (numeral 7) de la Constitución Política, sobre la organización del Estado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, y sobre la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo.
- El artículo 209 de la Constitución Política, sobre los principios que rigen la función administrativa y el deber de coordinación de las autoridades administrativas.
- 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 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y el literal a) del numeral 1 de su artículo 29, relativos a los principios que orientan el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial.
- La Ley 1437 de 2011 (CPACA), 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, "Por el cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 reglamentario del Sector



Vivienda, Ciudad y Territorio, y se reglamenta el procedimiento para la gestión de la información y los parámetros para la coordinación interinstitucional de la expedición de las determinantes de que trata el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023”, cuyo artículo 2 previó una entrada en vigencia diferida de seis meses y el correspondiente régimen de transición.

- La Resolución 377 del 26 de diciembre de 2024, “Por la cual se identifica la Zona de Protección para la Producción de Alimentos –ZPPA– en la región suroeste del departamento de Antioquia”.
- Las Resoluciones 000320, 000330 y 000394 de 2025 y 000011, 000012, 000063, 000064, 000117 y 000118 de 2026, mediante las cuales se declararon las APPA objeto de la presente derogatoria, junto con sus respectivos documentos técnicos de soporte, anexos cartográficos y demás instrumentos que forman parte integral de cada declaratoria.
- El Documento Técnico de Soporte “Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en la región suroeste del departamento de Antioquia”, elaborado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Versión 2, septiembre de 2026) [que sustenta técnicamente la presente memoria conforme se desarrolla en los numerales 3.2 y 3.4.

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.

Las nueve resoluciones objeto del proyecto se encuentran actualmente vigentes y, en tal virtud, continúan 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. Mientras permanezcan en el ordenamiento, su delimitación y los lineamientos de uso alojados en cada 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 municipios respectivos.

Se evaluaron, para estos efectos, distintas alternativas de actuación: mantener las nueve declaratorias en su configuración actual; introducir modificaciones parciales a alguna de ellas; adoptar actos aclaratorios o correctivos; suspender sus efectos mientras se surte una revisión técnica unificada; o disponer su derogatoria conjunta.



La conservación de las nueve resoluciones mantendría los efectos de un conjunto de delimitaciones expedidas de manera fraccionada, bajo un régimen de coordinación institucional ya sustituido por el Decreto 381 de 2026, y respecto de las cuales no existe, a la fecha, un ejercicio técnico que verifique su consistencia recíproca en los bordes municipales compartidos ni su correspondencia con la información territorial más actualizada.

Una modificación parcial de alguna de las nueve resoluciones no permitiría resolver la inconsistencia potencial entre los distintos documentos técnicos de soporte, elaborados en momentos diferentes y con posible disparidad de fuentes, ni la desactualización frente al nuevo régimen de coordinación, por tratarse de una circunstancia común a los nueve actos y no de un defecto aislado susceptible de corrección individual.

Un acto meramente aclaratorio o correctivo tampoco sería suficiente, en tanto la indeterminación identificada no proviene de errores de transcripción susceptibles de corrección conforme al artículo 45 del CPACA, sino de la propia arquitectura fraccionada del ejercicio de declaratoria.

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 fraccionada constituye el supuesto jurídico que 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 suroeste antioqueño fueron creadas mediante nueve actos administrativos de carácter general actualmente vigentes, que producen efectos jurídicos vinculantes como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2 y de obligatoria incorporación en los instrumentos de ordenamiento de los municipios comprendidos.

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 las nueve resoluciones. La modificación del estado jurídico creado por ellas 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 las nueve declaratorias 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 Andes, Betania, Betulia, Caramanta, Ciudad Bolívar, Concordia, Fredonia, Hispania, Jardín, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Salgar, Santa Bárbara, Tarso, Támesis, Valparaíso y Venecia, departamento de Antioquia, mediante las nueve resoluciones identificadas en el numeral 1.1, correspondientes a 102.801,85 hectáreas conforme al articulado de cada acto y a 102.803,11 hectáreas conforme a la medición efectuada por la UPRA sobre las capas geográficas entregadas, distribuidas en 1.727 partes disjuntas.

Desde la óptica jurídica, el proyecto se circunscribe a la derogatoria de dichas resoluciones y de los documentos técnicos de soporte, anexos cartográficos, matrices y demás instrumentos que formen parte integral de cada 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 las nueve declaratorias dejan de operar como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2 en los respectivos municipios. En consecuencia, dejan de producir hacia el futuro los efectos jurídicos derivados específicamente de esos actos, 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 que definan CORANTIOQUIA y CORPOURABÁ según jurisdicción, en ejercicio de las funciones del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y demás figuras de conservación ambiental presentes en el territorio, las cuales conservan plena vigencia y prevalencia. Tampoco incide sobre los territorios étnicos formalizados —que la UPRA verificó concurren con el ámbito declarado en apenas 18,91 hectáreas, correspondientes a tres resguardos indígenas del pueblo Embera Chamí, por haber sido sustraídos del ámbito de cada declaratoria en la primera etapa del respectivo modelo cartográfico, conforme se desarrolla en el numeral 3.5 de esta memoria— ni sobre los bienes de interés arqueológico registrados ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH—, cuyo régimen corresponde a la autoridad competente en la materia.

Su ámbito material se limita, por tanto, a retirar del ordenamiento jurídico las nueve resoluciones individualmente identificadas, como consecuencia de la evaluación de oportunidad y conveniencia expuesta en el numeral 1.1 y de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de



mantener sus efectos en su configuración actual, juicio que se desarrolla en el numeral 3.4 de esta memoria.

**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 Andes, Betania, Betulia, Caramanta, Ciudad Bolívar, Concordia, Fredonia, Hispania, Jardín, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Salgar, Santa Bárbara, Tarso, Támesis, Valparaíso y Venecia, departamento de Antioquia, mediante las nueve resoluciones relacionadas en el numeral 1.1 de esta memoria.

Se trata de actos de contenido general y abstracto. No deciden situaciones jurídicas individuales ni se dirigen a destinatarios previamente identificados: lo que dispone la derogatoria es la cesación hacia el futuro de los efectos de nueve determinantes 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, el proyecto 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 Antioquia, a las alcaldías de los 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 las Corporaciones Autónomas Regionales CORANTIOQUIA y CORPOURABÁ, según su jurisdicción, así como a los propietarios, poseedores, productores, organizaciones campesinas, gremios y demás actores cuyas actividades se desarrollen en las áreas actualmente comprendidas por las declaratorias.

La derogatoria se circunscribe exclusivamente a dichas declaratorias y a los efectos jurídicos derivados de estas. 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. Conforme a la directriz metodológica que orienta la elaboración de la presente memoria, el examen de viabilidad se desarrolla iniciando por el juicio estricto de proporcionalidad de la medida —con énfasis en sus



tres pasos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto—, para luego abordar los demás aspectos de competencia, naturaleza jurídica de la decisión, componente étnico y aspectos procedimentales.

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 se relaciona 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. Ese marco general se concreta, en el caso que ocupa, en los numerales 2, 3 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 y uso productivo del suelo, las mismas disposiciones que las nueve resoluciones objeto de derogatoria invocaron como fundamento de competencia para su expedición.

