



--

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	07/10/2026
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se deroga la Resolución 000187 del 2 de julio de 2026, mediante la cual se declaró un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander, 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—. A su vez, el Decreto 2064 de 2023, “Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 13 de la Ley 300 de 1996 en materia de planeación y descentralización del turismo”, que adicionó el Capítulo 14, Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, dispuso en el parágrafo 1 del literal d) de su artículo 2.2.4.14.6 que los instrumentos de planificación turística territorial deben desarrollarse considerando los determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Con fundamento en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y como ejercicio previo a la declaratoria, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural identificó, mediante la Resolución



000269 del 26 de agosto de 2025, una Zona de Protección para la Producción de Alimentos — ZPPA— en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, ubicados en la provincia de Yariguíes, en el Magdalena Medio del departamento de Santander, tomando como referencia técnica el documento metodológico de la UPRA de 2025 y sus anexos.

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 los considerandos de la resolución que se relaciona a continuación—, 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, el Ministerio profirió la siguiente resolución, que declaró el APPA en la totalidad de los dos municipios comprendidos en la ZPPA de Santander, con fundamento en el documento técnico de soporte elaborado por la UPRA y en anexos de determinantes ambientales y frontera agrícola, de patrimonio y turismo, de infraestructura y minero-energético:

- **Resolución 000187 del 2 de julio de 2026**, “Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí en el departamento de Santander y se dictan otras disposiciones”, mediante la cual se declararon 49.393,45 hectáreas en el municipio de San Vicente de Chucurí y 35.269,16 hectáreas en el municipio de El Carmen de Chucurí (84.662,61 hectáreas en total), publicada previamente en el SUCOP entre el 24 de marzo y el 9 de abril de 2026, período durante el cual se recibieron 81 comentarios de 12 participantes, con fundamento en el documento técnico de soporte “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de alimentos, municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí - Santander”, elaborado por la UPRA en 2026,.

La resolución declaró 84.662,61 hectáreas como Área de Protección para la Producción de Alimentos, en calidad de determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, distribuidas en 496 partes disjuntas —conforme a la medición efectuada por la UPRA sobre la capa entregada en el expediente— en los dos municipios señalados. La superficie declarada representa el 44,31 % del área municipal de San Vicente de Chucurí y el 38,23 % de la de El Carmen de Chucurí, esto es, el 41,56 % del territorio conjunto de ambos municipios, según las áreas municipales que emplea el propio documento técnico de soporte (tabla 81, página 205). Según la medición practicada sobre el atributo de zonificación de la capa, 57.226,69 hectáreas fueron asignadas a la zona principal y 27.435,92 hectáreas a la zona compatible.

La Resolución 000187 de 2026 presenta la siguiente matriz normativa y considerativa: se funda en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023; antecede la declaratoria en un acto de identificación de la ZPPA —en este caso, la Resolución 000269 de 2025—; incorpora, en su parte motiva, un juicio expreso de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto para justificar la medida entonces adoptada; fue suscrita por la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, doctora Martha Viviana Carvajalino



Villegas; y se sustenta en un modelo cartográfico de cinco etapas descrito en su documento técnico de soporte y en los anexos técnicos que lo acompañan.

El primer elemento que impone examinar la conveniencia de la permanencia del acto en el ordenamiento jurídico es de orden documental. El Documento Técnico de Soporte de revisión elaborado por la UPRA registra que el expediente de la declaratoria contiene pasajes que identifican ámbitos ajenos a ella, ninguno de los cuales fue advertido durante el trámite (numeral 8.17 y tabla 16): el considerando que resuelve la inaplicación del régimen de transición del Decreto 381 de 2026 se refiere al municipio de Tenjo (página 9 de 11 del acto); el anexo de determinantes de patrimonio y turismo contiene una sección titulada con el nombre del departamento del Tolima; el anexo de determinantes de infraestructura afirma la presencia de la Autopista Conexión Pacífico 2, en contradicción con su propia tabla; y la memoria justificativa de la declaratoria atribuye la zona de protección antecedente a la Resolución 352 de 2024 y, dos párrafos después, a la Resolución 269 de 2025. Uno de esos pasajes obra en el propio acto administrativo expedido y recae precisamente sobre el considerando que define el régimen jurídico aplicable a su expedición. Estas circunstancias, que el mismo documento de revisión circunscribe al control de calidad documental y no al trazo del ámbito declarado, comprometen la certeza que exige una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía.

A lo anterior se suma un segundo elemento de carácter sobreviniente y concomitante. 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 párrafo 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 Resolución 000187 de 2026 fue expedida el 2 de julio de 2026, casi tres meses después de que el propio Gobierno nacional adoptara el nuevo régimen de coordinación institucional, al amparo del régimen de transición; sin embargo, el considerando que sustenta la inaplicación del Decreto 381 de 2026 se refiere al proyecto de acto administrativo de declaratoria del municipio de Tenjo y no al de los municipios de Santander (página 9 de 11 del acto). Adicionalmente, durante la consulta pública, la Gobernación de Santander solicitó en dos comentarios un régimen de transición, solicitudes que fueron desestimadas invocando el mismo Decreto 381 de 2026. Estas circunstancias, sin comprometer por sí solas la validez originaria del acto, sí constituyen un elemento de oportunidad relevante para valorar su permanencia bajo un marco de coordinación que el Gobierno nacional ya decidió sustituir.



Debe tenerse en cuenta, además, el resultado del ejercicio técnico de revisión. El Ministerio cuenta con el Documento Técnico de Soporte “*Revisión técnica del Área de Protección para la Producción de Alimentos declarada en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander. Resolución 000187 de 2026*”, elaborado por la UPRA, Versión 1, 19 de septiembre de 2026, que examinó el documento técnico de soporte con sus 331 páginas, el anexo de determinantes ambientales y frontera agrícola, los dos anexos de patrimonio y turismo, el anexo minero-energético, el acto administrativo, el proyecto de resolución sometido a consulta, la memoria justificativa, las piezas del proceso participativo y la capa vectorial del anexo cartográfico, con 23.818 registros.

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. Varios de ellos no provienen de una medición externa, sino que están escritos, con página, en el propio expediente: el anexo técnico de determinantes ambientales y frontera agrícola, que produce el insumo de partida del modelo, titula sus tablas de resultado «Frontera Agrícola Preliminar – Habilitada para APPA» (tablas 41, 46 y 47), cifras que el considerando del acto recoge como frontera agrícola habilitada —117.739,94 hectáreas— ya sin esa calificación; el documento técnico de soporte declara por escrito que los elementos patrimoniales reconocidos por el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de San Vicente de Chucurí «no se excluyen de las APPA» por ausencia de representación cartográfica, y que los vestigios arqueológicos tampoco se excluyen por carecer de declaratoria (página 95); y el archivo PDF del anexo de determinantes ambientales publicado en el expediente tiene cero bytes.

A ello se suma que el 75,75 % del área declarada —64.133,64 hectáreas— concurre con áreas protegidas inscritas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas —RUNAP—, principalmente con los Distritos Regionales de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariquíes y del Humedal San Silvestre; que el 54,42 % del ámbito —46.070,70 hectáreas— concurre con áreas licenciadas de hidrocarburos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, sin que el documento técnico registre ni analice esa concurrencia, para lo cual es pertinente remitirse al numeral 3.2.; que el apartado que anuncia en su título la superposición del área declarada con los contratos de hidrocarburos cuantifica únicamente los títulos mineros, mientras la concurrencia medida con cuatro contratos en etapa de producción es de 20.994,33 hectáreas, el 24,80 % del ámbito; que la etapa del modelo que incorpora las determinantes de ordenamiento territorial de niveles 3 a 6 excluyó apenas 44,38 hectáreas, el 0,05 % del ámbito; que el expediente declara 191,42 hectáreas de amenaza por remoción en masa muy alta sin registrar su tratamiento; que la etapa de aptitud productiva reporta una sola categoría y su resultado abarca el 62,65 % de la superficie de los dos municipios; y que la motivación fáctica y estadística del acto se incorporó con posterioridad al cierre de la consulta pública, con una nota al pie cuya fuente se consultó el 25 de junio de 2026, de modo que no estuvo expuesta a observación ciudadana.

