Agricultura

RESOLUCIÓN NÚMERO - - 000415 **DE 2026**

11 NOV. 2026

"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"

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

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

CONSIDERANDO

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

Que el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, radica en el Estado el deber de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación adecuada, con enfoque intercultural y territorial, y de dispensar protección especial a la producción y al acceso a los alimentos; al tiempo que ordena priorizar el desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, junto con la infraestructura que haga posible la disponibilidad de alimentos.

Que el artículo 64 superior, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, por razón del vínculo singular que mantiene con la tierra, sustentado en la producción de alimentos y en la garantía de la soberanía alimentaria, y manda proteger sus dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental.

Que la protección constitucional reforzada de la producción de alimentos no se agota en la existencia formal de un instrumento de intervención. Exige, además, que la medida administrativa adoptada sea materialmente capaz de identificar y amparar la realidad productiva sobre la que recae, descanse en información técnica cierta y verificable, permita reconstruir y comprobar técnicamente el procedimiento de delimitación, y produzca efectos territoriales coherentes y proporcionados con el fin constitucional que la justifica.

Que esa exigencia no se atenúa 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, territorio en el que el documento técnico de soporte de la declaratoria registra, como principales sistemas productivos, el cacao, la palma de aceite, el café y el aguacate, y en el que la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria vinculada al mercado ocupa el 20,17 % del territorio conjunto. También se tuvo en cuenta otra unidad y escala con base en la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE de la Encuesta de Calidad de Vida 2022, según la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) con desagregación municipal, reporta prevalencias de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares del 19,4 % en San Vicente de Chucurí y del 21,8 % en El Carmen de Chucurí, frente al 20,5 % del departamento de Santander y al 28,1 % nacional. Precisamente por la relevancia de esa necesidad, el instrumento llamado a atenderla debe sustentarse en información suficiente, actualizada y verificable sobre las condiciones que determinan la producción de alimentos en el territorio.

Que, en consecuencia, la revisión de todo instrumento destinado a la protección de la producción de alimentos no constituye una facultad discrecional residual, sino que se erige como manifestación del deber estatal de verificar, de manera permanente, que las medidas empleadas para tal fin satisfagan un juicio estricto de idoneidad, necesidad y

proporcionalidad; que su fundamento técnico guarde correspondencia cierta con la realidad territorial y productiva sobre la que pretende incidir; y que la intensidad de sus efectos jurídicos resulte razonablemente proporcional al grado de certeza y solidez de los elementos técnicos que la sustentan. Lo contrario comportaría mantener en el ordenamiento jurídico instrumentos cuya vigencia formal no encuentra respaldo suficiente en su idoneidad material, en contradicción con los principios que gobiernan la función administrativa.

Que la función administrativa se encuentra sujeta, por mandato del artículo 209 de la Constitución Política, a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y que, en consonancia con ello, el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 exige que toda decisión discrecional guarde adecuación con los fines de la norma que la autoriza y proporción con los hechos que le sirven de causa.

Que el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, al modificar el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, situó en el nivel 2 de las determinantes de ordenamiento territorial las áreas de especial interés para la protección del derecho humano a la alimentación localizadas dentro de la frontera agrícola y, de manera particular, las comprendidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – APPA, cuya declaratoria corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Que el parágrafo 1 del mismo artículo dispone que las determinantes de ordenamiento territorial deben contar con información documental técnica, jurídica y geoespacial, ser delimitadas geográficamente, incorporar la correspondiente zonificación y restricciones de uso, y que el Sistema de Administración del Territorio será la base para el desarrollo, actualización y disposición de dicha información, en coordinación con los entes territoriales.

Que, tratándose de instrumentos de carácter general dirigidos a realizar fines constitucionalmente imperativos, la autoridad competente conserva, dentro del marco constitucional y legal, la facultad de revisar su mérito, conveniencia, eficacia e idoneidad y, cuando una evaluación integral concluya que han dejado de constituir una respuesta adecuada, necesaria o proporcionada para la satisfacción del interés público, podrá modificarlos o derogarlos mediante un acto de igual naturaleza y jerarquía.

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

II. ANTECEDENTES DEL APPA DECLARADA EN LOS MUNICIPIOS DE SAN VICENTE DE CHUCURÍ Y EL CARMEN DE CHUCURÍ Y ALCANCE DE LA REVISIÓN

Que 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" 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, y en el parágrafo 1 de literal d) del artículo 2.2.4.14.6 dispuso que "Los instrumentos de planificación turística territorial deben ser desarrollados considerando los determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el Artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 que adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026"; disposición que pone de presente la incidencia de las determinantes de ordenamiento territorial, entre ellas las APPA, sobre la planificación turística territorial de los municipios, cuya relación con el ámbito declarado se examina en el numeral 3.3 del presente acto.

Que, mediante la Resolución 000269 del 26 de agosto de 2025, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural identificó, como ejercicio previo a la declaratoria, una 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, tomando como referencia técnica el documento metodológico de la UPRA de 2025 y sus anexos; acto de naturaleza preliminar e indicativa que, conforme al criterio fijado por el Consejo de Estado en auto del 17 de enero de 2025, proferido dentro del radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00 respecto de un acto de identificación de idéntica naturaleza —invocado expresamente en los

considerandos de la resolución que a continuación se relaciona—, no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna ni afecta el ordenamiento territorial de los municipios que comprende.

Que, agotado el procedimiento de identificación y declaratoria, este Ministerio expidió la Resolución 000187 del 2 de julio de 2026, mediante la cual declaró un Área de Protección para la Producción de Alimentos, en calidad de determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, en la totalidad de los dos municipios comprendidos en la ZPPA de Santander, 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 el año 2026, y en sus anexos de determinantes ambientales y frontera agrícola, de patrimonio y turismo, de infraestructura y minero-energético, así:

Resolución	Fecha	Municipios	Área declarada (ha)	Publicación en el SUCOP
000187 de 2026	2 de julio de 2026	San Vicente de Chucurí	49.393,45	24 de marzo al 9 de abril de 2026
000187 de 2026	2 de julio de 2026	El Carmen de Chucurí	35.269,16	24 de marzo al 9 de abril de 2026
Total		**Dos municipios**	**84.662,61**	

Que la declaratoria comprende 84.662,61 hectáreas, cifra que coincide exactamente con el campo de superficie de la capa vectorial entregada y con la medición geométrica practicada en la revisión técnica; que el ámbito se compone de 496 partes disjuntas, de las cuales 57.226,69 hectáreas fueron asignadas a la zona principal y 27.435,92 hectáreas a la zona compatible; y que 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 los dos municipios, según las áreas municipales que emplea el propio documento técnico de soporte.