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.

De esa habilitación legal, que sirvió de fundamento directo a la expedición de las nueve resoluciones relacionadas en el numeral 1.1, 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.

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: que cuenten con información documental técnica, jurídica y geoespacial; que sean delimitadas



geográficamente; que incorporen la correspondiente zonificación y restricciones de uso; y que su expedición se articule mediante mecanismos de coordinación con las entidades territoriales, en el marco de su autonomía.

Confrontadas las nueve determinantes vigentes con esas exigencias, se advierten dos circunstancias jurídicamente relevantes que sustentan la revisión proyectada. Primera, que al haberse surtido el ejercicio de declaratoria mediante nueve documentos técnicos de soporte independientes —uno por cada resolución—, elaborados en momentos sucesivos entre 2025 y 2026, no existe a la fecha una verificación unificada de que la información geoespacial, la escala de trabajo y los criterios de exclusión empleados en cada uno de ellos sean plenamente consistentes entre sí en los límites municipales compartidos. Segunda, que la coordinación institucional bajo la cual se surtieron los nueve procedimientos de expedición corresponde a un régimen —anterior al Decreto 381 de 2026— que el propio Gobierno nacional decidió sustituir mediante un instrumento reglamentario expedido con posterioridad a la primera de las declaratorias.

El Documento Técnico de Soporte de revisión elaborado por la UPRA - Versión 2, septiembre de 2026 permite dar contenido preciso a esta verificación, a partir del contraste entre lo que obra en el expediente institucional de las nueve declaratorias y las capas oficiales vigentes a la fecha de la revisión. El documento examina diecisiete asuntos técnicos, cada uno desarrollado con la descripción del asunto, la evidencia documental que obra en el expediente, el contraste con las capas oficiales y la síntesis del resultado, y distingue expresamente en cada afirmación lo que consta en un documento del expediente —con su página—, lo que resulta de una medición propia sobre capas oficiales —con su fuente y fecha de consulta— y lo que se constata como ausencia documental dentro de un universo de búsqueda declarado. Sus resultados más relevantes para la valoración de las exigencias materiales del parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 son los siguientes, ordenados según la fase del proceso de identificación sobre la que recaen.

En cuanto al área de partida y la reproducibilidad del modelo cartográfico, el anexo regional de frontera agrícola describe en sus páginas 37 a 39 un proceso de seis momentos metodológicos, pero el expediente únicamente entrega el producto final y los soportes de los momentos tercero a quinto; las capas intermedias de la frontera agrícola preliminar 2025 y de la frontera habilitada, así como el registro de las operaciones geoespaciales que las encadenan, no obran en ninguno de los nueve expedientes. El propio anexo regional, idéntico en los nueve actos, declara en su página 78 que «las áreas presentadas son preliminares, esto debido a que el procesamiento no contempla la totalidad de las etapas del flujo de procesamiento para la actualización de la frontera agrícola nacional». El mismo anexo registra entre las versiones 2024 y 2025 de la frontera una reclasificación de magnitud considerable —la frontera no condicionada pasa de 214.738,83 a 22.039,61 hectáreas y la condicionada de 53.501,33 a 229.462,17 hectáreas—, que atribuye a la incorporación de los planes de ordenación y manejo de cuencas y de las áreas clave para la biodiversidad sin cuantificar el aporte de cada figura. La frontera agrícola habilitada en los diecinueve municipios asciende a 216.280,24 hectáreas, de las cuales el ámbito finalmente



declarado —102.803,11 hectáreas— representa el 47,53 %, con una conversión municipal que varía entre el 23,15 % en Hispania y el 86,12 % en Betania; el criterio u operación que produce esa diferencia de 113.477,12 hectáreas no consta documentado en el expediente revisado.

En cuanto a la exclusión de las categorías del suelo rural municipal —etapa en la que el procedimiento sustrae del área las categorías de protección y de desarrollo restringido que los instrumentos municipales definen conforme a la estructura del Decreto 3600 de 2007—, la revisión constató que la etapa está prevista, documentada y ejecutada en la mayoría de los municipios, pero que cuatro de los nueve documentos técnicos —los de las Resoluciones 000330 de 2025 y 000011, 000063 y 000117 de 2026— declaran, en veintidós pasajes referidos a ocho municipios, que una o más exclusiones no pudieron ejecutarse. El documento técnico de la Resolución 000330 de 2025 consigna, respecto de Fredonia, que «es inviable llevar a cabo la identificación y georreferenciación de las figuras asociadas. Esto se debe a la ausencia de la información cartográfica requerida, lo que impide su exclusión del proceso de identificación y declaratoria del APPA» (página 138), y, respecto de las figuras de suelo suburbano, centros poblados, vivienda campestre y parcelaciones, que «no se excluyen del proceso APPA pero sí se analizan» (página 139). El de la Resolución 000117 de 2026 reconoce, respecto de Betulia, que las zonas de riesgo no mitigable «constituyen suelo de protección y deberían ser excluidas del APPA», pero que «no se cuenta con la información cartográfica necesaria para su delimitación» (página 174). Los siete municipios en los que la causa declarada es la ausencia de cartografía municipal —Fredonia, Venecia, Betania, Betulia, Támesis, Salgar y Tarso— suman 46.103,34 hectáreas declaradas, el 44,85 % del ámbito; si se agrega Santa Bárbara, donde el documento técnico consigna que los inmuebles de patrimonio cultural del instrumento municipal «no se encuentran delimitados como áreas por lo que no es posible excluirlas de las APPA», la cifra asciende a 55.814,56 hectáreas, el 54,29 % del ámbito. Los cinco documentos técnicos restantes no contienen declaración de esta clase. Adicionalmente, en Concordia, Fredonia y Venecia la capa entregada no distingue entre zona principal y zona compatible para la producción de alimentos, sino que clasifica la totalidad del área —27.919,68 hectáreas— bajo la categoría única de área condicionada, y la capa recuperada para Valparaíso no trae atributo de zonificación.

En cuanto a la vigencia de los instrumentos municipales de ordenamiento territorial empleados en la etapa de exclusión, el expediente identifica correctamente, para cada uno de los diecinueve municipios, el instrumento vigente y su acto de adopción. Seis de ellos —Támesis, Betulia, Fredonia, Pueblorrico, Venecia y Betania— cuentan con instrumentos de primera generación, adoptados entre los años 2000 y 2005, cinco de ellos con veintiséis años de antigüedad a la fecha de la revisión; en conjunto, el 38,93 % del ámbito declarado (40.019,71 hectáreas) se sustenta en instrumentos municipales de esa generación. Cinco de los siete municipios en los que la exclusión no pudo ejecutarse por ausencia de cartografía —Fredonia, Venecia, Betania, Betulia y Támesis— pertenecen a ese grupo, de modo que la ausencia de cartografía municipal y la antigüedad del instrumento aparecen asociadas en el expediente.