En sus conclusiones, el mismo Documento Técnico de Soporte de revisión señala, además, que los resultados consignados «inciden en fases distintas del proceso y no se atienden de manera



integral mediante un ajuste aislado del polígono final», y registra que el paso de la intersección al polígono final no es reproducible con la información publicada. 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 la declaratoria en su configuración actual.

Finalmente, debe destacarse que la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada conserva plena vigencia y relevancia en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí. Con base en la información del DANE de la Encuesta de Calidad de Vida 2022, según la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria —FIES— con desagregación municipal, el documento técnico de soporte de la declaratoria reporta prevalencias de inseguridad alimentaria moderada o grave del 21,8 % en El Carmen de Chucurí y del 19,4 % en San Vicente de Chucurí, frente al 20,5 % del departamento de Santander y al 28,1 % nacional (página 62). 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, las deficiencias documentales y técnicas registradas en el expediente de la declaratoria, la expedición del acto al amparo de un régimen de coordinación de determinantes de ordenamiento territorial que el Gobierno nacional ya había decidido sustituir mediante 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 elaborado por la UPRA, generan la necesidad de examinar la permanencia de esa determinante 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 la Resolución 000187 del 2 de julio de 2026, mediante la cual fue declarada el Área de Protección para la Producción de Alimentos —APPA— en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander.

La intervención busca que cesen, hacia el futuro, los efectos jurídicos de una determinante de ordenamiento territorial cuyo soporte técnico presenta las deficiencias descritas en el numeral 1.1, habilitando su reemplazo —de resultar procedente conforme al criterio técnico de la UPRA— por un ejercicio de declaratoria 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 del acto en su integridad, y no la modificación puntual de alguno de sus artículos, obedece a que los elementos identificados en el numeral 1.1 —las deficiencias del modelo de



identificación y de los anexos técnicos, el régimen de coordinación bajo el cual se expidió y la dependencia constitucional sobre la norma habilitante— recaen sobre la totalidad del instrumento y no admiten corrección aislada respecto de uno de sus municipios o de uno de sus artículos sin que subsista, en el resto del ámbito, 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 San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, ni de las obligaciones reforzadas que corresponden al Estado frente a los hogares de la región aún en condición de inseguridad alimentaria. Su finalidad consiste en evitar que permanezca produciendo efectos, de manera indefinida, una determinante territorial expedida bajo un régimen de coordinación cuya sustitución ya había sido decidida, y cuya revisión técnica, 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 cerca de ochenta y cuatro mil setecientas hectáreas, equivalentes a más de las dos quintas partes del territorio de los dos municipios.

La derogatoria del 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, las categorías de protección del suelo rural del Decreto 1077 de 2015, las determinantes ambientales definidas por la Corporación Autónoma Regional de Santander —CAS—, los Distritos Regionales de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariguíes y del Humedal San Silvestre, la Reserva Forestal del Río Magdalena de la Ley 2.^a de 1959, y el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de San Vicente de Chucurí y el Esquema de Ordenamiento Territorial de El Carmen de Chucurí que se encuentren vigentes. El Estado mantiene, en consecuencia, 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, 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 del 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 del APPA es compatible con los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, ya que no elimina ni modifica el reconocimiento y la 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 deberá 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 de las demás entidades, gremios y organizaciones, 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 2064 de 2023, “Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 13 de la Ley 300 de 1996 en materia de planeación y descentralización del turismo”, que adicionó el Capítulo 14, Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, cuyo artículo 2.2.4.14.6, en el parágrafo 1 de su literal d), dispone que los instrumentos de planificación turística territorial deben desarrollarse considerando los determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, conforme al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.
- 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.
- El Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relativo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y a los distritos regionales de manejo integrado, figuras con las que concurre el 75,75 % del ámbito declarado.
- La Resolución 261 de 2018, por la cual se define la Frontera Agrícola Nacional, modificada por las Resoluciones 000327 del 3 de octubre de 2025 y 000259 del 31 de julio de 2026, conforme a las cuales la frontera agrícola es un área de referencia a escala



general que no sustituye los estudios técnicos, la cartografía de mayor detalle ni los instrumentos de planificación y ordenamiento de las autoridades competentes.

- La Resolución 000269 del 26 de agosto de 2025, mediante la cual se identificó la Zona de Protección para la Producción de Alimentos —ZPPA— en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander.
- La Resolución 000187 del 2 de julio de 2026, mediante la cual se declaró el APPA objeto de la presente derogatoria, junto con su documento técnico de soporte, anexos cartográficos y demás instrumentos que forman parte integral de la declaratoria.
- El Documento Técnico de Soporte “Revisión técnica del Área de Protección para la Producción de Alimentos declarada en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander. Resolución 000187 de 2026”, elaborado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Versión 1, 19 de 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.

La Resolución 000187 de 2026 se encuentra actualmente vigente y, en tal virtud, continúa produciendo los efectos jurídicos propios de las determinantes de ordenamiento territorial previstas en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Mientras permanezca en el ordenamiento, su delimitación y los lineamientos de uso alojados en el documento técnico de soporte deben ser observados por las autoridades competentes —conforme al párrafo de su artículo 2, con carácter de obligatorio cumplimiento para el departamento de Santander, los dos municipios y los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico-espaciales en el territorio— 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 la declaratoria en su configuración actual; introducir modificaciones parciales a ella; adoptar actos aclaratorios o correctivos; suspender sus efectos mientras se surte una revisión técnica; o disponer su derogatoria.

La conservación de la resolución mantendría los efectos de una delimitación expedida al amparo de un régimen de coordinación institucional cuya sustitución ya había sido adoptada por el



Decreto 381 de 2026, cuyo procedimiento de identificación no es reproducible con la información que obra en el expediente, cuyo insumo de partida es calificado como preliminar por el anexo técnico que lo genera y cuya motivación fáctica no estuvo expuesta a la consulta pública.

Una modificación parcial de la resolución no permitiría resolver las deficiencias identificadas, por cuanto estas recaen sobre fases del proceso de identificación —área de partida, incorporación de determinantes, concurrencia con áreas protegidas y actos administrativos preexistentes, aptitud productiva, postproceso y zonificación— comunes a todo el ámbito y no sobre el trazo del polígono final, que es precisamente el componente que mejor resiste la verificación. Como lo advierte el propio Documento Técnico de Soporte de revisión, esos resultados no se atienden de manera integral mediante un ajuste aislado del polígono final.

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 —aunque el expediente registra varios de ellos, entre los cuales el considerando referido al municipio de Tenjo—, sino de la propia configuración técnica 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 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 el APPA de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí fue creada mediante un acto administrativo de carácter general actualmente vigente, que produce efectos jurídicos vinculantes como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2 y de obligatoria incorporación en los instrumentos de ordenamiento de 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 la Resolución 000187 de 2026. La modificación del estado jurídico creado por ella requiere necesariamente la expedición de un acto administrativo de igual naturaleza y jerarquía que disponga expresamente su derogatoria, en aplicación del principio de *contrarius actus*.



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

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

Atendiendo el nivel territorial, el proyecto comprende exclusivamente las áreas declaradas como APPA por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander, mediante la resolución identificada en el numeral 1.1, correspondientes a 84.662,61 hectáreas conforme al artículo 1 del acto, cifra que coincide exactamente con el campo de superficie de la capa entregada y con la medición geométrica efectuada por la UPR.

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

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

Debe precisarse, igualmente, que la derogatoria no comporta la reviviscencia de los efectos de la identificación preliminar contenida en la Resolución 000269 de 2025 respecto de los dos municipios, a la que la Resolución 000187 de 2026 atribuyó, en sus considerandos, la cesación de efectos en lo que respecta a ellos, en armonía con la regla general del artículo 14 de la Ley 153 de 1887. En todo caso, dicha identificación conserva el alcance de acto de trámite no vinculante reconocido por el Consejo de Estado en el auto del 17 de enero de 2025, y no afecta el ordenamiento territorial de los municipios.

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 define la Corporación Autónoma Regional de Santander —CAS— en ejercicio de las funciones del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, los Distritos Regionales de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariguíes y del Humedal San Silvestre, el plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Opón y el de la cuenca del río Sogamoso, el plan de ordenación forestal de la CAS, la Reserva Forestal del Río Magdalena de la Ley 2.^a de 1959, el



Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes y las reservas naturales de la sociedad civil presentes en el territorio, las cuales conservan plena vigencia y prevalencia. Tampoco incide sobre los territorios étnicos ni sobre los procesos de restitución de tierras o de titulación de baldíos —respecto de los cuales el expediente presenta la indeterminación que se desarrolla en el numeral 3.5 de esta memoria—, ni sobre los bienes integrantes del patrimonio arqueológico de la Nación ni el patrimonio cultural del ámbito municipal, cuyo régimen corresponde a las autoridades competentes en la materia.