Que la Resolución 000187 de 2026 dispuso en sus considerandos que, con la declaratoria, la zona preliminar e indicativa identificada en la Resolución 269 de 2025 «quedará sin efectos en lo que respecta a estos dos municipios, en tanto será acotada por la delimitación definitiva establecida mediante el presente acto administrativo».

Que la Resolución 000187 de 2026 incorporó en su parte motiva un juicio expreso de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto para justificar la declaratoria, y sustentó la necesidad de la medida en cifras —la frontera agrícola habilitada de 117.739,94 hectáreas, equivalente al 57,79 % del territorio de los dos municipios, el 58 % de aptitud alta y los porcentajes de aporte agropecuario y de abastecimiento— que, conforme se expone en el numeral 3.9 del presente acto, se incorporaron al texto con posterioridad al cierre de la consulta pública.

Que el artículo 5 de la Resolución 000187 de 2026 dispuso que este Ministerio, con el apoyo de la UPRA, evaluaría el impacto de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos cada cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la respectiva APPA, o cuando se requiriera.

Que dicho mecanismo de evaluación no resulta suficiente frente al alcance de los aspectos identificados en la revisión técnica, en la medida en que estos no se circunscriben a la geometría final de los polígonos, sino que comprenden la información utilizada como área de partida, la reproducibilidad del modelo cartográfico, la incorporación de las determinantes concurrentes, la concurrencia con áreas protegidas y con actos administrativos preexistentes, el tratamiento de la amenaza y el riesgo, la evaluación de la aptitud productiva y la correspondencia entre el ámbito delimitado y la realidad productiva de los municipios.

Que, en virtud de las atribuciones conferidas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por los artículos 208 de la Constitución Política, 58 y 59 de la Ley 489 de 1998 y los numerales 2, 3 y 25 del artículo 6 del Decreto 1985 de 2013, corresponde a esta autoridad dirigir la política del sector, ejercer las funciones de regulación que le atribuye el

ordenamiento jurídico y expedir los actos administrativos generales necesarios para el cumplimiento de sus competencias, atribuciones que comprenden la potestad de revisar, modificar o derogar los actos generales que haya expedido cuando una evaluación debidamente motivada evidencie que su permanencia no resulta adecuada para la realización del interés público y de las finalidades constitucionales y legales que justificaron su adopción.

Que, en ejercicio de ese deber de evaluación, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA elaboró 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", Versión 1, del 5 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.

Que la revisión examinó dieciocho asuntos técnicos sobre el documento técnico de soporte de 331 páginas, el anexo de determinantes ambientales y frontera agrícola, los 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, contrastados con los servicios oficiales de datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia, 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; y que las mediciones se ejecutaron en el sistema de referencia MAGNA-SIRGAS 2018 / Origen-Nacional, código EPSG 9377, con parámetros declarados y reproducibles.

Que el método de la revisión clasificó 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; y constatación de ausencia, con el universo de búsqueda declarado—, y enunció toda afirmación negativa como ausencia en el expediente revisado y nunca como ausencia fáctica.

Que la revisión dejó constancia expresa de lo que resultó conforme, en particular la coincidencia exacta de las tres fuentes de superficie del ámbito en 84.662,61 hectáreas; el cumplimiento íntegro de la regla de filtrado por tamaño, cuya parte menor mide 1,5668 hectáreas; la declaración por mineral del criterio de separación entre exclusión y coexistencia minera, verificable con la información publicada y corroborado con el geoservicio de la Agencia Nacional de Minería, que arroja 6.096,55 hectáreas frente a las 6.103,77 publicadas; la ausencia de concurrencia del ámbito con el Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes, con una superficie de intersección de 0,00 hectáreas; la concurrencia nula con las capas de seguimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales distintas de la de áreas licenciadas de hidrocarburos; y la identidad de las definiciones de uso compatible y condicionado en todos los documentos examinados; de modo que los aspectos que a continuación se relacionan corresponden únicamente a aquellos que no resistieron la verificación.

Que, por la naturaleza de las APPA como determinantes de superior jerarquía y por su incidencia directa sobre la planificación municipal y la reglamentación de los usos del suelo, el análisis examinó si los elementos técnicos disponibles permiten reconstruir el procedimiento de delimitación, conocer su precisión, verificar que las exclusiones previstas se ejecutaron, establecer la aptitud efectiva del suelo para el objeto declarado, cuantificar las actividades y figuras concurrentes y sostener, en suma, la correspondencia entre el ámbito declarado y el fin de protección que persigue.

III. ASPECTOS ESTRUCTURALES IDENTIFICADOS EN LA REVISIÓN TÉCNICA

3.1. Carácter preliminar del área de partida y reproducibilidad del modelo cartográfico

Que la primera etapa del modelo de identificación toma como área de partida la frontera agrícola habilitada para APPA, que el anexo de determinantes ambientales y frontera

agrícola reporta en 70.554,52 hectáreas para San Vicente de Chucurí y 47.185,42 hectáreas para El Carmen de Chucurí; y que ese anexo, que produce el insumo de partida del modelo, califica como preliminar dicho insumo al titular sus tablas de resultado y su figura 16 en los siguientes términos:

> *«Frontera Agrícola Preliminar – Habilitada para APPA» (anexo de determinantes ambientales y frontera agrícola, tablas 41 y 46); «Categoría de la Frontera Agrícola Preliminar – Habilitada para APPA» (tabla 47).*

Que 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, calificación que tampoco emplea el documento técnico de soporte respecto de ese insumo; que la capa que sustenta esa cifra no obra en el anexo cartográfico del expediente, de modo que no es verificable; que las dos tablas homólogas del anexo citan fuentes de años distintos —«UPRA (2026)» y «UPRA (2025)»— sin explicar la diferencia; y que el archivo PDF del anexo de determinantes ambientales, tal como fue publicado en el expediente, tiene cero bytes, por lo que su contenido solo obra en la versión editable.

Que el apéndice de calificación ambiental incorporado en la copia ampliada del expediente registra 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, de modo que la cadena de exclusiones que conduce del área de partida al ámbito declarado no es reconstruible por un tercero con lo que obra en el expediente.