En cuanto a la evaluación de aptitud productiva y los análisis prediales, los anexos de componente productivo reportan únicamente la categoría de aptitud alta, sin que obren cifras de las demás categorías de aptitud para ninguno de los diecinueve municipios, y esos anexos obran en el expediente para solo cinco de ellos —ninguno en los cinco primeros actos—. El cruce de la aptitud alta con las clases agrológicas que consigna el propio expediente muestra que la mayor parte de la superficie evaluada corresponde a la clase 7: en Andes, 33.680 de las 40.249 hectáreas municipales, de las cuales 13.408 quedan clasificadas como de aptitud alta; en Betania, 16.597 de 18.053 hectáreas, con 8.828 en aptitud alta; y en Hispania, 3.981 de 5.418 hectáreas, con 2.494 en aptitud alta. La cartografía oficial de amenaza por movimientos en masa a escala 1:100.000 del Servicio Geológico Colombiano registra, por su parte, clase alta en más de la mitad del área municipal en trece de los diecinueve municipios, y clase muy alta en el 42,69 % del área municipal de Salgar y el 40,02 % de la de Andes, cifras que corresponden al área municipal completa y no a la superficie declarada, por ser ese el nivel de desagregación que admite la capa oficial. Finalmente, los nueve documentos técnicos acotan expresamente el alcance de sus análisis de concentración de la tierra, fraccionamiento predial y productividad, con una fórmula idéntica según la cual «estos análisis reflejan tendencias generales, por lo que para establecer relaciones de causalidad más precisas se requieren estudios adicionales» (documento técnico de la Resolución 000320 de 2025, página 48); esos estudios adicionales no obran en el expediente revisado.

En cuanto a la escala de trabajo y las reglas del postproceso cartográfico, ocho de los nueve documentos técnicos describen, con texto idéntico, un postproceso de dos reglas consecutivas que determina la composición final de la capa. La primera, de filtrado por tamaño, excluye los polígonos inferiores a 1,56 hectáreas por corresponder a la unidad mínima de mapeo de la escala 1:25.000 —a la que el error gráfico admisible es de 7,5 metros en el terreno—, y la revisión la verificó cumplida: ninguna de las 1.774 partes disjuntas de las diecinueve capas municipales queda por debajo de ese umbral. La segunda, de análisis de conectividad, expande los polígonos a la «distancia promedio» entre ellos y elimina los que permanecen aislados, pero no consigna en ninguno de los nueve documentos el valor de esa distancia, que por su propia definición varía por municipio; la regla no admite, por tanto, verificación ni reproducción, aunque su efecto es observable en la composición final del ámbito, fragmentado en 1.727 partes disjuntas con una distribución fuertemente desigual entre municipios de superficie comparable —Andes, con 8.296,58 hectáreas, se compone de 375 partes, y Betulia, con 11.429,68 hectáreas, de 87—. El expediente reconoce además por escrito que incorpora «insumos a escalas más generales (1:100.000), sobre los cuales se reconocen sus limitaciones en términos de precisión y nivel de detalle» (documentos técnicos de las Resoluciones 000320 de 2025, página 159, y 000394 de 2025, página 171), sin establecer cuál de las dos escalas gobierna el producto final.

En cuanto a las seis determinantes de ordenamiento cuyo tratamiento en el expediente examina el Documento Técnico de Soporte de revisión, dos —frontera agrícola nacional y determinantes ambientales— se desarrollan con documento propio y soporte cartográfico; dos —patrimonio



cultural e infraestructura— con inventario documental sin cruce espacial con el ámbito; una — territorios étnicos y campesinos— dentro de los documentos técnicos; y una —proyectos turísticos especiales— se cierra con un párrafo de no identificación. Del inventario consolidado de ochenta y tres determinantes ambientales, solo veintiuno cuentan con ficha de calificación individual. En materia de patrimonio, el anexo respectivo inventaría sitios arqueológicos sin efectuar el cruce espacial con el área declarada, que deja en su página 30 como recomendación pendiente; reporta de manera inconsistente doscientos sitios en su página 14 y doscientos quince en su página 17; y ningún anexo de patrimonio del expediente trata los municipios de La Pintada, Montebello, Santa Bárbara ni Valparaíso. En materia de turismo, los nueve documentos técnicos acotan la no identificación a los proyectos turísticos especiales definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sin inventario de la oferta turística existente ni cruce con el ámbito, pese a que los documentos técnicos de Caramanta (página 89) y Concordia (página 94) reconocen en su propio texto el «gran potencial» turístico de esos municipios y a que la Gobernación de Antioquia documentaba, con anterioridad a las declaratorias —ruta «Pa’ Pueblar Experiencia Suroeste», actualizada el 31 de julio de 2025—, oferta turística en seis de los diecinueve municipios declarados: Jardín, Jericó, Támesis, Venecia, Salgar y Fredonia. En materia de infraestructura, el inventario del expediente registra treinta y cinco proyectos de generación —treinta y dos hidráulicos y tres térmicos a carbón del complejo Termosinifaná, en Venecia—, ninguno solar, y clasifica como pequeñas centrales hidroeléctricas cuatro proyectos cuya capacidad supera el umbral de veinte megavatios que define esa categoría, mientras la infraestructura efectivamente licenciada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que concurre con el ámbito ocupa 126,69 hectáreas, el 0,12 % de su superficie, y el lineamiento que el propio anexo fija para el suelo declarado admite únicamente autogeneración solar de pequeña escala, de hasta un megavatio.

En cuanto a la concurrencia sectorial, el ámbito declarado coincide con títulos mineros vigentes en 12.125,55 hectáreas y con zonas reservadas con potencial minero en 19.675,48 hectáreas, para una unión de 31.801,03 hectáreas, el 30,93 % de su superficie, cifra que no consta agregada en el expediente para el conjunto de los nueve actos; cuarenta y seis de los doscientos trece títulos concurrentes, equivalentes a 5.438,53 hectáreas, no registran atributo de etapa en la fuente oficial. No existe contrato de hidrocarburos sobre el ámbito, ni en la vista vigente ni en las cuatro versiones históricas verificadas de la capa oficial, pero el 93,80 % del ámbito (96.426,71 hectáreas) se encuentra dentro del área potencial disponible para geotermia y en él se localizan tres pozos registrados —LA LOMA-1, CINCO-1A y CINCO-1B—, sin que ninguna de esas circunstancias aparezca tratada en el expediente; la tabla de contratos de hidrocarburos del documento técnico de la Resolución 000063 de 2026 (página 256) presenta, además, cifras que no concuerdan con las del anexo regional. En el plano ambiental, el ámbito concurre con diez áreas protegidas del Registro Único Nacional en 2.478,72 hectáreas, se encuentra en su totalidad dentro de siete cuencas con plan de ordenación y manejo y registra 2.017,63 hectáreas de la capa nacional de humedales, en su mayor parte transformados; las calificaciones de exclusión de la Reserva Forestal Protectora Regional Farallones de Citará y del Distrito Regional de Manejo



Integrado Bosque Seco del Occidente Antioqueño se verificaron como exactas. El inventario ambiental del expediente califica, además, como habilitada la zona de reserva de recursos naturales renovables de carácter temporal declarada por la Resolución 0855 del 20 de junio de 2025 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con 37.365,57 hectáreas en seis municipios.