Su ámbito material se limita, por tanto, a retirar del ordenamiento jurídico la resolución individualmente identificada, 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 al Área de Protección para la Producción de Alimentos —APPA— declarada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander, mediante la resolución relacionada en el numeral 1.1 de esta memoria.

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

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 Santander, a las alcaldías de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, a los concejos municipales en ejercicio de la competencia prevista en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, a las autoridades competentes para la expedición de licencias urbanísticas y a la Corporación Autónoma Regional de Santander —CAS—, así como a los propietarios, poseedores, productores, organizaciones campesinas, gremios —entre ellos los que participaron en el proceso de la declaratoria, como Fedepalma, Asopalvi, la SAC y Fedecacao— y demás actores cuyas actividades se desarrollen en las áreas actualmente comprendidas por la declaratoria.

La derogatoria se circunscribe exclusivamente a dicha declaratoria y a los efectos jurídicos derivados de ella. 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 tiene como eje el juicio estricto de proporcionalidad de la medida —con énfasis en sus pasos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto—, que se desarrolla en el numeral 3.4 a partir de los presupuestos de competencia, exigencias materiales de las determinantes y naturaleza jurídica de la decisión expuestos en los numerales 3.1 a 3.3, para luego abordar el componente étnico, la compatibilidad constitucional y los 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 plano legal, la Ley 489 de 1998 —artículos 58 y 59 y literal c) del artículo 61— 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 la Resolución 000187 de 2026 invocó 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 la resolución relacionada 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.

3.2. Exigencias materiales de las determinantes de ordenamiento territorial.

El parágrafo 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.

Confrontada la determinante vigente con esas exigencias, se advierten dos circunstancias jurídicamente relevantes que sustentan la revisión proyectada. Primera, que el acto se sustenta en un único modelo cartográfico y en anexos técnicos de los que depende la totalidad del ámbito declarado, de modo que cualquier deficiencia en la información de base, en la escala de trabajo o en los criterios de exclusión se proyecta sobre toda la declaratoria. Segunda, que la coordinación institucional bajo la cual se surtió el procedimiento de expedición corresponde a un régimen que el propio Gobierno nacional había decidido sustituir antes de la expedición del acto, mediante un instrumento reglamentario cuyo régimen de transición fue invocado en un considerando referido a otro municipio.

El Documento Técnico de Soporte de revisión elaborado por la UPRA permite dar contenido preciso a esta verificación, a partir del contraste entre lo que obra en el expediente institucional de la declaratoria y las capas oficiales vigentes a la fecha de la revisión. El documento examina dieciocho 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 clasifica cada afirmación según su nivel de soporte: soporte documental directo —con su página—, publicación oficial externa —con su emisor y fecha de consulta—, medición propia —con el procedimiento declarado en su Anexo B— y constatación de ausencia —con el 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, la Etapa 1 toma como área de partida la frontera agrícola habilitada para APPA, que el anexo de determinantes ambientales reporta en 70.554,52 hectáreas para San Vicente de Chucurí y 47.185,42 para El



Carmen de Chucurí. Ese anexo titula sus tablas de resultado «Frontera Agrícola Preliminar – Habilitada para APPA» (tablas 41 y 46) y «Categoría de la Frontera Agrícola Preliminar – Habilitada para APPA» (tabla 47), y rotula del mismo modo su figura 16; el considerando de la Resolución 000187 de 2026 recoge la suma de esas cifras —117.739,94 hectáreas, el 57,79 % del territorio de los dos municipios— como frontera agrícola habilitada, ya sin la calificación de preliminar (página 8 de 11), calificación que tampoco emplea el documento técnico de soporte respecto de ese insumo. La capa que sustenta esa cifra no obra en el anexo cartográfico del expediente, de modo que no es verificable; las dos tablas homólogas del anexo citan fuentes de años distintos —«UPRA (2026)» y «UPRA (2025)»— sin explicar la diferencia; y el archivo PDF del anexo, tal como fue publicado, tiene cero bytes, por lo que su contenido solo obra en la versión editable. Adicionalmente, el documento técnico invoca la escala 1:25.000 como escala de ordenamiento territorial, pero parte de una frontera agrícola elaborada a 1:100.000, sin establecer cuál de las dos gobierna el producto final; y la propia metodología de la Frontera Agrícola Nacional, adoptada por la Resolución 000259 de 2026, precisa que esta no sustituye los estudios técnicos ni la cartografía de mayor detalle para la adopción de decisiones a escala regional, municipal o predial

En cuanto a la incorporación de las determinantes de ordenamiento territorial de niveles 3 a 6 —Etapas 2 del modelo—, el documento consigna que en los dos municipios «se generan exclusiones únicamente con relación a las determinantes de nivel 4 asociadas a los aeródromos», por 44,38 hectáreas (página 184), esto es, el 0,05 % del ámbito declarado. En materia de patrimonio, el documento declara que «los análisis arrojaron la presencia en la zona rural de vestigios arqueológicos y elementos patrimoniales reconocidos a partir del PBOT de San Vicente de Chucurí», y que, por carecer los primeros de declaratoria y los segundos de representación cartográfica, «no se excluyen de las APPA» y quedan en régimen de coexistencia (página 95). El expediente identifica 36 sitios arqueológicos conforme al Decreto 138 de 2019, entre ellos un sitio de petroglifos en San Vicente de Chucurí (tabla 17, páginas 90 y 91). Consigna igualmente que, conforme al artículo 20 del Acuerdo 022 de 2003, por el cual se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de San Vicente de Chucurí, el Camino de Lenguerke y el Oratorio de Chimita conforman elementos patrimoniales del sector rural, y que esos elementos no tienen representación cartográfica en los planos del plan (página 94). A su turno, la tabla 41 del mismo documento técnico relaciona como suelos de protección del patrimonio cultural de ese municipio, entre otros, piedras pictográficas, cuevas, cascadas, el cañón del río Chucurí y la Serranía de los Yariguíes. Según su fuente, esa tabla fue elaborada por la UPRA a partir del instrumento adoptado por la Alcaldía de San Vicente de Chucurí en 2003, y su régimen señala la agricultura y la minería entre los usos prohibidos (página 137). El expediente no permite establecer si esos elementos quedaron comprendidos en el ámbito declarado. El criterio de no exclusión por ausencia de declaratoria no coincide con el régimen legal de los bienes concernidos: el Decreto 1080 de 2015, que compila el Decreto 138 de 2019, dispone en su artículo 2.6.1.4 que los bienes integrantes del patrimonio arqueológico no requieren declaratoria adicional para tener la condición de bienes de interés cultural, y en su artículo 2.6.2.1 que su propiedad corresponde a la Nación, en concordancia con la Ley 1185 de 2008. De modo que la norma que el documento invoca para contar los sitios es la misma que dispone que su protección no pende de una declaratoria adicional. En materia de turismo, la determinante de nivel 6 se cerró con la fórmula según la cual en el territorio de los dos municipios «no se encuentran PTE» (página 118), y la tabla de información entregada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo registra el señalamiento de proyectos turísticos especiales con la anotación



«N/A» (página 144). El Proyecto Turístico Especial es una figura singular del artículo 18 de la Ley 300 de 1996, modificado por la Ley 2068 de 2020, cuya inexistencia no constata la ausencia de infraestructura, atractivos o actividad turística en el ámbito, que son los elementos a los que se refiere la determinante. Esa forma de cierre adquiere relevancia adicional porque, conforme al parágrafo 1 del literal d) del artículo 2.2.4.14.6 del Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 2064 de 2023, los instrumentos de planificación turística territorial de los municipios deben desarrollarse considerando las determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, de modo que la relación entre la determinante declarada y la actividad turística del ámbito debía quedar establecida.