Que, con posterioridad a la declaratoria, este Ministerio expidió la Resolución 000259 del 31 de julio de 2026 y adoptó la "Metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola en Colombia, escala 1:100.000, actualización con enfoque de derechos, UPRA 2026", la cual precisa que la frontera agrícola no sustituye los estudios técnicos ni la cartografía de mayor detalle para la adopción de decisiones a escala regional, municipal o predial; y que, si bien la expedición de una metodología posterior no implica por sí misma la invalidez de los actos previamente expedidos, su existencia refuerza la necesidad de revisar delimitaciones que partieron de información expresamente calificada como preliminar.

3.2. Reglas del postproceso cartográfico y precisión del límite declarado

Que el documento técnico de soporte describe un postproceso de dos reglas consecutivas que determina la composición final de la capa: la primera elimina los polígonos inferiores a 1,56 hectáreas por corresponder al área mínima representable a escala 1:25.000; y la segunda expande los polígonos a la «distancia promedio» entre ellos y elimina los que permanecen aislados.

Que la revisión constató que la primera regla se cumple en la capa adoptada; pero que la segunda no consigna, en el documento técnico, en sus anexos ni en el apéndice de calificación ambiental, el valor de la distancia empleada, de modo que el paso de la intersección al polígono final no puede reproducirse con la información publicada; y que la capa se entregó 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.

Que, adicionalmente, el documento técnico invoca la escala 1:25.000 como escala de ordenamiento territorial, pero parte de una frontera agrícola elaborada a escala 1:100.000, sin establecer cuál de las dos gobierna la precisión del producto final; y que, conforme al artículo 8 de la Resolución 261 de 2018, modificada por la Resolución 000327 de 2025, la identificación general de la Frontera Agrícola Nacional se elabora a escala 1:100.000 y no aplica para análisis prediales, mientras que la determinante de nivel 2 se incorpora a los planes de ordenamiento territorial y, según el parágrafo del artículo 4 de la Resolución 000187 de 2026, su cumplimiento debe ser verificado por las autoridades competentes para la expedición de licencias urbanísticas, esto es, opera sobre predios concretos.

Que, en consecuencia, el municipio obligado a incorporar la determinante no puede establecer hasta dónde el límite es preciso ni cuánta precisión propia debe aportar al trasladarlo a sus instrumentos, circunstancia que compromete la aptitud técnica del producto para continuar soportando efectos territoriales vinculantes de esa intensidad.

3.3. Incorporación de las determinantes de ordenamiento: patrimonio cultural y proyectos turísticos

Que la etapa del modelo que incorpora las determinantes de ordenamiento territorial de niveles 3 a 6 excluyó 44,38 hectáreas sobre las 84.662,61 declaradas, equivalentes al 0,05 % del ámbito, pues el documento técnico consigna que en los dos municipios «se generan exclusiones únicamente con relación a las determinantes de nivel 4 asociadas a los aeródromos» (página 184).

Que las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural de la Nación figuran entre las determinantes de superior jerarquía relacionadas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997; y que el documento técnico 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); criterio que no coincide con el régimen legal de los bienes arqueológicos, por cuanto el Decreto 1080 de 2015, que compila el Decreto 138 de 2019, dispone en su artículo 2.6.1.5 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 397 de 1997, modificada por 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.

Que el expediente identifica treinta y seis (36) sitios arqueológicos en los dos municipios, entre ellos un sitio de petroglifos en San Vicente de Chucurí (tabla 17, páginas 90 y 91); que consigna 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, sin representación cartográfica en los planos del plan (página 94); y que 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, con un régimen que señala la agricultura y la minería entre los usos prohibidos (página 137), sin que el expediente permita establecer si esos elementos quedaron comprendidos en el ámbito declarado.

Que la determinante de proyectos turísticos especiales se cerró con la fórmula según la cual en el territorio de los dos municipios «no se encuentran PTE» (página 118), y que 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); y que 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.

3.4. Concurrencia con determinantes ambientales de nivel 1 y áreas protegidas

Que, conforme a la consulta al Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP practicada en la revisión el 19 de septiembre de 2026, el 75,75 % del área declarada, así 64.133,64 hectáreas corresponde a la unión geométrica de las concurrencias con las cinco áreas protegidas inscritas: el Distrito Regional de Manejo Integrado de la Serranía de los Yariguíes, con 55.909,30 hectáreas; el Distrito Regional de Manejo Integrado del Humedal San Silvestre, con 8.224,47 hectáreas, ambos declarados por la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS; y las reservas naturales de la sociedad civil Ecoparque La Manigua, De las Aves Reinita Cielo Azul y El Tutumillo; y que 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.

Que el apéndice de calificación ambiental registra 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 para el APPA 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; 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; y que sobre el plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Sogamoso, retirado del procesamiento, recaía el único disenso material registrado entre la UPRA y la CAS.

Que, siendo las áreas protegidas determinantes de nivel 1 cuyo régimen de usos prevalece sobre el de las determinantes de nivel 2, una declaratoria cuyo ámbito recae en sus tres cuartas partes sobre áreas protegidas, cuya relación con los respectivos planes de manejo no quedó trazada en el expediente, no permite establecer cuál es el aporte específico de la determinante a la protección de la producción de alimentos ni qué régimen prevalece en las áreas concernidas.

3.5. Tratamiento de la amenaza y el riesgo

Que 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; que las tablas de exclusiones de la etapa de instrumentos municipales no contienen fila alguna de amenaza o riesgo; y que 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.

Que el apéndice de calificación ambiental no registra esas cifras y califica la amenaza alta por movimientos en masa —1.135,67 hectáreas en el plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Opón y 1.694,57 hectáreas en el del río Sogamoso— como habilitada para el APPA, condicionada a los instrumentos de ordenamiento municipal; y que orientar hacia la protección de la producción de alimentos suelos que las categorías de protección del suelo rural y los principios de la gestión del riesgo de desastres de la Ley 1523 de 2012 orientan a la restricción, sin dejar trazado su tratamiento, no constituye un medio conducente al fin perseguido.

3.6. Aptitud productiva y correspondencia con la realidad productiva del territorio

Que la etapa de aptitud productiva 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 y explica que la declaratoria haya alcanzado el 44,31 % del territorio de San Vicente de Chucurí y el 38,23 % del de El Carmen de Chucurí.

Que dos de los cuatro criterios declarados en la etapa no seleccionan en el ámbito: el documento técnico consigna que en los dos municipios no existen suelos de las clases agrológicas I y II y que los de clase III suman 8.879,24 hectáreas, el 4,4 % de su superficie (tabla 78, página 198), frente a las 84.662,61 hectáreas declaradas, 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).