En cuanto a la consistencia interna y la integridad documental del expediente, la revisión constató que veintiuno de los veinticuatro totales de superficie verificados corresponden exactamente a la suma de sus filas, con tres excepciones —tabla 37 del documento técnico de la Resolución 000117 de 2026, tabla 19 del de la Resolución 000330 de 2025 y tabla 19 del de la Resolución 000011 de 2026— cuyas diferencias son de 5.531,76, 1.183,77 y 368,08 hectáreas, y que el anexo regional emplea dos valores distintos del área subregional de partida (636.612,89 y 636.717,04 hectáreas). En el acto que declara La Pintada, Montebello, Santa Bárbara y Valparaíso, nueve de los quince anexos que el documento técnico declara como propios corresponden a municipios de otros actos o no obran en el expediente; el apéndice de soportes de las mesas técnicas no obra para el acto que declara Fredonia y Venecia y obra con sus tres carpetas vacías para el que declara Andes y Ciudad Bolívar; el apéndice de fichas municipales que el anexo regional lista como parte de su soporte no obra en ninguno de los nueve actos; y en tres de ellos no obra la lista de chequeo de requisitos del trámite. La capa vectorial de Valparaíso no obra en el anexo cartográfico del acto que lo declara y debió recuperarse del servicio de publicación institucional. No se halló en el expediente acto que modifique, adicione o corrija alguna de las nueve resoluciones, ni constancia de su publicación en el Diario Oficial, circunstancia esta última que se consigna como una ausencia documental y no como una afirmación sobre la falta de publicación.

En cuanto a las conclusiones generales sobre el modelo aplicado, el Documento Técnico de Soporte de revisión formula en sus conclusiones 26 a 30 cinco constataciones de alcance transversal. Primera, que las áreas identificadas por los modelos se localizan predominantemente sobre suelos con limitaciones para el uso agropecuario, debido a la escasa o nula disponibilidad de suelos de las clases agrológicas de mayor capacidad que estipula la metodología, de modo que «la delimitación propuesta se aparta del propósito fundamental del APPA, que busca priorizar la protección de los suelos con mayor capacidad productiva para garantizar la producción de alimentos», lo que a juicio de la UPRA sugiere la necesidad de revisar los criterios de aplicación del modelo y su pertinencia territorial; el cuerpo del documento cuantifica esa situación para Andes, Betania e Hispania, conforme se expuso en materia de aptitud productiva. Segunda, que en la documentación revisada «no se evidencia la realización de actividades de validación en campo que permitan contrastar y verificar los resultados cartográficos obtenidos mediante el modelo aplicado y con ello establecer límites reales», tal como lo expresaron entes territoriales y entidades locales en sus comentarios previos a la declaratoria. Tercera, que, si bien la documentación técnica presenta un análisis de la situación productiva actual del territorio, «no se observa que dicha variable haya sido considerada de



manera explícita en la metodología empleada para la declaratoria». Cuarta, que tampoco «se evidencia que la disponibilidad y oferta de agua hayan sido consideradas como variables determinantes dentro del proceso de declaratoria», omisión que la UPRA estima especialmente relevante en el suroeste antioqueño dadas las características de sus suelos. Y quinta, que, aunque los documentos técnicos revisan la demanda de algunos productos del municipio en centrales de abasto del país, «no se observa un análisis que permita establecer cuáles son las necesidades reales de alimentos del territorio ni cuál es su aporte al abastecimiento regional, nacional o internacional», de manera que la justificación de las áreas se centra en lo que el territorio podría producir y no en su importancia estratégica para la producción de alimentos y la seguridad alimentaria.

En aras de la debida ponderación, debe dejarse igualmente constancia de lo que la revisión verificó y encontró correcto. Las cuatro fuentes de superficie del ámbito —el articulado de los nueve actos (102.801,85 hectáreas), la unión de las capas entregadas (102.803,11 hectáreas), la suma de las uniones municipales y el servicio de publicación institucional (102.803,12 hectáreas)— concuerdan dentro de un margen de 1,27 hectáreas, doce partes por millón, con origen identificado de la diferencia en diecisiete de los diecinueve municipios; solo en Tarso (0,28 hectáreas) y Ciudad Bolívar (0,48 hectáreas) la diferencia no pudo explicarse con lo que obra en el expediente. También resultaron correctas la identificación de los instrumentos municipales de ordenamiento, la exclusión de los territorios étnicos formalizados, las dos calificaciones ambientales de exclusión antes señaladas y la aplicación del umbral de tamaño del postproceso. Como lo concluye el propio Documento Técnico de Soporte de revisión, el producto cartográfico finalmente adoptado es el componente que mejor resiste la verificación, y la mayor parte de los hallazgos recae sobre las fases anteriores que lo generaron: el insumo tomado como área de partida, la etapa de exclusión de las categorías del suelo rural municipal, la incorporación de las determinantes, la evaluación de aptitud y la regla de conectividad del postproceso.

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 mantener las nueve determinantes en el ordenamiento en su configuración actual.

3.3. Naturaleza de la decisión: derogatoria de actos generales.

Tratándose de actos administrativos de carácter general, la autoridad competente para expedirlos puede disponer su derogatoria mediante otro acto de la misma naturaleza.

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 nueve actos de carácter general que declararon una determinante aplicable sobre áreas geográficas determinadas 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 estricto de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida.

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 —las nueve declaratorias vigentes— 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 íbidem); y el deber estatal de protección del derecho humano a la alimentación adecuada (artículos 64 y 65 íbidem). Por esa razón, ocho de las nueve resoluciones objeto de derogatoria —todas salvo la Resolución 000118 de 2026— formularon expresamente, en su parte motiva, un juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto para justificar la declaratoria entonces adoptada, concluyendo que esta constituía una medida constitucionalmente legítima, razonable y proporcionada. Corresponde ahora verificar si las premisas sobre las que esos juicios se construyeron se mantienen y si, a la luz de la información y del contexto normativo actualmente disponibles, resulta proporcionado conservar los efectos de los nueve actos.

El examen que sigue no constituye un juicio sobre la legalidad originaria de las nueve resoluciones —que conservan 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 íbidem,



modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023). Esa finalidad conserva plena vigencia en el departamento de Antioquia, donde, según la medición FIES 2022 del DANE (publicada en 2024), la prevalencia departamental de inseguridad alimentaria moderada o grave se ubicó en el 20,9 %.