En cuanto a la concurrencia con las determinantes ambientales de nivel 1 y las áreas protegidas, la consulta al Registro Único Nacional de Áreas Protegidas practicada por la UPRA el 19 de septiembre de 2026 arroja que el 75,75 % del área declarada —64.133,64 hectáreas, en unión geométrica— concurre con cinco áreas protegidas inscritas: el Distrito Regional de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariguíes (55.909,30 hectáreas), el Distrito Regional de Manejo Integrado del Humedal San Silvestre (8.224,47 hectáreas), ambos declarados por la CAS, y las reservas naturales de la sociedad civil Ecoparque La Manigua, De las Aves Reinita Cielo Azul y El Tutumillo. La reserva forestal del Río Magdalena de la Ley 2.^a de 1959 concurre con 5.203,81 hectáreas del área declarada, según el rótulo de la propia capa entregada, concurrencia que el documento técnico menciona sin cuantificar (página 80). El apéndice de calificación ambiental incorporado en la copia ampliada del expediente agrega que el plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Sogamoso fue retirado del procesamiento por presentar 28.536 sobreposiciones, 5 huecos y 3.889 geometrías duplicadas, con fundamento en un acta del 28 de noviembre de 2024 que no obra en el expediente, y que sobre esa misma figura recaía el único disenso material registrado entre la UPRA y la CAS; que en la figura de la reserva forestal de la Ley 2.^a de 1959 la Corporación no se pronunció en ninguna de sus tres zonas, de modo que 14.870,41 hectáreas quedaron habilitadas con el concepto de una sola de las dos entidades; que el área importante para la conservación de las aves quedó habilitada sobre 136.636,84 hectáreas sin plan de manejo; y que el Distrito Regional de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariguíes quedó habilitado sobre 92.684,18 hectáreas con la anotación de que el acto invocado no constituye adopción de su plan de manejo.

En cuanto a la determinante de prevención de amenazas y riesgos, el documento técnico declara, dentro del análisis de la frontera agrícola condicionada, 191,42 hectáreas de amenaza por remoción en masa muy alta —137,31 en San Vicente de Chucurí y 54,11 en El Carmen de Chucurí—, sin registrar en ningún apartado si esa superficie fue excluida, conservada o condicionada; las tablas de exclusiones de la etapa de instrumentos municipales no contienen fila alguna de amenaza o riesgo, y el anexo cartográfico no transporta atributo alguno referido a amenaza, de modo que esa superficie no puede localizarse dentro del ámbito con la información publicada. El apéndice de calificación ambiental, por su parte, no registra esas cifras, y califica la amenaza alta por movimientos en masa —1.135,67 hectáreas en el plan de ordenación de la cuenca del río Opón y 1.694,57 en el del río Sogamoso— como habilitada para el APPA, condicionada a los instrumentos de ordenamiento municipal.



En cuanto a las variables socioculturales y económicas —Etapa 4— y la concurrencia sectorial, el documento declara un criterio por mineral, conforme al cual se excluyen los títulos de materiales de construcción y arcillas y los demás quedan en relación de coexistencia; la lista de los títulos en coexistencia —de antracita y carbón metalúrgico y térmico, por 6.103,77 hectáreas, el 7,21 % del área declarada (tabla 82, página 207)— se publica con su mineral, y su aplicación es verificable y fue corroborada con fuente externa. Con todo, el anexo minero-energético publica 713,17 hectáreas de exclusión por materiales de construcción, frente a las 3.087,98 que el documento técnico relaciona en la Etapa 4, y 8.676,15 hectáreas de coexistencia, frente a las 6.103,77 de la tabla 82, sin que el expediente explique la diferencia de base de medición. En materia de hidrocarburos, el apartado 4.3 del documento técnico se titula «Resultados de la superposición entre las APPA, los títulos mineros vigentes y los contratos de hidrocarburos», pero su cuerpo cuantifica únicamente los títulos mineros; la cifra que el documento publica —27.235,61 hectáreas en cuatro contratos (tabla 59, páginas 167 y 168)— está referida a la frontera agrícola habilitada y no al área declarada, cuya concurrencia, medida sobre el servicio oficial de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, es de 20.994,33 hectáreas, el 24,80 %, en los contratos Magdalena Medio, Lisama-Nutria, La Cira Infantas y Aguas Blancas, todos en etapa de producción. Más relevante aún, el 54,42 % del ámbito declarado —46.070,70 hectáreas— concurre con áreas licenciadas de hidrocarburos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, sin que el documento técnico registre ni analice esa concurrencia, pese a que el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 exige que la determinante cuente con información documental técnica, jurídica y geoespacial, y a que el alcance de la garantía de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas consagrada en el artículo 6 de la Resolución 000187 de 2026 no puede establecerse sin esa información; el anexo minero-energético sí contiene un análisis de licencias, pero medido sobre la frontera agrícola habilitada, con discordancias internas de 29.258,01 hectáreas entre su versión en documento y su matriz de cálculo y de 309,14 hectáreas entre dos de sus tablas por doble contabilización de un expediente, y con el expediente LAM2247, que el propio anexo registra como archivado, aportando el 33,8 % del total que presenta como licencias concurrentes.

En cuanto a la evaluación de aptitud productiva —Etapa 5—, la etapa reporta una sola categoría de aptitud —la alta A1— y su resultado abarca 127.642,69 hectáreas, el 62,65 % de la superficie de los dos municipios (tabla 80, página 203), lo que evidencia una reducida capacidad de selección de los suelos que efectivamente revisten importancia estratégica para la producción de alimentos. De los cuatro criterios de la etapa, el documento consigna que las clases agrológicas I y II no existen en el ámbito de estudio y que la clase III suma 8.879,24 hectáreas en los dos municipios, el 4,4 % de su superficie (tabla 78, página 198), frente a las 84.662,61 hectáreas declaradas (tabla 81, página 205), sin que el expediente cuantifique qué parte de esos suelos quedó comprendida en el área declarada; y respecto de las figuras de ordenamiento social de la propiedad rural, la Agencia de Desarrollo Rural informó que no existe ninguna implementada, por lo que el criterio no se aplicó (página 201). A ello se suma que el segundo cultivo del ámbito por área sembrada, la palma de aceite —7.121 hectáreas, el 14,93 % del área sembrada de los dos



municipios (páginas 64 y 76)—, queda fuera del uso principal de la determinante por no estar destinado a la alimentación humana, y que los actores del territorio solicitaron durante el proceso participativo su inclusión expresa (página 255).

En cuanto al postproceso cartográfico y la zonificación, el documento describe un postproceso de dos reglas (página 203). La primera, de filtrado por tamaño, ordena eliminar los polígonos inferiores a 1,56 hectáreas por corresponder al área mínima representable a escala 1:25.000; la revisión constató que esta regla se cumple en la capa adoptada, en la que ninguna de las 496 partes disjuntas queda por debajo del umbral. La segunda, de conectividad, expande los polígonos a la «distancia promedio» entre ellos y elimina los aislados, pero no consigna en el documento, en sus anexos ni en el apéndice de calificación ambiental el valor de esa distancia, de modo que el paso de la intersección al polígono final no es reproducible con la información publicada. La capa se entregó, además, con 23.818 registros, de los cuales el 81,3 % tiene superficie individual inferior a 1,56 hectáreas, nivel de fragmentación que el documento no explica ni parametriza. La regla de zonificación, según la cual en caso de traslape se asigna la zona que responda al condicionamiento del plan de manejo de la figura ambiental más restrictiva, se declara sin que su aplicación quede trazada: el barrido practicado no halla pasaje alguno que identifique la figura tenida por más restrictiva en cada traslape.

En cuanto al régimen de usos definido por la determinante, el documento emplea tres categorías —principal, compatible y condicionado— donde el artículo 1 del Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015, prevé cuatro, sin emplear la categoría de uso prohibido; y la definición de uso compatible sitúa fuera del uso principal a las actividades agropecuarias no destinadas a la alimentación humana, regla que en estos dos municipios recae directamente sobre la palma de aceite.