Que un instrumento cuya selección de suelos no discrimina entre los suelos estratégicos y la generalidad del área rural, que reporta una sola categoría de aptitud y en cuyo ámbito no existen suelos de las clases agrológicas de mayor capacidad no acredita la

correspondencia verificable entre el medio empleado y el fin perseguido que el juicio de idoneidad exige.

3.7. Concurrencia con actividades extractivas y actos administrativos preexistentes

Que la concurrencia del ámbito declarado con títulos mineros, contratos de hidrocarburos o licencias ambientales no constituye, por sí misma, objeción a la declaratoria, en tanto el artículo 6 de la Resolución 000187 de 2026 reconoce expresamente los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas; y que lo verificado es si la magnitud de esa concurrencia fue identificada y analizada en el documento técnico de soporte, presupuesto para que la determinante cuente con la información documental técnica, jurídica y geoespacial que exige el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y para dar alcance cierto a la garantía de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas consagrada en el artículo 6 del acto.

Que, en materia minera, el documento técnico 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, criterio cuya aplicación sobre 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)— resultó verificable; no obstante, 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, 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.

Que, 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; que 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 % del ámbito, en los contratos Magdalena Medio, Lisama-Nutria, La Cira Infantas y Aguas Blancas, todos en etapa de producción.

Que el 54,42 % del ámbito declarado —46.070,70 hectáreas— concurre con áreas licenciadas de hidrocarburos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, cuyos expedientes de mayor superficie corresponden a licencias otorgadas con anterioridad a la declaratoria, sin que el documento técnico registre ni analice esa concurrencia; y que el anexo minero-energético contiene un análisis de licencias medido sobre la frontera agrícola habilitada y no sobre el área declarada, 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, y con el expediente LAM2247, que el propio anexo registra como archivado, aportando el 33,8 % del total que presenta como licencias concurrentes.

Que un instrumento de protección que no incorpora lo que ya se encuentra autorizado sobre más de la mitad de su propio ámbito no acredita las condiciones reales en que la protección habría de operar.

3.8. Zonificación y régimen de usos

Que 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, pues la revisión no halló en el expediente pasaje alguno que identifique la figura tenida por más restrictiva en cada traslape.

Que el documento emplea tres categorías de uso —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 que la definición de uso compatible sitúa fuera del uso principal las actividades agropecuarias no destinadas a la alimentación humana, regla que en estos municipios recae directamente sobre la palma de aceite, segundo cultivo del ámbito por área sembrada con 7.121 hectáreas, el 14,93 % del área

sembrada de los dos municipios, cuya inclusión expresa solicitaron los actores del territorio durante el proceso participativo, sin que el expediente analice el efecto de esa clasificación.

3.9. Participación, consistencia interna, integridad documental y trazabilidad del acto

Que la consulta pública del proyecto, surtida en el SUCOP entre el 24 de marzo y el 9 de abril de 2026, recibió ochenta y un (81) comentarios de doce (12) participantes y acogió uno (1), 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; que diez comentarios se contestaron con respuestas literalmente idénticas a las de otros, trece no recibieron respuesta de fondo o la recibieron truncada y uno fue contestado con la transcripción literal de la propia observación; que la única pregunta del expediente sobre actividad minera quedó sin contestar; y que 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.

Que 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 hectáreas, con una diferencia de 0,20 hectáreas que el expediente no motiva; que el acto expedido incorporó seis bloques de motivación que no obraban en el proyecto consultado, entre ellos el párrafo que sustenta la declaratoria en cifras, 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, de modo que esa motivación no estuvo expuesta a la observación ciudadana; y que 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.

Que el expediente contiene pasajes que identifican ámbitos ajenos al acto, ninguno de ellos advertido durante el trámite: el considerando de la Resolución 000187 de 2026 que resuelve la inaplicación del régimen de transición del Decreto 381 de 2026 se refiere al proyecto de declaratoria del 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; circunstancia de especial relevancia en cuanto el primero de esos pasajes obra en el propio acto administrativo y recae precisamente sobre el considerando que define el régimen jurídico aplicable a su expedición.

Que la revisión identificó, además, una diferencia de 33,45 hectáreas entre un total de columna de la tabla 69 del documento técnico y la suma de sus filas; ocho grupos de archivos binariamente idénticos en el expediente; y que el documento técnico se identifica como Versión 1 de octubre de 2025, pese a que su archivo y el articulado del acto lo datan en 2026.

Que la memoria justificativa de la declaratoria diligencia el campo de estudios técnicos con una sola línea y el de impacto económico con la expresión «No se requiere»; marca dos de los seis anexos de su lista de chequeo; no registra cifra alguna del área declarada; 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; y omite en su relación de niveles de determinantes el nivel 2, que es aquel en que se declara el APPA; y que la Resolución 000187 de 2026 fue publicada como imagen escaneada sin capa de texto, lo que impide su consulta, búsqueda y acceso mediante lectores de pantalla.

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

Que, examinados en conjunto, los aspectos precedentes no corresponden a asuntos formales susceptibles de una corrección puntual, pues sus efectos se proyectan sobre elementos estructurales del instrumento, a saber: el carácter preliminar del insumo tomado como área de partida, la reproducibilidad del modelo cartográfico, la incorporación de las determinantes concurrentes, la relación con las áreas protegidas de superior jerarquía, el

tratamiento de la amenaza y el riesgo, la evaluación de la aptitud efectiva del suelo para el objeto declarado, el análisis de los actos administrativos preexistentes y la trazabilidad de la zonificación.

Que dichos aspectos recaen, además, sobre fases sucesivas de un mismo proceso, de modo que su efecto se acumula sobre el mismo producto; y que, si bien la revisión constató que el producto cartográfico finalmente adoptado es el componente que mejor resiste la verificación, la exactitud del trazo de un límite no suple la falta de fundamento verificable de las fases que lo generaron. Así lo concluye el propio Documento Técnico de Soporte de revisión, al señalar que los resultados consignados «inciden en fases distintas del proceso y no se atienden de manera integral mediante un ajuste aislado del polígono final».