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 idóneo, único y jurídicamente cierto. Como se expone en el numeral 5 de esta memoria, el deber estatal y convencional de protección del derecho a la alimentación permanece incolume 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, el conjunto de las nueve declaratorias no satisface plenamente ese estándar, por las siguientes razones:

- **El conjunto de la medida no constituye una unidad técnica verificable.** Las nueve declaratorias, aunque derivadas de una única ZPPA (Resolución 377 de 2024), se sustentan en documentos técnicos de soporte autónomos, elaborados en momentos sucesivos a lo largo de más de un año, sin que conste un ejercicio de verificación cruzada que garantice la consistencia de los criterios de delimitación, zonificación y régimen de usos en los bordes compartidos entre municipios declarados en resoluciones distintas — por ejemplo, entre Betania y Pueblorrico (Resolución 000117 de 2026) y sus municipios vecinos Andes y Ciudad Bolívar (Resolución 000118 de 2026), declarados el mismo día mediante actos separados—. Una determinante de ordenamiento territorial cuya coherencia interna a escala subregional no ha sido verificada no acredita, por sí sola, la relación empírica exigida por el juicio de idoneidad.
- **La coordinación institucional que sirvió de base a la expedición de los nueve actos corresponde, al menos en parte, a un régimen ya sustituido.** El Decreto 381 de 2026 introdujo nuevos parámetros de coordinación para la expedición de determinantes de ordenamiento territorial y previó un régimen de transición de seis meses contado desde su expedición. La Resolución 000118 de 2026 da cuenta expresamente, en sus propios considerandos, de haberse suscrito con posterioridad a la expedición del Decreto 381 de 2026 y de haber continuado y culminado su trámite al amparo del régimen transitorio, por haberse publicado el proyecto para comentarios de la ciudadanía antes del vencimiento del término respectivo. La Resolución 000117 de 2026 fue suscrita la misma fecha —12 de mayo de 2026— y su proyecto fue publicado en el SUCOP entre el 19 de enero y el



13 de febrero de 2026, esto es, con anterioridad a la expedición de ese decreto; sin embargo, a diferencia de la Resolución 000118, sus propios considerandos no invocan el Decreto 381 de 2026 ni el régimen de transición, por lo que la extensión de ese mismo razonamiento a la Resolución 000117 constituye, por ahora, una inferencia a partir de sus fechas y no un hecho que conste en el propio acto. Las restantes siete resoluciones fueron expedidas íntegramente con anterioridad a la expedición del Decreto 381 de 2026, bajo el régimen anterior. La idoneidad de un instrumento de ordenamiento territorial de superior jerarquía se fortalece cuando su coordinación interinstitucional responde al marco normativo vigente y no a uno ya reemplazado.

- **El Documento Técnico de Soporte de revisión de la UPRA confirma, con cifras verificables, las deficiencias señaladas en las fases del proceso que generaron el producto declarado.** Conforme se desarrolla en el numeral 3.2 de esta memoria, el propio expediente reconoce el carácter preliminar del procesamiento que sustenta la frontera habilitada; el 47,53 % de esa frontera —con una diferencia de 113.477,12 hectáreas cuyo criterio no consta documentado— se convierte en ámbito declarado; y la regla de conectividad del postproceso, que junto con el umbral de 1,56 hectáreas determinó la fragmentación del producto final en 1.727 partes disjuntas, no consigna el parámetro que la gobierna en ninguno de los nueve documentos técnicos.
- **El propio expediente declara no haber podido ejecutar la exclusión de suelos que debían sustraerse del ámbito.** Cuatro de los nueve documentos técnicos consignan, en veintidós pasajes referidos a ocho municipios, que determinadas categorías de protección o de desarrollo restringido del suelo rural municipal —entre ellas zonas de riesgo no mitigable que el mismo documento reconoce como suelo de protección— no pudieron excluirse por ausencia de cartografía o por no estar delimitadas como áreas. Esos municipios representan entre el 44,85 % y el 54,29 % del ámbito declarado. A ello se suma que la evaluación de aptitud reporta únicamente la categoría alta, consta en anexo propio para solo cinco de los diecinueve municipios y se apoya en análisis prediales y de productividad que los propios documentos técnicos califican como de «tendencias generales». El propio Documento Técnico de Soporte de revisión concluye, además, que las áreas identificadas se localizan predominantemente sobre suelos con limitaciones para el uso agropecuario, de modo que la delimitación «se aparta del propósito fundamental del APPA», y que no se evidencia validación en campo de los resultados cartográficos. Una determinante cuyo soporte declara, sobre sí mismo, estas limitaciones no permite afirmar una relación empírica plenamente verificable entre el área delimitada y el fin de protección de la producción de alimentos.
- **La concurrencia con actividades extractivas y con determinantes ambientales de nivel 1 no fue cuantificada de manera agregada.** Cerca de una tercera parte del ámbito declarado concurre con títulos mineros vigentes o zonas reservadas con potencial minero, y el 93,80 % se encuentra dentro del área potencial disponible para geotermia, sin que el



expediente presente, para el conjunto de las nueve declaratorias, una cifra consolidada de esa concurrencia ni una valoración de su incidencia sobre la vocación agropecuaria del suelo declarado.

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 fraccionada, sucesiva y desactualizada frente al régimen de coordinación vigente que adoptan las nueve declaratorias del suroeste antioqueño no permite establecer, a la fecha, una relación plenamente 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 conjunto de instrumentos expedidos de manera fraccionada y habilitar, de resultar procedente, la construcción de uno unificado, actualizado y técnicamente verificado.

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 las nueve declaratorias; modificarlas parcialmente; expedir actos aclaratorios o correctivos; suspender sus efectos; y derogarlas conjuntamente.

Ninguna de las cuatro primeras alternativas alcanza el objetivo con igual eficacia. El mantenimiento perpetuaría los efectos de un conjunto de delimitaciones expedidas bajo un régimen de coordinación ya sustituido y sin verificación de consistencia interna. La modificación parcial no resolvería la circunstancia —común a los nueve actos— de haber sido expedidos de manera fraccionada y sucesiva, pues corregir uno de ellos no subsanaría la falta de verificación cruzada respecto de los demás. El acto aclaratorio no es procedente porque la circunstancia identificada no proviene de un error formal susceptible de corrección conforme al artículo 45 del CPACA. 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 conjunta es, además, la alternativa menos lesiva de los bienes constitucionales concurrentes. Retira del ordenamiento un conjunto de restricciones expedidas de manera fraccionada, 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 —expresamente garantizados por el artículo 6 de cada una de las nueve resoluciones— 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 y la totalidad de los demás instrumentos



de protección del suelo rural agropecuario vigentes en el territorio, como el Decreto 545 de 2026, la Ley 388 de 1997 y las determinantes ambientales de la CAR, POT, PBOT y EOT que se encuentren vigente

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 las nueve declaratorias en su configuración actual reporta un beneficio que, sin ser inexistente, se encuentra limitado por la falta de verificación de su consistencia interna, por la desactualización frente al régimen de coordinación institucional vigente. Frente a ese beneficio, el sacrificio es considerable: una limitación de superior jerarquía sobre 102.801,85 hectáreas que restringe el margen de decisión de los concejos municipales de diecinueve municipios sobre los usos del suelo, y que se proyecta sobre las decisiones de propietarios, poseedores y productores de una subregión cuya vocación agropecuaria y cafetera es reconocida.

De otra parte, el suelo rural agropecuario de la subregión continúa amparado por las determinantes ambientales de nivel 1 que definen CORANTIOQUIA y CORPOURABÁ, 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 certeza técnica de la protección que se retira es, según se ha expuesto, susceptible de fortalecerse mediante un ejercicio unificado, de modo que el sacrificio real de protección efectiva es menor que el aparente. Y tercera, porque la medida no clausura la protección: conserva íntegra la competencia del Ministerio otra medida sobre la base de un soporte técnico unificado, coordinado bajo el régimen del Decreto 381 de 2026.