En cuanto a la participación, la consistencia interna y la integridad documental del expediente, la consulta pública recibió 81 comentarios de 12 participantes y acogió uno, el 1,23 %, correspondiente a la exclusión de dos polígonos de extracción de material de arrastre señalados por la alcaldía de El Carmen de Chucurí, sin que la respuesta cuantifique la superficie excluida; diez comentarios se contestaron con respuestas literalmente idénticas a las de otros, trece no recibieron respuesta de fondo o la recibieron truncada, uno fue contestado con la transcripción literal de la propia observación, y la única pregunta del expediente sobre actividad minera quedó sin contestar; la columna de fecha de recepción de la matriz registra un autollenado que alcanza el año 2051, de modo que solo doce de las ochenta y una recepciones pueden acreditarse con ella. El artículo 1 del proyecto sometido a consulta declaraba 35.269,36 hectáreas para El Carmen de Chucurí y el acto expedido declara 35.269,16, con una diferencia de 0,20 hectáreas que el expediente no motiva. El acto expedido incorporó, además, seis bloques de motivación que no obraban en el proyecto consultado, entre ellos el párrafo que sustenta la declaratoria en cifras —el 57,79 %, las 117.739,94 hectáreas, el 58 % de aptitud alta y los porcentajes de aporte agropecuario—, con una nota al pie que registra como fecha de consulta de su fuente el 25 de junio de 2026, y el considerando que fundamenta la inaplicación del Decreto 381 de 2026; y su



bloque de firmas suprimió a la Directora de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, que sí figuraba en el proyecto. La revisión identificó, asimismo, una diferencia de 33,45 hectáreas entre un total de columna de la tabla 69 y la suma de sus filas, ocho grupos de archivos binariamente idénticos, el documento técnico identificado como versión 1 de octubre de 2025 pese a que su archivo y el articulado lo datan en 2026, y los cuatro pasajes que identifican ámbitos ajenos al acto relacionados en el numeral 1.1, ninguno de ellos advertido en el expediente. El acto, por último, fue publicado como imagen escaneada sin capa de texto, lo que impide su consulta, búsqueda y acceso mediante lectores de pantalla.

En cuanto a la memoria justificativa de la declaratoria, la revisión constató que diligencia el campo de estudios técnicos con una sola línea y el de impacto económico con la expresión «No se requiere»; que de los seis anexos de su lista de chequeo marca dos; que no registra cifra alguna del área declarada, ni por municipio ni en total; que está fechada el 17 de marzo de 2026, con anterioridad a la apertura de la consulta pública, pese a relacionar entre sus anexos el informe de observaciones y respuestas; que en su relación de niveles de determinantes omite el nivel 2, que es aquel en que se declara el APPA; y que el barrido de los nueve asuntos examinados en la revisión —parámetro de conectividad, escala de trabajo, amenaza y riesgo, criterio de exclusión del patrimonio, inventario turístico, hidrocarburos y áreas licenciadas, áreas protegidas, régimen de usos y palma de aceite— arroja cero ocurrencias. Lo que no consta en el documento técnico y sus anexos no consta, por tanto, en otra pieza del expediente.

En aras de la debida ponderación, debe dejarse igualmente constancia de lo que la revisión verificó y encontró conforme. Las tres fuentes de superficie del ámbito —el articulado del acto, el campo de superficie de la capa y la medición geométrica en el sistema de referencia oficial EPSG:9377— coinciden exactamente en 84.662,61 hectáreas. La regla de filtrado por tamaño se cumple íntegramente, la parte menor mide 1,5668 hectáreas. El criterio de separación entre exclusión y coexistencia minera está declarado por mineral, es verificable con la información publicada y se corrobora con el geoservicio de la Agencia Nacional de Minería, que arroja 6.096,55 hectáreas frente a las 6.103,77 publicadas. El Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes concurre con el ámbito en 0,00 hectáreas; las capas de seguimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales distintas de la de áreas licenciadas de hidrocarburos arrojan concurrencia nula; y las definiciones de uso compatible y condicionado son idénticas en todos los documentos examinados. Como lo concluye el propio Documento Técnico de Soporte de revisión, el producto cartográfico final es el componente del expediente que mejor resiste la verificación, y la mayor parte de los hallazgos recae sobre las fases anteriores que lo generaron.

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 la determinante en el ordenamiento en su configuración actual.

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

Tratándose de un acto administrativo de carácter general, la autoridad competente para expedirlo 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 un acto de carácter general que declaró una determinante aplicable sobre un área geográfica determinada y frente a un conjunto indeterminado de destinatarios. La derogatoria producirá, por tanto, efectos hacia el futuro a partir de la entrada en vigencia del acto que la disponga, sin perjuicio de las garantías de publicidad, participación y motivación que deben observarse en su expedición.

3.4. Juicio 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 —la declaratoria vigente— y respecto de la medida que se proyecta —su derogatoria—.

La intensidad del escrutinio aplicable no es la ordinaria. La declaratoria de un APPA, en su condición de determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía del nivel 2, incide simultáneamente sobre tres ámbitos de relevancia constitucional: la autonomía de las entidades territoriales y la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículos 287, 288 y 313-7 de la Constitución Política); el derecho de propiedad y la libertad de empresa e iniciativa privada en su dimensión de función social y ecológica (artículos 58 y 333 ibidem); y el deber estatal de protección del derecho humano a la alimentación adecuada (artículos 64 y 65 ibidem). Por esa razón, la Resolución 000187 de 2026 formuló 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 ese juicio se construyó se mantienen y si, a la luz de la información y del contexto normativo actualmente disponibles, resulta proporcionado conservar los efectos del acto. Debe advertirse, en este punto, que las cifras sobre las que el acto sustentó la necesidad de la declaratoria —la frontera agrícola habilitada de 117.739,94 hectáreas, el 58 % de aptitud alta y los porcentajes de aporte agropecuario y de abastecimiento— se incorporaron con posterioridad al cierre de la consulta pública, y que la primera de ellas proviene de un insumo que su propio anexo califica de preliminar.



El examen que sigue no constituye un juicio sobre la legalidad originaria de la Resolución 000187 de 2026 —que conserva su presunción de legalidad—, sino la valoración administrativa de oportunidad y conveniencia que el artículo 44 del CPACA impone a la autoridad al decidir sobre la permanencia de sus propios actos generales.

3.4.1. Finalidad constitucionalmente imperiosa.

El primer paso del juicio verifica que la medida persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa. En el presente caso esa finalidad es doble y no se discute: de una parte, la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y la protección especial de la producción y el acceso a los alimentos (artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025); de otra, la protección del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y de su particular relacionamiento con la tierra (artículo 64 ibidem, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023). Esa finalidad conserva plena vigencia en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, donde, según la medición FIES 2022 del DANE recogida en el documento técnico de soporte, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares es del 19,4 % y del 21,8 %, respectivamente, y donde la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria vinculada al mercado ocupa el 20,17 % del territorio conjunto (tabla 79, página 200).

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, técnicamente verificable 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 incólume y continúa vinculando a todas las autoridades del sector.

3.4.2. Idoneidad de la medida.

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

En su configuración actual, la declaratoria no satisface plenamente ese estándar, por las siguientes razones:

- **La medida no discrimina los suelos de mayor importancia estratégica para la producción de alimentos.** El fin de la figura es preservar los suelos de mayor importancia estratégica para la producción de alimentos. Sin embargo, la etapa de aptitud, que reporta una sola categoría, identificó como apto el 62,65 % de la superficie de los dos



municipios; en el ámbito no existen suelos de clases agrológicas I ni II, y los de clase III suman 8.879,24 hectáreas en ambos municipios (tabla 78 del documento técnico), frente a 84.662,61 hectáreas declaradas; las figuras de ordenamiento social de la propiedad rural no existen en ninguno de los dos municipios; y el resultado se tradujo en la declaratoria del 44,31 % del territorio de San Vicente de Chucurí y del 38,23 % del de El Carmen de Chucurí. Un instrumento que no discrimina entre los suelos estratégicos y el conjunto del área rural no acredita, por sí solo, la relación empírica exigida entre el medio y el fin de protección.