Que, por sustentarse la declaratoria de los dos municipios en un único documento técnico de soporte, en los mismos anexos y en la misma metodología de postproceso, los aspectos identificados no son predicables de uno solo de ellos sino del ejercicio en su conjunto, que ambos municipios están obligados a incorporar en sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Que, en esas condiciones, la delimitación declarada mediante la Resolución 000187 de 2026, en su configuración actual, no supera el juicio de idoneidad exigible a toda determinante de ordenamiento territorial, por cuanto carece de la aptitud material suficiente para identificar y proteger, con la certeza técnica requerida, las áreas efectivamente llamadas a realizar el propósito constitucional de garantizar la producción de alimentos en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí. La idoneidad, en tanto primer presupuesto del juicio de proporcionalidad, no se satisface con la mera aptitud formal del instrumento para perseguir un fin constitucionalmente legítimo, sino que exige una correspondencia verificable entre el medio empleado y la realidad territorial y productiva sobre la que se pretende incidir, correspondencia que, en el caso analizado, no logra acreditarse.

Que dicha falta de idoneidad adquiere una relevancia jurídica cualificada en atención a la naturaleza y a los efectos propios de las APPA, las cuales, al constituir determinantes de ordenamiento territorial de obligatorio acatamiento, condicionan de manera directa la planificación municipal, la reglamentación de los usos del suelo y la expedición de licencias urbanísticas. Tratándose de una intervención estatal de esa entidad e intensidad —que en el presente caso recae sobre 84.662,61 hectáreas y alcanza más de las dos quintas partes del territorio conjunto de los dos municipios—, el estándar de control aplicable no puede ser laxo: exige un fundamento técnico coherente, verificable y estrictamente proporcional a la magnitud de las consecuencias jurídicas que de él se derivan, en consonancia con el juicio estricto de proporcionalidad que gobierna las medidas administrativas de mayor incidencia sobre derechos, competencias y autonomías territoriales constitucionalmente protegidas.

Que la efectividad de los derechos fundamentales no se agota en la simple expedición o permanencia formal de los instrumentos administrativos concebidos para su protección, sino que su carácter exigible obliga a las autoridades a adoptar y sostener medidas que, fundadas en información suficiente, verificable y actualizada, resulten materialmente aptas para realizar el contenido protegido del derecho y respondan a las circunstancias territoriales y poblacionales sobre las que despliegan sus efectos.

Que la jurisprudencia constitucional ha señalado que el mandato de progresividad impone ampliar de forma gradual la cobertura y el grado de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, al tiempo que proscribe la adopción de medidas regresivas; y ha precisado que la protección de los contenidos mínimos o esenciales de tales derechos no se agota en su declaración normativa, en tanto compromete obligaciones estatales de garantía cuyo cumplimiento debe ser real y efectivo, razón por la cual la valoración de las medidas estatales debe centrarse en su idoneidad efectiva para asegurar el derecho comprometido y no limitarse a constatar su subsistencia formal.

Que, siendo ello así, la especial protección constitucional de la producción de alimentos y la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación no imponen la conservación de una configuración administrativa determinada cuando una revisión integral, técnica y debidamente motivada pone de presente limitaciones estructurales que menguan su capacidad para identificar las áreas objeto de protección, representar la realidad territorial

y productiva o fijar cargas territoriales coherentes y verificables. En ese escenario, insistir en la vigencia del instrumento pese a la insuficiencia acreditada de sus presupuestos técnicos equivaldría a prolongar una intervención incapaz de realizar de manera eficaz la finalidad constitucional y legal que motivó su adopción.

Que la derogatoria de un instrumento general en estas condiciones no supone renunciar al deber de proteger la producción de alimentos ni desatender el derecho humano a la alimentación, sino asegurar que las actuaciones administrativas destinadas a realizar tales mandatos se sustenten en criterios técnicamente reproducibles, guarden una relación razonable con la realidad territorial y productiva y sean idóneas, necesarias y proporcionadas para alcanzar una protección material y efectiva.

Que la presente decisión no comporta juicio alguno sobre la validez originaria de la Resolución 000187 de 2026, la cual conserva su presunción de legalidad, ni pretende sustituir el control que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sino que se circunscribe a la valoración administrativa de mérito, conveniencia y proporcionalidad que el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 impone a la autoridad al decidir sobre la permanencia de sus propios actos de carácter general, en ejercicio del mecanismo de evaluación previsto en el artículo 5 del acto.

V. COMPONENTE ÉTNICO Y CONSULTA PREVIA

Que, conforme al Decreto 2353 de 2019, corresponde a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa respecto de proyectos, obras, actividades y medidas administrativas o legislativas, así como adelantar los procesos consultivos a que haya lugar; competencia que, según lo previsto en esa misma disposición y en las Directivas Presidenciales 01 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020, no se activa de oficio sino a solicitud del ejecutor de la medida, sobre quien recae el deber de elevarla cuando estime que la medida puede llegar a afectar directamente a comunidades étnicas. Dicha determinación no puede ser sustituida por la valoración propia de la entidad que proyecta la medida ni suplirse mediante un ejercicio cartográfico.

Que, de acuerdo con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE recogida en el documento técnico de soporte, en San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí 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 (página 60); que el mismo documento concluye que no existe una representatividad de comunidades étnicas que sugiera la implementación de rutas diferenciales para la identificación del APPA (página 61); y que la UPRA solicitó a los municipios la información sobre territorios étnicos (tabla 31, página 120), sin que el documento registre resguardos indígenas, consejos comunitarios, zonas de reserva campesina constituidas ni territorios campesinos agroalimentarios dentro del ámbito declarado.

Que, no obstante, el documento técnico de soporte incorporó al área de partida del modelo 6.739,098 hectáreas de frontera agrícola condicionada «habilitada para APPA (étnico-cultural) (Restitución de tierras y titulación de baldíos)» —6.734,5017 hectáreas en San Vicente de Chucurí y 4,5969 hectáreas en El Carmen de Chucurí— (tabla 13, página 86; tabla 16, página 89; tablas 63, 64 y 66, páginas 179 a 182); que la nota que acompaña esa categoría remite el alcance de cada figura que la integra a un análisis de la dependencia técnica de la UPRA que no obra en el expediente; y que 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, ni cuantifica qué parte de esa superficie quedó comprendida en el área declarada; indeterminación que no acredita por sí sola la existencia de territorios étnicos dentro del ámbito, pero que impide descartarla con la certeza que exige una determinante de superior jerarquía.

Que ni la Resolución 000187 de 2026, ni el documento técnico de soporte, ni la memoria justificativa de la declaratoria dan cuenta de un pronunciamiento de la Dirección de la

Autoridad Nacional de Consulta Previa sobre la procedencia de la consulta previa respecto de la declaratoria, ni de certificación 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, circunstancia que se consigna como ausencia documental y no como afirmación sobre la existencia del hecho.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-123 de 2018, fijó la afectación directa como criterio determinante de la procedencia de la consulta previa, y que ese examen corresponde adelantarlo a la autoridad nacional competente y no a la entidad ejecutora.