Ponderados unos y otros, los beneficios de la derogatoria —recuperación de la certeza jurídica sobre el uso del suelo en diecinueve municipios, restablecimiento de la plena operatividad de las competencias territoriales y ambientales, eliminación de un conjunto fraccionado de restricciones y habilitación de un ejercicio técnico verificable y actualizado— superan el costo que representa la cesación temporal de instrumentos cuya coherencia interna y actualización normativa no han sido plenamente verificadas.

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 la permanencia de las nueve declaratorias 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 sólidos y



normativamente coordinados— y proporcional a los hechos que le sirven de causa, consignados en el numeral 1.1 de esta memoria.

3.5. Componente étnico y consulta previa.

El análisis del componente étnico parte de la propia metodología empleada por la UPRA en los documentos técnicos de soporte de las nueve declaratorias, la cual reproduce el modelo cartográfico general aplicado en las demás APPA del país. La primera etapa de dicho modelo consiste, precisamente, en la construcción de la “frontera agrícola habilitada para APPA sin territorios étnicos”, esto es, en la sustracción previa de los territorios étnicos formalizados —resguardos indígenas constituidos y tierras de comunidades negras tituladas conforme a la Ley 70 de 1993— del ámbito objeto de análisis, antes de que se ejecuten las etapas subsiguientes de exclusión e identificación. Los documentos técnicos de soporte consultados registran, adicionalmente, una categoría específica denominada “condicionante étnico-cultural” dentro de las áreas condicionadas de la frontera agrícola, con áreas medidas municipio por municipio; a título ilustrativo, el documento técnico de Fredonia y Venecia reporta 0,00 hectáreas de área condicionada étnico-cultural habilitada para APPA en Fredonia y 155,91 hectáreas en Venecia, estas últimas coincidentes en su totalidad con una zona de minería especial. El Documento Técnico de Soporte de revisión de la UPRA precisa que el anexo regional de frontera agrícola registra figuras étnico-culturales en diez municipios de la subregión suroeste por un total de 2.825,11 hectáreas, e identifica con nombre propio los resguardos concurrentes; en el caso específico de Concordia, el documento técnico de soporte de la Resolución 000320 de 2025 reporta 0,00 hectáreas de área condicionada étnico-cultural dentro de la frontera agrícola preliminar habilitada para APPA, sin registrar tampoco población indígena, gitana o Rrom entre la población municipal según el DANE. La UPRA advierte, adicionalmente, que la aritmética de la etapa de exclusión étnica no cierra respecto de Valparaíso —municipio declarado por la Resolución 000063 de 2026—: la tabla correspondiente suma 10.906,61 hectáreas en sus filas y declara un total de 10.770,83, diferencia de 135,78 hectáreas que coincide exactamente con el renglón étnico-cultural, contado dos veces, y el texto del mismo documento enuncia un resultado de 10.610,85 hectáreas tras la exclusión cuando la resta sobre sus propias cifras arroja 10.635,05.

La verificación practicada por la UPRA sobre los servicios oficiales de la Agencia Nacional de Tierras y de la Agencia Nacional de Minería, consultados el 12 de septiembre de 2026, confirma la eficacia de esa exclusión: dentro del ámbito declarado por las nueve resoluciones únicamente concurren tres resguardos indígenas formalizados del pueblo Embera Chamí, con una superficie conjunta de 18,91 hectáreas, localizados en los municipios de Pueblorrico, Támesis y Valparaíso. Los consejos comunitarios de comunidades negras titulados, las zonas de reserva campesina constituidas, los territorios campesinos agroalimentarios y las zonas mineras étnicas en trámite no registran superficie alguna dentro del ámbito declarado, con consultas de control positivas sobre los cuatro servicios —336, 30, 8 y 11 registros, respectivamente, devueltos sin filtro



espacial—, lo que permite distinguir la ausencia de traslape en el territorio de una eventual falla en la consulta.

Los documentos técnicos de soporte revisados incorporan, igualmente, información del DANE sobre la composición étnico-racial de la población de cada municipio, la cual registra, en algunos casos, presencia de población autorreconocida como negra o afrodescendiente dentro de la población municipal total. Se trata, sin embargo, de información demográfica de carácter general sobre la composición poblacional del municipio, que no equivale a la existencia de territorios colectivos formalizados —consejos comunitarios de comunidades negras titulados o resguardos indígenas constituidos— dentro del ámbito específico declarado como APPA, única circunstancia que, conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita a continuación, activa el derecho fundamental a la consulta previa.

En el caso específico de los municipios de Andes y Ciudad Bolívar, la Resolución 000118 de 2026 da cuenta de que, en el proceso de identificación y delimitación de la respectiva APPA, se consultó la información del Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH– “con el fin de verificar la ausencia de conflicto entre el área declarada y las zonas con declaratoria de interés arqueológico, los bienes de interés cultural del ámbito nacional, y los territorios con presencia de comunidades étnicas o con especial significado cultural”, sin que del análisis realizado se hubieran identificado incompatibilidades que impidieran o condicionaran la declaratoria.

Con todo, ninguna de las nueve resoluciones objeto del presente proyecto, ni los documentos técnicos de soporte disponibles, dan cuenta de un pronunciamiento expreso de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la procedencia o improcedencia de la consulta previa respecto de las declaratorias de APPA en el suroeste antioqueño, ni de una comunicación dirigida a esa entidad sobre la materia. Esa circunstancia se consigna como una ausencia documental dentro del alcance de verificación de la presente memoria, y no como una afirmación sobre la existencia del hecho, pues 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 privativamente a esa autoridad y no puede sustituirse por la valoración propia de la administración ni suplirse mediante un ejercicio cartográfico de sustracción, por técnicamente riguroso que este sea.

En consecuencia, cualquier nuevo proceso de identificación y declaratoria de APPA en la región suroeste del departamento de Antioquia deberá iniciarse con la solicitud de determinación de procedencia y oportunidad de la consulta previa ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, acompañada del proyecto normativo, de la memoria justificativa y del formato correspondiente debidamente diligenciado, y, de resultar procedente, con el agotamiento del respectivo 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 territorios de comunidades étnicas; por el contrario, retira del ordenamiento un conjunto de determinantes cuyo ámbito excluyó expresamente, desde la primera etapa de su modelo de identificación, 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 —sentencias SU-039 de 1997, C-030 de 2008, C-175 de 2009, T-129 de 2011 y SU-123 de 2018, entre otras, que precisan el criterio de afectación directa como presupuesto de la consulta previa—. Ello sin perjuicio del deber de comunicar la decisión al Ministerio del Interior y a las autoridades étnicas del departamento de Antioquia 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 las nueve declaratorias concretas 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, cuya presunción de constitucionalidad se mantiene mientras la Corte Constitucional no decida de fondo el expediente D-16118.

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 desarrollados por la Corte Constitucional en las sentencias C-520 de 1994, C-535 de 1996 y C-149 de 2010, invocadas en la parte motiva de las resoluciones objeto de derogatoria. 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, competencia cuya plena operatividad se restablece con la derogatoria.