- **La medida se superpone mayoritariamente con figuras de superior jerarquía que ya ordenan el uso del suelo.** Tres cuartas partes del ámbito —el 75,75 %— concurren con áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, principalmente con los Distritos Regionales de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariguíes y del Humedal San Silvestre, cuyo régimen de usos, como determinante de nivel 1, prevalece sobre el del APPA; otras 5.203,81 hectáreas se rotulan como reserva forestal de la Ley 2.^a de 1959. Esas figuras fueron habilitadas para el APPA en el apéndice de calificación ambiental sin plan de manejo adoptado o con el concepto de una sola de las dos entidades concernidas, y uno de los planes de ordenación de cuencas fue retirado del procesamiento por la calidad de su geometría. Una determinante de nivel 2 cuya eficacia protectora sobre la mayor parte de su ámbito queda subordinada a instrumentos de nivel 1 cuyo tratamiento no está trazado no permite establecer cuál es su aporte específico a la protección de la producción de alimentos.
- **La medida ignora la realidad de los actos administrativos preexistentes sobre más de la mitad de su ámbito.** El 54,42 % del área declarada concurre con áreas licenciadas de hidrocarburos por la autoridad ambiental nacional sobre el área declarada y el 24,80 % con contratos de hidrocarburos en etapa de producción, sin que el documento técnico registre ni analice esa concurrencia, pese a que el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 exige que la determinante cuente con información documental técnica, jurídica y geoespacial, y a que sin esa información no puede establecerse el alcance de la garantía de los derechos adquiridos consagrada en el artículo 6 del acto. Un instrumento de protección que no incorpora lo que ya está autorizado sobre su propio ámbito no puede acreditar la conducencia del medio respecto del fin, pues desconoce las condiciones reales en que la protección habría de operar.
- **El procedimiento de identificación no es verificable ni reproducible.** El propio expediente califica como preliminar el insumo de partida, cuya capa no obra en el anexo cartográfico; la regla de conectividad no consigna el parámetro que la gobierna; la decisión de retirar del procesamiento uno de los planes de ordenación de cuencas se funda en un acta que no obra en el expediente; y el anexo que produce el insumo de partida fue publicado en un archivo vacío. Una determinante de superior jerarquía cuyo



trazo no puede ser reconstruido a partir de su soporte no permite verificar la relación entre el área delimitada y el fin que persigue.

- **Las determinantes concurrentes no fueron incorporadas de manera consistente.** La etapa que incorpora las determinantes de niveles 3 a 6 operó sobre el 0,05 % del ámbito; el patrimonio arqueológico identificado no se excluyó con fundamento en un criterio —la ausencia de declaratoria— que no coincide con el régimen legal de esos bienes, y los elementos patrimoniales del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de San Vicente de Chucurí no se excluyeron por ausencia de representación cartográfica, pese a que ese instrumento prohíbe la agricultura en los suelos de protección del patrimonio cultural; la determinante de turismo se cerró por la inexistencia de una figura singular, sin examinar la actividad turística del ámbito; y las 191,42 hectáreas de amenaza por remoción en masa muy alta que el expediente declara no registran tratamiento alguno ni pueden localizarse dentro del ámbito.
- **La medida no se corresponde con la estructura productiva que el propio expediente caracteriza.** El documento técnico registra que la producción de los dos municipios es estructural dentro del sistema agroalimentario departamental y que se concentra en el cacao, la palma de aceite, el café y el aguacate; sin embargo, el régimen de usos sitúa fuera del uso principal a la palma de aceite, segundo cultivo del ámbito por área sembrada, sin que el expediente analice el efecto de esa clasificación ni atienda la solicitud de los actores del territorio de incluirla expresamente.

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 que adopta la declaratoria de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, construida sobre un modelo cuyo procedimiento no es verificable, cuyos resultados recaen predominantemente sobre áreas ya ordenadas por determinantes ambientales de superior jerarquía y sobre áreas con actos administrativos preexistentes no analizados, y cuya capacidad de selección de suelos estratégicos es reducida, 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 instrumento cuyo soporte no resiste la verificación y habilitar, de resultar procedente, la construcción de uno 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 la declaratoria; modificarla parcialmente; expedir actos aclaratorios o correctivos; suspender sus efectos; y derogarla.



Ninguna de las cuatro primeras alternativas alcanza el objetivo con igual eficacia. El mantenimiento perpetuaría los efectos de una delimitación expedida bajo un régimen de coordinación cuya sustitución ya había sido adoptada y cuyo procedimiento de identificación no es reproducible. La modificación parcial no resolvería las deficiencias, pues estas recaen sobre fases del proceso de identificación que comprenden todo el ámbito —área de partida, incorporación de determinantes, concurrencia con áreas protegidas y actos administrativos preexistentes, aptitud, postproceso y zonificación— y no sobre el polígono final; como lo concluye el Documento Técnico de Soporte de revisión, no se atienden de manera integral mediante un ajuste aislado de este. El acto aclaratorio no es procedente porque las circunstancias identificadas no provienen 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 es, además, la alternativa menos lesiva de los bienes constitucionales concurrentes. Retira del ordenamiento una determinante cuyo soporte técnico no resiste la verificación, 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 la Resolución 000187 de 2026— 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 la Ley 388 de 1997, las categorías de protección del suelo rural del Decreto 1077 de 2015, las determinantes ambientales de la CAS, los planes de manejo de los distritos regionales de manejo integrado y el Plan Básico y el Esquema de Ordenamiento Territorial que se encuentren vigentes.

3.4.4. Proporcionalidad en sentido estricto.

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

De una parte, conservar la declaratoria en su configuración actual reporta un beneficio que, sin ser inexistente, se encuentra limitado por la falta de verificabilidad de su procedimiento de identificación, por la baja proporción de suelos de alta capacidad agrológica comprendidos en el ámbito, por la circunstancia de que tres cuartas partes de este ya se encuentran sometidas al régimen de áreas protegidas de superior jerarquía y por la desactualización frente al régimen de coordinación institucional adoptado por el Decreto 381 de 2026. Frente a ese beneficio, el sacrificio es considerable: una limitación de superior jerarquía sobre 84.662,61 hectáreas que restringe el margen de decisión de los concejos municipales de dos municipios sobre los usos del suelo —sobre el 44,31 % del territorio de San Vicente de Chucurí y el 38,23 % del de El



Carmen de Chucurí— y que se proyecta sobre las decisiones de propietarios, poseedores y productores de una región cuya vocación cacaotera, palmera y campesina es reconocida por el propio expediente, así como sobre actividades sectoriales autorizadas por actos administrativos preexistentes que la declaratoria no analizó.

De otra parte, el sacrificio que comporta la derogatoria es reducido, por tres razones. Primera, porque el suelo rural agropecuario de la región continúa amparado por las determinantes ambientales de nivel 1 que define la CAS —incluidos los distritos regionales de manejo integrado y la reserva forestal de la Ley 2.^a de 1959, que cubren la mayor parte del ámbito—, 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, limitada, 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 para adoptar, sobre la base de un soporte técnico verificable y coordinado bajo el régimen del Decreto 381 de 2026, una nueva medida si resultare procedente.

Ponderados unos y otros, los beneficios de la derogatoria —recuperación de la certeza jurídica sobre el uso del suelo en los dos municipios, restablecimiento de la plena operatividad de las competencias territoriales y ambientales, eliminación de un conjunto de restricciones cuyo soporte no resiste la verificación y habilitación de un ejercicio técnico verificable y actualizado— superan el costo que representa la cesación de un instrumento cuya consistencia técnica y actualización normativa no han sido acreditadas.

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 la declaratoria 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 los numerales 1.1 y 3.2 de esta memoria.

3.5. Componente étnico y consulta previa.

El análisis del componente étnico parte de la información que obra en el documento técnico de soporte de la declaratoria. De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE recogidos en él, en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí predomina la población que no se autorreconoce como parte de algún grupo étnico: solo el 0,03 % de la población se autorreconoce como indígena, el 0,13 % como negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana y el 0,01 % como raizal, frente al 98,21 % que no se reconoce en grupo étnico alguno (figura 2, página 60); y el documento concluye que «no existe una representatividad de



comunidades étnicas que sugiera la implementación de rutas diferenciales para la identificación del APPA» (página 61). Se trata, sin embargo, de información demográfica de carácter general sobre la composición poblacional, que no equivale a la verificación de la existencia de territorios colectivos formalizados —resguardos indígenas constituidos o tierras tituladas a consejos comunitarios de comunidades negras— ni de procesos en curso sobre derechos territoriales étnicos dentro del ámbito específico declarado como APPA, circunstancias que, conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita a continuación, son las relevantes para establecer la afectación directa que activa el derecho fundamental a la consulta previa.