Que la presente decisión no requiere, en sí misma, el agotamiento de un proceso de consulta previa, comoquiera que no impone medidas, restricciones ni intervenciones sobre los territorios de las comunidades étnicas ni modifica los derechos territoriales o 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; ello sin perjuicio del deber de comunicar la decisión al Ministerio del Interior y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, a la Agencia Nacional de Tierras y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Que, 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 ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, acompañada del proyecto normativo en versión definitiva, de la memoria justificativa y de sus documentos anexos, y 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.

VI. AUTONOMÍA TERRITORIAL, COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Que la Constitución Política reconoce en sus artículos 287 y 311 la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y radica en los municipios la función de ordenar el desarrollo de su territorio, al paso que el numeral 7 del artículo 313 superior asigna a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo; y que, por mandato del artículo 288 ibidem, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales han de ejercerse con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Que tales mandatos encuentran desarrollo legal en los numerales 1 a 3 del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que imponen a la Nación y a las entidades territoriales el ejercicio articulado, coherente y armónico de sus competencias, el despliegue de acciones conjuntas cuando concurra un objeto común y el respeto por la autonomía de las autoridades territoriales; deber que reiteran el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 y el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, al exigir de las autoridades administrativas la coordinación y concertación de sus actuaciones con las demás instancias estatales competentes.

Que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la reglamentación de los usos del suelo constituye una función esencial de los concejos municipales, aunque no exclusiva ni absoluta, y que dicha competencia debe articularse con las atribuciones que la Constitución y la ley asignan a otros niveles de gobierno, destacando en particular las Sentencias C-520 de 1994, C-535 de 1996, C-149 de 2010 y C-138 de 2020 —invocadas en la parte motiva de la resolución objeto de derogatoria— la relevancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la articulación entre decisiones nacionales y competencias territoriales sobre el uso del suelo.

Que, precisamente por la intensidad de los efectos de una determinante de superior jerarquía sobre la planificación local, cuanto mayor sea su incidencia sobre las competencias municipales, mayor debe ser la solidez de su soporte técnico, la claridad de sus efectos, la coordinación institucional y la participación que sostienen la decisión, condiciones que, conforme a lo expuesto en el capítulo III del presente acto, no se encuentran acreditadas en el grado que la magnitud de la declaratoria demanda.

Que el artículo 1 del Decreto 381 del 7 de abril de 2026 modificó los artículos 2.2.2.1.1.1, 2.2.2.1.1.2 y 2.2.2.1.1.3 del Decreto 1077 de 2015 y estableció parámetros específicos para la coordinación institucional en la adopción o modificación de las determinantes de ordenamiento territorial, entre ellos la articulación con autoridades territoriales, regionales y esquemas asociativos; la identificación de la incidencia de la determinante sobre otras determinantes, proyectos en desarrollo e instrumentos de planificación territorial; la definición, cuando resulte pertinente, de actividades o mecanismos de participación; y la elaboración de un informe que documente las actividades de coordinación, los acuerdos alcanzados y las discrepancias no resueltas; y que su artículo 2 difirió la aplicación de lo anterior a los seis meses siguientes a su expedición, respecto de las determinantes cuyo proyecto no se hubiere publicado antes de ese término.

Que la Resolución 000187 de 2026 fue expedida el 2 de julio de 2026, casi tres meses después de la expedición del Decreto 381 de 2026, al amparo del régimen de transición previsto en su artículo 2, en razón de haberse publicado su proyecto en el SUCOP entre el 24 de marzo y el 9 de abril de 2026; que, sin embargo, el considerando que sustenta la inaplicación de ese decreto se refiere al proyecto de declaratoria del municipio de Tenjo y no al de los municipios de Santander; y que, 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.

Que la presente decisión no adopta ni modifica una determinante de ordenamiento territorial, sino que retira del ordenamiento una existente, por lo cual no le resultan exigibles los parámetros de coordinación del Decreto 381 de 2026; y que, por consiguiente, la eventual adopción de una nueva delimitación en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, por sus efectos vinculantes sobre el ordenamiento territorial, sí deberá sujetarse a dichos parámetros y estar precedida de los mecanismos de coordinación y participación que permitan a los municipios, a la Gobernación de Santander, a la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, a las autoridades del sector cultura y a los actores sociales, campesinos, productivos y gremiales concernidos conocer oportunamente la información relevante, formular observaciones y aportar elementos sobre las condiciones territoriales que deban ser valoradas, en los términos del numeral 6 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, del artículo 32 de la Ley 489 de 1998 y del artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023.

VII. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ACTUACIONES JUDICIALES EN CURSO

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

Que dicho debate tiene expresión en el expediente D-16118, promovido contra el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 —fundamento legal invocado por la resolución objeto de derogatoria—, en el cual, mediante auto del 19 de marzo de 2025, la magistrada sustanciadora admitió el cargo por violación del principio de autonomía territorial derivado de los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución Política; que, mediante concepto rendido el 23 de julio de 2025, el Procurador General de la Nación solicitó declarar la inexequibilidad de la disposición acusada; y que, mediante el Auto 1411 del 4 de septiembre de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional constató que durante el término de intervención se recibieron treinta y nueve intervenciones —siete solicitaron la exequibilidad, veintiocho la inexequibilidad, dos

una decisión inhibitoria y dos no formularon solicitud expresa—, consideró que la materia había suscitado «un especial interés ciudadano» y convocó audiencia pública para el 29 de septiembre de 2025, con el fin de profundizar, entre otros aspectos, en el contenido, alcance, objetivos y procedimiento de constitución de las APPA, su relación con los instrumentos de ordenamiento territorial, la tensión entre autonomía territorial y cohesión estatal y sus efectos sobre los sectores vinculados al uso del suelo rural.

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

Que cursa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, la acción popular radicada bajo el número 25000-23-41-000-2026-01249-00, promovida contra este Ministerio, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA y otras entidades del orden nacional, en la que se demandan actos administrativos relacionados con las zonas y áreas de protección para la producción de alimentos y con la frontera agrícola nacional; y que, a la fecha de expedición del presente acto, no obra orden judicial, medida cautelar ni decisión ejecutoriada que recaiga específicamente sobre la Resolución 000187 de 2026, ordene preservar sus efectos o impida su derogatoria.