La derogatoria deja igualmente incólumes las restantes determinantes de superior jerarquía, señaladamente las determinantes ambientales de nivel 1 que definan CORANTIOQUIA y CORPOURABÁ 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 municipios objeto de las declaratorias. Tampoco afecta los derechos adquiridos ni las situaciones jurídicas consolidadas —cuya garantía consagraba el artículo 6 de cada una



de las nueve resoluciones— ni incide sobre los títulos mineros, contratos y licencias 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 el 24 de septiembre al 8 de octubre de 2026], acompañado del Documento Técnico de Soporte de revisión y de esta memoria justificativa.

Adicionalmente, y dado que las Resoluciones 000117 y 000118 de 2026 fueron suscritas con posterioridad a la expedición del Decreto 381 de 2026 —la Resolución 000118 al amparo del régimen de transición que acreditan sus propios considerandos, y la Resolución 000117 por identidad de fechas y en atención a la publicación de su proyecto en el SUCOP con anterioridad a la expedición de dicho decreto, aunque sus considerandos no lo invoquen—,

Una vez expedida, la resolución deberá publicarse en el Diario Oficial como presupuesto de su eficacia y oponibilidad, y comunicarse a la Gobernación de Antioquia, a las alcaldías de los municipios comprendidos, a CORANTIOQUIA y a CORPOURABÁ según jurisdicción, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 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 Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria –SIPRA–.

En conclusión, no se advierte impedimento constitucional o legal para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural derogue las nueve resoluciones identificadas en el numeral 1.1. La medida se encuentra comprendida dentro de las competencias de la autoridad que expidió las declaratorias, 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 las nueve resoluciones mediante las cuales se declararon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en el suroeste del departamento de Antioquia.

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.

El elemento de mayor relevancia identificado en esta revisión es 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 —el mismo fundamento legal invocado por las nueve resoluciones objeto de este proyecto—. La demanda fue presentada por el ciudadano Sebastián Rangel Salazar contra un aparte del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, con cargo centrado en la presunta violación del principio de autonomía territorial, por atribuir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural competencias que, según el demandante, corresponden constitucionalmente a los municipios en materia de ordenamiento territorial.

Mediante el Auto 1411 del 4 de septiembre de 2025 (M.P. Natalia Ángel Cabo), la Corte Constitucional convocó audiencia pública presencial para el 29 de septiembre de 2025, con el propósito de profundizar en el contenido y alcance de las APPA, el ordenamiento territorial y la planificación agropecuaria, la tensión entre autonomía territorial y cohesión estatal, y la protección del derecho humano a la alimentación. En el trámite del proceso, la Procuraduría General de la Nación rindió concepto solicitando a la Corte declarar inexecutable el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por estimar que la norma desconoce la autonomía de los municipios y las atribuciones de los concejos municipales en materia de ordenamiento de su territorio, en tanto el principio de Estado unitario «se encuentra limitado por el núcleo esencial de la autonomía territorial». Se trata, sin embargo, de un auto de trámite y de un concepto del Ministerio Público que no vincula a la Corte: ninguno de los dos 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 confirmarse una eventual declaratoria de inexequibilidad del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, dicha circunstancia reforzaría, aunque no sería condición necesaria de ella, la procedencia de la derogatoria aquí proyectada, en tanto la pérdida de vigencia del fundamento legal habilitante de la figura APPA determinaría, por vía de consecuencia, la pérdida de sustento normativo de las declaratorias fundadas en él.

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 expresamente por siete de las nueve resoluciones objeto de este proyecto —todas salvo las Resoluciones 000320 y 000394 de 2025—, 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 377 de 2024, de naturaleza preliminar e indicativa, no resulta afectada por la derogatoria de las declaratorias que le siguieron.

Pacífica resulta la jurisprudencia constitucional examinada —sentencias C-520 de 1994, C-535 de 1996, C-149 de 2010 y C-138 de 2020, invocadas en la parte motiva de las resoluciones objeto de derogatoria— que reconoce que la autonomía territorial y las competencias de los municipios 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. De dicha jurisprudencia no se deriva, sin embargo, una obligación de conservar indefinidamente una declaratoria de APPA cuando la autoridad competente, a partir de una revisión de oportunidad y conveniencia, concluye que debe retirar hacia el futuro sus efectos en la configuración vigente.

También se revisaron los criterios relativos a la diferencia entre validez y eficacia de los actos administrativos generales y a la revocatoria directa de los actos administrativos, en los mismos términos desarrollados por la Sala de Consulta y Servicio Civil y por la Sección Primera del Consejo de Estado en los precedentes que sirvieron de referente a las memorias justificativas de las derogatorias de Sabana Centro, sur de La Guajira y Córdoba, conforme a los cuales un acto administrativo general derogado conserva su presunción de legalidad, sin perjuicio del control judicial que corresponda sobre él, y la derogatoria no constituye una declaración sobre la legalidad o ilegalidad originaria del acto derogado.

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 determinantes cuyo ámbito los excluyó expresamente.

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; v) no formular un juicio sobre la legalidad originaria de las resoluciones derogadas ni afectar las competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y vi) incorporar, antes de su expedición definitiva, el resultado actualizado del expediente D-16118 ante la Corte Constitucional.

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

La derogatoria de las nueve resoluciones identificadas en el numeral 1.1 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 —estándar invocado expresamente en la parte motiva de las resoluciones objeto de derogatoria—.

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, las medidas adecuadas para avanzar en la garantía efectiva del derecho a la alimentación. La derogatoria proyectada no supone el abandono ni la disminución de las obligaciones estatales derivadas del PIDESC, obligaciones que resultan exigentes en un departamento en el que, según la medición FIES 2022 del DANE (publicada en 2024), la prevalencia departamental de inseguridad alimentaria moderada o grave se ubicó en el 20,9 %. La medida se circunscribe a retirar hacia el futuro nueve actos específicos cuya permanencia



fraccionada, desactualizada y sub judice en cuanto a su fundamento legal aconseja su revisión integral.

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. La derogatoria tampoco desconoce estas obligaciones, pues se limita a retirar nueve declaratorias determinadas y no elimina el marco constitucional y legal destinado a la protección de la producción alimentaria.

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 determinantes que los habían excluido de su ámbito desde la primera etapa de su modelo de identificación.

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 28 de septiembre de 2018 —invocada también en la parte motiva de las nueve resoluciones—, 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, en tanto la revisión atiende a la correspondencia entre la configuración territorial de las determinantes y las actividades productivas presentes en los municipios involucrados, incluidas las de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria.

Finalmente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada mediante la Ley 164 de 1994, el Acuerdo de París, aprobado mediante la Ley 1844 de 2017, y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, aprobada mediante la Ley 461 de 1998 —invocadas, en todo o en parte, en la parte motiva de las resoluciones objeto de derogatoria—, reconocen la importancia de los sistemas agroalimentarios como componente de la resiliencia climática. Estos instrumentos refuerzan la exigencia de que los ejercicios de planificación del suelo rural en el suroeste antioqueño incorporen información actualizada y técnicamente verificada, exigencia que la revisión aquí proyectada busca precisamente satisfacer.

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 que definan CORANTIOQUIA y CORPOURABÁ según jurisdicción, las cuales prevalecen sobre las determinantes de nivel 2 y conservan plena aplicación en el territorio.