El documento técnico da cuenta de que la UPRA solicitó a los municipios, entre otros insumos, la «información sobre territorios étnicos» (tabla 31, página 120), sin que registre resguardos indígenas, consejos comunitarios, zonas de reserva campesina constituidas ni territorios campesinos agroalimentarios dentro del ámbito declarado. Sin embargo, en el expediente de Santander la tipología étnico-cultural de la frontera agrícola no fue excluida, sino incorporada al área de partida del modelo. En efecto, el documento técnico registra 6.739,098 hectáreas de frontera agrícola condicionada «habilitada para APPA (étnico-cultural) (Restitución de tierras y titulación de baldíos)» —6.734,5017 en San Vicente de Chucurí y 4,5969 en El Carmen de Chucurí— que suma a las 111.000,84 hectáreas de frontera habilitada para conformar las 117.739,94 hectáreas de partida (tabla 13, página 86; tabla 16, página 89; tablas 63, 64 y 66, páginas 179 a 182). La nota que acompaña esa categoría remite el alcance de cada figura que la integra a un análisis «desarrollado en profundidad por el equipo de ordenamiento» de la dependencia técnica de la UPRA (página 86), que no obra en el expediente; el documento no discrimina si la categoría comprende solicitudes de restitución de tierras en los términos de la Ley 1448 de 2011, procesos de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades étnicas regidos por los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 o procesos de titulación de baldíos; y no cuantifica cuánta de esa superficie quedó comprendida en el área finalmente declarada. La misma categoría concurre, según el propio documento, con contratos de hidrocarburos en 4.486,26 hectáreas (tabla 59, página 168) y con licencias ambientales en 7.082,89 hectáreas (página 168).

Esa indeterminación no acredita por sí sola la existencia de territorios étnicos dentro del ámbito, pero sí impide descartarla con la certeza que exige una determinante de superior jerarquía, y constituye un elemento adicional de falta de trazabilidad que se suma a los desarrollados en el numeral 3.2. En materia de patrimonio cultural, el expediente consigna que no se cuenta con parques arqueológicos declarados ni áreas arqueológicas protegidas mediante planes de manejo, de modo que no se identificó área arqueológica protegida formalmente constituida que se superponga con el ámbito declarado.

Con todo, ni la Resolución 000187 de 2026, ni el documento técnico de soporte, ni la memoria justificativa de la declaratoria 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 la declaratoria de APPA en San Vicente de



Chucurí y El Carmen de Chucurí, ni de una comunicación dirigida a esa entidad sobre la materia, ni de certificación alguna de la Agencia Nacional de Tierras o de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas sobre la existencia de territorios étnicos formalizados o de procesos de restitución de derechos territoriales étnicos en el ámbito, ni de trámite consultivo alguno surtido con comunidades étnicas. 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, por técnicamente riguroso que este sea.

En consecuencia, cualquier nuevo proceso de identificación y declaratoria de APPA en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí 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; con la verificación, ante la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, del alcance de la tipología étnico-cultural y de restitución de tierras de la frontera agrícola; 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, ni modifica los derechos territoriales, los procesos de restitución o de titulación que pudieren existir en el ámbito; por el contrario, retira del ordenamiento una determinante y restablece la situación jurídica previa a su expedición, 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, aprobado 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, a la Agencia Nacional de Tierras y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para lo de su competencia y de que, si el Ministerio lo estima pertinente en garantía de la seguridad jurídica, se eleve la consulta correspondiente ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa [radicado de la solicitud, de efectuarse: _____].

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 la declaratoria concreta de APPA deja intactos el reconocimiento



del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, el deber estatal de avanzar progresivamente en la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada y la obligación de proteger de manera especial la producción y el acceso a los alimentos. Igualmente intacta permanece la habilitación legal del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, 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 la resolución 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 define la CAS en ejercicio de las funciones del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el régimen de los Distritos Regionales de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariguíes y del Humedal San Silvestre, el de la Reserva Forestal del Río Magdalena de la Ley 2.^a de 1959 y el de las demás áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como las normas ambientales, rurales, territoriales y urbanísticas que continúen vigentes y resulten aplicables en los municipios objeto de la declaratoria. Tampoco afecta los derechos adquiridos ni las situaciones jurídicas consolidadas —cuya garantía consagraba el artículo 6 de la Resolución 000187 de 2026— ni incide sobre los títulos mineros, contratos de hidrocarburos y licencias ambientales vigentes, sometidos todos ellos a su propio régimen legal.

3.7. Aspectos procedimentales.

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



Concurren asimismo las reglas de técnica normativa, publicidad y participación que el Decreto 1081 de 2015 prevé para los proyectos de regulación de carácter general, entre las cuales figuran el deber de acompañar el proyecto de la correspondiente memoria justificativa y el de conservar, como antecedentes administrativos, los documentos técnicos que sustentan la decisión, las constancias de publicación y las observaciones recogidas durante la participación ciudadana. En cumplimiento de lo anterior, el proyecto se publicará en el Sistema Único de Consulta Pública —SUCOP— durante 15 días del 07 al 22 de octubre de 2026, acompañado del Documento Técnico de Soporte de revisión y de esta memoria justificativa. En atención a lo advertido en el numeral 3.2 sobre la forma de publicación de la resolución derogada y de su anexo de determinantes ambientales, el proyecto, sus soportes y el acto que finalmente se expida deberán publicarse en formato con capa de texto, consultable y accesible, y verificarse la integridad de cada archivo publicado, en armonía con la Ley 1712 de 2014. Del mismo modo, en atención a lo constatado sobre la motivación fáctica del acto derogado, toda motivación que se incorpore con posterioridad al cierre de la consulta deberá quedar identificada y justificada en el informe de observaciones y respuestas.

Debe advertirse, igualmente, que el término de seis meses previsto en el artículo 2 del Decreto 381 de 2026 no aplica para el presente procedimiento puesto que por tratarse de un acto que no expide una determinante, sino que retira del ordenamiento una ya existente, el procedimiento de gestión de la información y de coordinación interinstitucional reglamentado por ese decreto no resulta exigible para la derogatoria.

Una vez expedida, la resolución deberá publicarse en el Diario Oficial como presupuesto de su eficacia y oponibilidad, y comunicarse a la Gobernación de Santander, a las alcaldías de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, a la Corporación Autónoma Regional de Santander —CAS—, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, a la Agencia Nacional de Minería, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y a las demás entidades competentes conforme al parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el 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 la resolución identificada en el numeral 1.1. La medida se encuentra comprendida dentro de las competencias de la autoridad que expidió la declaratoria, conserva incólume el marco constitucional y legal de protección de la producción de alimentos y de las APPA, produce efectos hacia el futuro y se sustenta en razones técnicas y jurídicas que



guardan relación con la naturaleza e intensidad de los efectos propios de una determinante de ordenamiento territorial.

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

Para la estructuración del presente proyecto se analizaron las decisiones judiciales y actuaciones de los órganos de cierre que, por su materia, podrían incidir en la validez de la derogatoria de la resolución mediante la cual se declaró el Área de Protección para la Producción de Alimentos en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander.

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.

Se debe tener en cuenta 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 la resolución objeto de este proyecto—. La demanda fue presentada por el ciudadano Sebastián Rangel Salazar, 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 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. 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 la resolución objeto de este proyecto, 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 000269 de 2025, de naturaleza preliminar e indicativa, no resulta afectada por la derogatoria de la declaratoria que le siguió.

La jurisprudencia constitucional examinada —sentencias C-520 de 1994, C-535 de 1996, C-149 de 2010, C-644 de 2012, C-015 de 2023 y C-138 de 2020, invocadas en la parte motiva de la resolución objeto de derogatoria— 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. Del mismo modo, la sentencia C-035 de 2016, invocada por el acto en relación con la libertad económica, confirma que las limitaciones a la iniciativa privada derivadas de la función social y ecológica deben sustentarse en medidas razonables y proporcionadas, exigencia que refuerza la valoración desarrollada en el numeral 3.4.

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, 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; sí se deriva, en cambio, la exigencia de que cualquier nuevo ejercicio de declaratoria en el ámbito resuelva previamente la indeterminación sobre la tipología étnico-cultural y de restitución de tierras descrita en el numeral 3.5.

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 la resolución derogada 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 [estado a la fecha de expedición: ____].