Que, en el ámbito territorial e institucional, las observaciones formuladas durante la consulta pública de la declaratoria por la Gobernación de Santander, por las administraciones municipales y por actores gremiales y sociales —entre ellas las relativas al régimen de transición y a la inclusión expresa de la palma de aceite—, así como la circunstancia de que de ochenta y un comentarios se haya acogido uno y trece no hayan recibido respuesta de fondo, evidencian que la legitimidad, aplicación y eficacia práctica de una determinante de ordenamiento territorial dependen de que sus presupuestos técnicos sean comprensibles y verificables, sus efectos jurídicos sean previsibles y su adopción se desarrolle mediante mecanismos suficientes de coordinación y participación.

VIII. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS Y PROCEDENCIA DE LA DEROGATORIA

Que, para adoptar la presente decisión, este Ministerio evaluó la conservación del acto, su modificación parcial, su derogatoria circunscrita a uno de los municipios, la expedición de actos aclaratorios o correctivos, la suspensión de sus efectos y su derogatoria integral.

8.1. Conservación del acto

Que la conservación de la Resolución 000187 de 2026 prolongaría los efectos vinculantes de una delimitación cuya configuración actual presenta las dificultades estructurales descritas, entre ellas un área de partida que el propio soporte califica de preliminar, un procedimiento de identificación no reconstruible, la concurrencia de tres cuartas partes del ámbito con áreas protegidas cuya relación con la determinante no quedó trazada, la concurrencia de más de la mitad del ámbito con áreas licenciadas de hidrocarburos no analizadas, superficies de amenaza por remoción en masa muy alta sin tratamiento registrado y una evaluación de aptitud que no discrimina los suelos estratégicos.

Que esta alternativa mantendría una determinante de superior jerarquía sobre 84.662,61 hectáreas de dos municipios mientras se adelantan actuaciones dirigidas a esclarecer o corregir los elementos que sustentan su delimitación, respuesta que no resulta adecuada frente a la exigencia de que las restricciones y efectos obligatorios derivados de una determinante cuenten con fundamento técnico verificable, suficiente y proporcional a su incidencia territorial.

8.2. Modificación parcial

Que una modificación limitada a la geometría de los polígonos no resolvería las dificultades relativas al carácter preliminar del área de partida, a la reproducibilidad del modelo, a la

incorporación de las determinantes concurrentes, a la relación con las áreas protegidas y los actos administrativos preexistentes, al tratamiento de la amenaza y el riesgo ni a la evaluación de la aptitud efectiva del suelo; y que la corrección de esas fases exigiría rehacer el proceso de identificación desde su insumo inicial, lo que excede el alcance de una modificación y equivale, en sustancia, a una nueva delimitación.

Que el mecanismo de evaluación previsto en el artículo 5 de la propia resolución no tiene la aptitud de subsanar condiciones de operación del instrumento, sino que presupone un instrumento que opera, y que su ejercicio es, precisamente, el que ha conducido a la presente decisión.

8.3. Derogatoria circunscrita a uno de los municipios

Que la derogatoria limitada al ámbito de uno solo de los municipios tampoco resulta adecuada, comoquiera que la declaratoria de ambos se sustenta en un mismo documento técnico de soporte, en el mismo anexo de determinantes ambientales y frontera agrícola, en el mismo anexo minero-energético y en la misma metodología de postproceso, de modo que las limitaciones identificadas en el área de partida, en la reproducibilidad del modelo, en las reglas del postproceso, en el tratamiento de la amenaza y en la evaluación de aptitud se originan en elementos empleados transversalmente en el ámbito de los dos municipios.

Que, adicionalmente, los dos municipios fueron identificados como una unidad mediante la Resolución 000269 de 2025, por lo que mantener la vigencia del APPA en uno de ellos y derogarla en el otro conservaría tratamientos divergentes entre municipios de una misma zona, sin que el expediente permita establecer una justificación técnica, territorial y jurídica suficiente para tal diferencia.

8.4. Acto aclaratorio o correctivo

Que la expedición de actos aclaratorios o correctivos no resulta procedente, comoquiera que las dificultades identificadas no provienen de errores formales, aritméticos o de transcripción susceptibles de corrección conforme al artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 — aunque el expediente registra varios de ellos, entre los cuales el considerando referido al municipio de Tenjo—, sino de la configuración sustantiva del proceso de identificación.

8.5. Suspensión de efectos

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

8.6. Derogatoria integral

Que, por consiguiente, la derogatoria integral constituye la alternativa coherente con el carácter estructural y común de las dificultades identificadas y con la unidad metodológica y documental que conforman la Resolución 000187 de 2026, su documento técnico de soporte y su anexo cartográfico.

Que la medida es idónea para alcanzar la finalidad perseguida, porque hace cesar hacia el futuro los efectos vinculantes de una determinante cuya configuración actual no permite establecer una correspondencia suficientemente sólida entre las restricciones que impone, la realidad territorial y productiva que representa y el objetivo de protección que persigue; y porque habilita, de resultar procedente, la construcción de un instrumento que sí pueda satisfacer esas condiciones.

Que la medida es necesaria, comoquiera que no existe una alternativa menos lesiva e igualmente eficaz: la conservación y la modificación parcial mantendrían vigentes los efectos obligatorios de la delimitación mientras se revisan sus componentes estructurales; la derogatoria circunscrita a uno de los municipios conservaría tratamientos divergentes sobre una zona afectada por limitaciones comunes; el acto aclaratorio no es procedente frente a dificultades sustantivas; y la suspensión de efectos carece de fundamento normativo y acentuaría la incertidumbre. Que, además, la derogatoria es la alternativa que menos afecta los bienes constitucionales concurrentes, pues restablece la plena

operatividad de las competencias municipales de reglamentación del uso del suelo, produce efectos exclusivamente hacia el futuro, respeta los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas y no impone carga alguna a los administrados.

Que la medida es proporcionada en sentido estricto, pues los beneficios de hacer cesar los efectos de una determinante que no cuenta actualmente con una justificación técnica suficientemente estable y verificable —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 y eliminación de restricciones cuyo fundamento no resiste la verificación— superan la afectación derivada de retirar ese instrumento específico; tanto más cuanto que la decisión no desprotege el territorio, comoquiera que permanecen vigentes y aplicables las determinantes ambientales de nivel 1 adoptadas 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, los planes de ordenación y manejo de las cuencas de los ríos Opón y Sogamoso, el plan de ordenación forestal de la Corporación, la Reserva Forestal del Río Magdalena de la Ley 2.ª de 1959, el Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes, las reservas naturales de la sociedad civil y demás figuras de conservación presentes en el territorio, el régimen de protección del patrimonio arqueológico, las categorías de protección del suelo rural previstas en el Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015, la Ley 388 de 1997 y los instrumentos de ordenamiento territorial municipales.