En cuanto al patrimonio cultural, los documentos técnicos de soporte disponibles registran, para varios de los municipios objeto de las declaratorias, un número significativo de sitios arqueológicos identificados ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH— a título ilustrativo, treinta y cinco sitios en el municipio de Fredonia y ciento sesenta y ocho en el municipio de Venecia, según el documento técnico de soporte de esa declaratoria—, sin que se hubiera identificado, a la fecha de cada declaratoria, un área arqueológica protegida formalmente constituida por el ICANH que se superponga con el ámbito declarado.

El Documento Técnico de Soporte de revisión de la UPRa precisa estos hallazgos a partir de la consulta a los servicios oficiales del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, realizada el 13 de septiembre de 2026: el ámbito declarado concurre con veintiún programas de arqueología preventiva aprobados, que suman 1.555,38 hectáreas —el 1,51 % del ámbito—, y contiene ciento cincuenta y dos sitios arqueológicos registrados, concentrados en Venecia (55) y Fredonia (33). Ningún municipio del ámbito cuenta con parque arqueológico declarado ni con área arqueológica protegida formalmente constituida, pese a lo cual el propio anexo de patrimonio del expediente deja constancia, en su página 30, de que el cruce espacial entre el patrimonio y el área declarada permanece como recomendación pendiente; el mismo anexo reporta de manera inconsistente doscientos sitios registrados en su página 14 y doscientos quince en su página 17, y ningún anexo de patrimonio del expediente trata los municipios de La Pintada, Montebello, Santa Bárbara ni Valparaíso. Particular relevancia tiene el caso de Támesis: el documento técnico de la Resolución 000117 de 2026 describe el conjunto de petroglifos del municipio, sobre el cual existe una solicitud de declaratoria, con un área susceptible de declaratoria de catorce kilómetros cuadrados —mil cuatrocientas hectáreas, equivalentes al 35,09 % de las 3.989,96 hectáreas declaradas en ese municipio— y un área de influencia de cuarenta y seis kilómetros cuadrados, superior a la superficie declarada, y consigna que «los petroglifos son georreferenciados como puntos y no como polígonos, por lo que en el ejercicio de identificación del APPA no son excluibles» (páginas 209 y 210), sin establecer qué parte de una u otra área concurre con el ámbito. En Santa Bárbara, el documento técnico de la Resolución 000063 de 2026 consigna lo



propio respecto de los inmuebles de patrimonio cultural del instrumento municipal, que «no se encuentran delimitados como áreas por lo que no es posible excluirlas de las APPA». Adicionalmente, el ámbito declarado se encuentra en su totalidad dentro de cuencas con plan de ordenación y manejo vigente, concurre con diez áreas protegidas del Registro Único Nacional en 2.478,72 hectáreas y registra 2.017,63 hectáreas de la capa nacional de humedales, de las cuales 1.664,84 corresponden a humedales transformados y 18,46 a humedales naturales; no se identificó superposición con páramos delimitados, bosque seco tropical, la Reserva Forestal Protectora Regional Farallones de Citará ni el Distrito Regional de Manejo Integrado Bosque Seco del Occidente Antioqueño.

La derogatoria no incide, en todo caso, sobre el régimen de protección arqueológica, 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, modificada por el Decreto 138 de 2019, cuyo artículo 2.6.3.4 exige que toda declaratoria de área arqueológica protegida se acompañe del correspondiente plan de manejo arqueológico. 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 de CORANTIOQUIA y CORPOURABÁ según jurisdicción, a los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas del suroeste antioqueño, a las demás figuras de conservación ambiental presentes en el territorio, a los instrumentos de ordenamiento territorial municipal 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. Por el contrario, al retirar del ordenamiento un conjunto de determinantes cuya aplicación generó, según las propias resoluciones, la necesidad de que los diecinueve municipios adelantaran procesos de revisión y ajuste de sus instrumentos de



ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT), la derogatoria libera a las administraciones municipales de esos costos administrativos ordinarios asociados a la incorporación de la determinante, sin perjuicio de los que eventualmente se generen si, tras el ejercicio de revisión técnica, se profiere una nueva declaratoria.

El proyecto tampoco requiere de la comunicación a la Superintendencia de Industria y Comercio del análisis de abogacía de la competencia, toda vez que, por su naturaleza jurídica, las decisiones sobre APPA se encuentran excluidas del ámbito de aplicación de la abogacía de la competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015.

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 antecedente del proyecto se relacionan los documentos técnicos de soporte elaborados por la UPRA en el año 2025 que sustentaron cada una de las nueve declaratorias, a saber: “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos Concordia (Antioquia)”; “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, municipios de Fredonia y Venecia”; “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos Jericó (Antioquia)”; “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Tarso y Salgar”; “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos municipio de Caramanta, Antioquia”; “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos La Pintada, Montebello, Santa Bárbara y Valparaíso de la región del suroeste del departamento de Antioquia”; “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos Hispania y Jardín (Antioquia)”; “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos de los municipios de Betania, Betulia, Pueblorrico y Támesis del departamento de Antioquia”; y “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en los municipios de Andes y Ciudad Bolívar”.

Como soporte técnico principal y específico de la presente memoria se incorpora el Documento Técnico de Soporte “Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en la región suroeste del departamento de Antioquia”, elaborado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Versión 2, septiembre de 2026, que examinó diecisiete asuntos técnicos sobre 484 documentos y 10.450 páginas del expediente institucional de las nueve declaratorias, contrastados con dieciséis servicios de datos oficiales consultados el 12 y el 13 de septiembre de 2026, junto con sus anexos: Anexo A, matriz de trazabilidad; Anexo B, parámetros de reproducción de las mediciones; Anexo C, inventario de fuentes; y Anexo D,



normativa citada, siguiendo la estructura documental empleada en los ejercicios de revisión de Sabana Centro, sur de La Guajira y Córdoba.

Constituyen igualmente antecedentes administrativos del proyecto los expedientes completos de los nueve procesos de declaratoria, incluida la Resolución 377 de 2024 de identificación de la ZPPA del suroeste antioqueño.

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

los hallazgos fueron los obtenidos del Documento Técnico de Soporte “Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en la región suroeste del departamento de Antioquia” (UPRA, Versión 2, septiembre de 2026), que desarrolla diecisiete asuntos técnicos, sobre reproducibilidad del modelo de identificación, ejecución de la etapa de exclusión del suelo rural municipal, vigencia de los instrumentos municipales de ordenamiento, aptitud productiva y alcance de los análisis prediales, reglas del postproceso cartográfico, determinantes de ordenamiento incorporadas al análisis, concurrencia sectorial, patrimonio arqueológico, componente étnico, consistencia interna e integridad documental, así como las conclusiones generales sobre la localización de las áreas en suelos con limitaciones para el uso agropecuario, la ausencia de validación en campo y la falta de consideración de la situación productiva, la oferta hídrica y las necesidades alimentarias del territorio, en los numerales 1.1, 3.2, 3.4, 3.5 y 6.

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 Leónidas Tobón Torregosa Viceministro de desarrollo rural

Aprobó: Simón Diaz granados – Jefe Oficina Jurídica