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

La derogatoria de la resolución identificada 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 la resolución 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 una región en la que, según la medición FIES 2022 del DANE, la prevalencia de inseguridad alimentaria



moderada o grave alcanza el 21,8 % de los hogares en El Carmen de Chucurí y el 19,4 % en San Vicente de Chucurí. La medida se circunscribe a retirar hacia el futuro un acto específico cuya permanencia, en su configuración técnica actual y bajo un régimen de coordinación cuya sustitución ya fue adoptada, 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 una declaratoria determinada 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 la indeterminación documental allí descrita sobre la tipología étnico-cultural de la frontera agrícola refuerza, en lugar de debilitar, la conveniencia de retirar un instrumento que no resolvió esa cuestión antes de su expedición.

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 la resolución—, 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 la determinante y las actividades productivas presentes en los municipios involucrados, incluidas las de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria, y a la calidad de la participación surtida, en la que de ochenta y un comentarios se acogió uno.

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 la parte motiva de la resolución 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 San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí incorporen información actualizada y técnicamente verificada —en especial, la relativa a los ecosistemas de la Serranía de los Yariguíes y del Humedal San Silvestre, a la amenaza por movimientos en masa y a la



conurrencia con actividades de hidrocarburos licenciadas—, 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 define la Corporación Autónoma Regional de Santander, las cuales prevalecen sobre las determinantes de nivel 2 y conservan plena aplicación en el territorio.

En cuanto a las áreas protegidas, el Documento Técnico de Soporte de revisión verificó, sobre el servicio del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales consultado el 19 de septiembre de 2026 —con un universo de control de 1.924 áreas registradas—, que de 24 áreas protegidas localizadas dentro de la envolvente del ámbito, cinco concurren con el área declarada, en una unión geométrica de 64.133,64 hectáreas, el 75,75 % del ámbito, principalmente los Distritos Regionales de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariguíes y del Humedal San Silvestre; y que el Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes no concurre con el ámbito. La frontera agrícola condicionada está determinada, además, por el plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Opón, por el plan de ordenación forestal de la CAS, por áreas importantes para la conservación de las aves y por la Reserva Forestal del Río Magdalena de la Ley 2.^a de 1959, figuras cuyo régimen permanece inalterado. La derogatoria, lejos de debilitar ese régimen, elimina la superposición de una determinante de nivel 2 cuya relación con los planes de manejo de esas figuras no quedó trazada en el expediente.

En cuanto al patrimonio cultural, el documento técnico de soporte registra 36 sitios arqueológicos identificados ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia —ICANH— en los dos municipios, entre ellos el sitio de petroglifos de San Vicente de Chucurí (tabla 17, páginas 90 y 91), así como los elementos patrimoniales del sector rural reconocidos por el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de San Vicente de Chucurí, adoptado mediante el Acuerdo 022 de 2003 y modificado por el Acuerdo 050 de 2013 —el Camino de Lenguerke y el Oratorio de Chimita—, y los suelos de protección del patrimonio cultural que ese instrumento relaciona con régimen de usos que prohíbe la agricultura (páginas 94 y 137); respecto de El Carmen de Chucurí, el



documento consigna que el Esquema de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Acuerdo 038 de 2002, se refiere a bienes ubicados en el casco urbano y a políticas de recuperación de caminos intermunicipales (páginas 94, 95 y 137). Los vestigios arqueológicos no fueron excluidos del APPA por carecer de declaratoria, y los elementos patrimoniales del Plan Básico por carecer de representación cartográfica, criterios que, como se expuso en el numeral 3.2, no coinciden con el régimen legal de esos bienes o no resuelven su localización. No se identificó área arqueológica protegida formalmente constituida que se superponga con el ámbito declarado. Debe dejarse constancia, adicionalmente, de que el anexo de determinantes de patrimonio y turismo del expediente contiene una sección titulada con el nombre del departamento del Tolima.

La derogatoria no incide, en todo caso, sobre el régimen de protección del patrimonio arqueológico, 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, ni sobre el régimen de protección que las autoridades municipales han establecido para el patrimonio cultural de su ámbito. 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 la CAS, a los planes de manejo de los Distritos Regionales de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariguíes y del Humedal San Silvestre, a los planes de ordenación y manejo de las cuencas de los ríos Opón y Sogamoso, al plan de ordenación forestal de la Corporación, al régimen de la Reserva Forestal del Río Magdalena de la Ley 2.^a de 1959, a las demás figuras de conservación ambiental presentes en el territorio, a la zonificación de amenaza y riesgo que adopten las autoridades competentes conforme a la Ley 1523 de 2012, a los instrumentos de ordenamiento territorial municipal y a las autorizaciones y licencias ambientales que resulten aplicables, incluidas las otorgadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales para las actividades de hidrocarburos que concurren con el ámbito.

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 una determinante cuya aplicación generó, según la propia resolución, la necesidad de que los dos municipios incorporaran sus lineamientos y parámetros en sus instrumentos de ordenamiento territorial y verificaran su cumplimiento en el ejercicio del control urbano y en la expedición de licencias urbanísticas (artículos 3 y 4 y párrafo del artículo 4), 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. Se deja constancia, adicionalmente, de que la memoria justificativa de la declaratoria diligenció el campo de impacto económico con la expresión «No se requiere», pese a que el ámbito declarado concurre con cadenas productivas de cacao y palma de aceite, con títulos mineros de carbón en coexistencia y con contratos y licencias de hidrocarburos en más de la mitad de su extensión.

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 relaciona el documento técnico de soporte elaborado por la UPRA que sustentó la declaratoria, titulado “Documento técnico de soporte. Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de alimentos, municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí - Santander” (331 páginas, identificado como Versión 1 de octubre de 2025 y datado en 2026 en su archivo y en el articulado), junto con sus anexos: el anexo de determinantes ambientales y frontera agrícola del departamento de Santander, con su apéndice de calificación ambiental; los anexos de determinantes de patrimonio y turismo; el anexo de determinantes de infraestructura; el anexo de análisis minero-energético; y el anexo cartográfico (anexo 4), con la capa APPA_Santander.

Como soporte técnico principal y específico de la presente memoria se incorpora el Documento Técnico de Soporte “Revisión técnica del Área de Protección para la Producción de Alimentos declarada en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander. Resolución 000187 de 2026”, elaborado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria,



Versión 1, 19 de septiembre de 2026, que examinó dieciocho asuntos técnicos sobre el documento técnico de soporte, sus anexos, el acto administrativo, el proyecto de resolución sometido a consulta, la memoria justificativa, las piezas del proceso participativo y la capa vectorial del anexo cartográfico, contrastados con los servicios oficiales de datos de Parques Nacionales Naturales, de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, de la Agencia Nacional de Minería y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, e incorporó la copia ampliada del expediente recibida el 2 de octubre 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.

Constituyen igualmente antecedentes administrativos del proyecto el expediente completo del proceso de declaratoria, incluida la Resolución 000269 de 2025 de identificación de la ZPPA en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, el proyecto de resolución publicado en el SUCOP entre el 24 de marzo y el 9 de abril de 2026, la matriz de respuestas a los comentarios y el certificado de consulta pública.

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

Los hallazgos que sustentan esta memoria fueron obtenidos del Documento Técnico de Soporte “Revisión técnica del Área de Protección para la Producción de Alimentos declarada en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander. Resolución 000187 de 2026” (UPRA, Versión 1, 19 de septiembre de 2026), que desarrolla dieciocho asuntos técnicos sobre escala de trabajo y generalización cartográfica, condición del insumo de partida, incorporación de las determinantes de ordenamiento territorial, concurrencia con áreas protegidas y con la reserva forestal de la Ley 2.^a de 1959, concurrencia con contratos de hidrocarburos, concurrencia con títulos mineros, consistencia interna de las cifras, determinación del ámbito y trazabilidad del procedimiento, forma de publicación del acto, aptitud productiva, régimen de usos, integridad documental, tratamiento de la amenaza y el riesgo, concurrencia con áreas licenciadas por la autoridad ambiental nacional, participación ciudadana, trazabilidad del procesamiento cartográfico, elementos de otros expedientes y contenido de la memoria justificativa, en los numerales 1.1, 3.2, 3.4, 3.5 y 6. Los datos sobre el componente étnico consignados en el numeral 3.5 provienen directamente del documento técnico de soporte de la declaratoria, con indicación de su página.



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: Simón Díaz granados – Jefe Oficina Jurídica

Aprobó: José Leónidas Tobón Torregosa Viceministro de desarrollo rural