Que el artículo 7 de la resolución objeto de derogatoria dispuso que este Ministerio construiría, mediante lineamientos dirigidos a sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y con el apoyo de la UPRA, un Plan de Acción para la Producción de Alimentos en las áreas declaradas; y que la derogatoria de la declaratoria no afecta los programas, proyectos e instrumentos de fomento de la producción de alimentos que el sector adelante en los municipios comprendidos con fundamento en sus competencias generales, los cuales no dependen de la vigencia de la determinante.

Que la derogatoria no suprime el deber constitucional de proteger la producción de alimentos, ni elimina las competencias o los instrumentos generales de intervención estatal en esta materia, ni afecta 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, ni las competencias que esa disposición atribuye a este Ministerio y a la UPRA.

Que, consideradas en su conjunto, las dificultades identificadas impiden mantener razonablemente los efectos obligatorios del Área de Protección para la Producción de Alimentos declarada en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander.

Que, en cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y de las disposiciones sobre publicidad y consulta de proyectos de regulación contenidas en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, el proyecto de resolución, su memoria justificativa, el documento técnico de soporte de revisión y sus anexos fueron publicados en el Sistema Único de Consulta Pública – SUCOP entre el 7 y el 22 de octubre de 2026. Las observaciones recibidas fueron evaluadas y respondidas en el informe de observaciones y análisis de resultados de fecha 10 de noviembre incorporado al expediente y publicado conforme a las mismas disposiciones.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1. Derogatoria. Derogar expresamente la siguiente resolución del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, incluidos el documento técnico de soporte, los anexos cartográficos, las matrices y demás instrumentos que forman parte integral de ella:

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".

Artículo 2. Régimen de transición. La derogatoria dispuesta en el artículo 1 de la presente resolución produce efectos a partir de la fecha de publicación de este acto en el Diario Oficial, fecha que marca el inicio de los términos previstos en la presente resolución. En consecuencia, desde esa fecha el área declarada mediante la resolución derogada deja de producir efectos como Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2.

Las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la fecha de publicación de la presente resolución en el Diario Oficial y que no hayan sido decididas de manera definitiva se resolverán con fundamento en el ordenamiento jurídico vigente al momento de adoptar la decisión correspondiente.

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

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

Artículo 3. Vigencia de otras determinantes y normas aplicables. La derogatoria dispuesta en la presente resolución no modifica ni afecta la vigencia y aplicación de las determinantes de ordenamiento territorial de nivel 1, en particular las determinantes ambientales adoptadas 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, los planes de ordenación y manejo de las cuencas de los ríos Opón y Sogamoso, el plan de ordenación forestal de la Corporación, la Reserva Forestal del Río Magdalena establecida por la Ley 2.ª de 1959, el Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes, las reservas naturales de la sociedad civil, las áreas protegidas inscritas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas y demás figuras de conservación presentes en el territorio; ni las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural de la Nación, incluido el régimen del patrimonio arqueológico previsto en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y en la Parte VI del Decreto 1080 de 2015, ni el régimen de protección establecido por las autoridades municipales para el patrimonio cultural de su ámbito; ni la zonificación de amenaza y riesgo que adopten las autoridades competentes conforme a la Ley 1523 de 2012; ni los títulos mineros, contratos de hidrocarburos y licencias ambientales vigentes, sometidos a su propio régimen legal; ni las normas ambientales, rurales, territoriales o urbanísticas que resulten aplicables en los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, departamento de Santander.

Tampoco modifica 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, ni las competencias atribuidas por esa disposición a este Ministerio y a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA.

Parágrafo 1. La presente resolución no modifica 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, acto de naturaleza preliminar e indicativa que no constituye determinante de ordenamiento territorial. Respecto de los dos municipios declarados, la presente derogatoria no restablece la identificación preliminar que la resolución derogada dejó sin efectos.

Parágrafo 2. La presente derogatoria no afecta los programas, proyectos e instrumentos de fomento de la producción de alimentos, de apoyo a la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria ni de desarrollo rural que las entidades del sector adelanten en los municipios comprendidos con fundamento en sus competencias generales.

Artículo 4. Actualización de la información oficial. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial, término que se contará a partir del día hábil siguiente a dicha publicación, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA y las dependencias competentes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectuarán las actualizaciones necesarias en los sistemas de información, visores geográficos, capas cartográficas, documentos y demás medios oficiales de divulgación, incluido el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria – SIPRA, con el fin de reflejar la derogatoria aquí dispuesta.

Desde la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial y hasta que culmine la actualización prevista en el inciso anterior, cualquier capa cartográfica, visor o documento oficial que continúe mostrando el APPA derogada deberá advertir de manera expresa y visible que dicha delimitación carece de vigencia jurídica.

Artículo 5. Coordinación e información institucional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, adelantará las acciones de coordinación que resulten necesarias con los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí, con la Gobernación de Santander, con la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS y con las demás entidades competentes, para facilitar la adecuada incorporación de los efectos de la presente decisión en los instrumentos, sistemas de información y actuaciones administrativas correspondientes.

Artículo 6. Comunicaciones. Comuníquese la presente resolución a los alcaldes de los municipios de San Vicente de Chucurí y El Carmen de Chucurí y a los respectivos concejos municipales; a la Gobernación de Santander; a la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS; a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA; al Ministerio del Interior y a su Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa; a la Agencia Nacional de Tierras; a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; a Parques Nacionales Naturales de Colombia; al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería y a la Agencia Nacional de Hidrocarburos; a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH; y a las demás entidades que administren, incorporen o utilicen información derivada de la resolución derogada.

Parágrafo. Comuníquese igualmente la presente decisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, dentro del proceso de acción popular radicado bajo el número 25000-23-41-000-2026-01249-00, para lo de su competencia.

Artículo 7. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D. C., a los 11 NOV. 2026

INDALECIO DANGOND BAQUERO
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Jairo Alonso Mesa Guerra - Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo
Revisó: Simón Diaz Granados - Oficina Asesora Jurídica
Aprobó: José Leónidas Tobón - Viceministro de desarrollo rural